

CRISE DAS DEMOCRACIAS LIBERAIS

um olhar internacional a partir do Sul Global

COORDENAÇÃO

Cláudia Alvarenga Marconi
Luiz Guilherme Arcaro Conci

Coordenação
Cláudia Alvarenga Marconi
Luiz Guilherme Arcaro Conci

CRISE DAS DEMOCRACIAS LIBERAIS

UM OLHAR INTERNACIONAL A PARTIR DO
SUL GLOBAL





Copyright© Tirant lo Blanch Brasil

Editor Responsável: Aline Gostinski

Assistente Editorial: Izabela Eid

Capa e diagramação: Izabela Eid

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México

JUAREZ TAVARES

Catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

LUIS LÓPEZ GUERRA

Ex Magistrado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha

OWEN M. FISS

Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha

C949 Crise das democracias liberais : um olhar internacional a partir do sul global
Coordenadores Cláudia Alvarenga Marconi; Luiz Guilherme Arcaro Conci [livro eletrônico]. – 1.ed. - São Paulo : Tirant lo Blanch, 2021.
1 Kb; livro digital

ISBN: 978-65-5908-126-4

1. Democracia liberal. 2. Cenário internacional.
I. Título.

CDU: 321.7

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e §§, Lei nº 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à Tirant Empório do Direito Editorial Ltda.



tirant
lo blanch

Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.

Avenida Brigadeiro Luiz Antonio nº 2909, sala 44.

Bairro Jardim Paulista, São Paulo - SP CEP: 01401-000

Fone: 11 2894 7330 / Email: editora@tirant.com / atendimento@tirant.com

www.tirant.com/br - www.editorial.tirant.com/br/

Coordenação
Cláudia Alvarenga Marconi
Luiz Guilherme Arcaro Conci

CRISE DAS DEMOCRACIAS LIBERAIS

UM OLHAR INTERNACIONAL A PARTIR DO
SUL GLOBAL



tirant
lo blanch

Plano de Incentivo à Pesquisa



Publicação financiada pelo Plano de Incentivo à Pesquisa - PUC SP

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Prefácio | 8 |
| Apresentação | 11 |
| Autores | 14 |
| Desafios e pontos de debate da conjuntura política (brasileira) nos estudos teóricos da democracia | 19 |
| <i>Ane Elise Brandalise Gonçalves</i> | |
| <i>Ana Cláudia Santano</i> | |
| 1. Introdução | 19 |
| 2. A democracia enquanto objeto de estudo teórico: breve reflexão sobre as teorias da democracia | 21 |
| 3. A democracia enquanto termo polissêmico e objetivo de disputas: desafios e pontos de debate da conjuntura política (brasileira) na concepção teórica de democracia | 29 |
| Considerações Finais | 35 |
| Referências | 36 |
| Multilateralismos na multipolaridade: a criação do banco asiático de investimento em infraestrutura e a governança global contemporânea | 38 |
| <i>Flavia de Campos Mello</i> | |
| <i>Marina Pisati Pera</i> | |
| A oposição dos Estados Unidos e do Japão | 43 |
| A adesão dos países europeus | 45 |
| A governança do AIIB | 46 |
| O tema das condicionalidades e as perspectivas para os países do Sul | 48 |
| Referências | 50 |
| Países membros do AIIB e em fase de adesão - 2020 | 52 |
| Populismos atuais e Sul Global: uma amostra dos seus impactos em Brasil, Venezuela e México | 56 |
| <i>Luiz Guilherme Arcaro Conci</i> | |
| <i>Heloise de Carvalho Campos</i> | |
| Introdução | 57 |
| 1. Conceito de populismo | 58 |
| 2. Populismos atuais no sul global, especificamente na América Latina: os casos de Venezuela, Brasil e México | 63 |
| Considerações Finais | 78 |
| Referências | 80 |

| | |
|--|-----|
| Crisis sanitaria, acceso a la información y la profundización de la crisis de la democracia liberal en el Sur global | 82 |
| <i>Gonzalo Aguilar Cavallo</i> | |
| Introducción | 82 |
| 1. La democracia liberal y la dura prueba de la pandemia | 83 |
| 2. América Latina y Estado social | 96 |
| Reflexiones finales | 105 |
| (Re)fronteirizando as vulnerabilidades migrantes: entre as visualidades das crianças desacompanhadas e das geoinfraestruras na fronteira México-Estados Unidos | 106 |
| <i>Cláudia Alvarenga Marconi</i> | |
| <i>Maria Tereza Ferreira Cavalheiro</i> | |
| <i>Maria Thereza Dumas Neto</i> | |
| <i>Mauricio Luiz Borges Ramos Dias</i> | |
| 1. O caso das crianças desacompanhadas na fronteira dos Estados Unidos: uma primeira visualidade | 111 |
| 2. Os obstáculos geoinfraestruturais na fronteira México-Estados Unidos: uma segunda visualidade | 113 |
| Considerações finais | 118 |
| Referências | 119 |
| Promoção e assistência para a democracia: abordagens do norte e alternativas do sul | 121 |
| <i>Luiza Rodrigues Mateo</i> | |
| Introdução | 121 |
| A promoção da governança democrática e a assistência para a democracia: definições e desafios | 123 |
| A solução vem do norte? Assistência para a democracia dos Estados Unidos e União Europeia | 126 |
| A defesa da democracia no sul global: as experiências do Brasil, África do Sul e Índia | 131 |
| Considerações finais | 138 |
| Referências | 139 |
| Os desafios do Antropoceno à Governança Ambiental Global: a crise de uma agenda liberal | 142 |
| <i>Natália Maria Félix de Souza</i> | |
| <i>Adriana Mári Mandacaru Guerra</i> | |
| Introdução | 142 |
| O Antropoceno como um desafio para a Governança Ambiental Internacional | 147 |
| O Antropoceno como limite da imaginação política moderna | 152 |
| Violência colonial, desigualdade de responsabilidades e os limites do humanismo | 157 |

| | |
|---|-----|
| Conclusão: Por outras formas de pensar o Antropoceno | 161 |
| Referências Bibliográficas | 163 |
| Do movimento antiglobalização aos movimentos antiausteridade: protestos e democracia em perspectiva transnacional | 166 |
| <i>Bárbara C. Blum</i> | |
| <i>Terra Friedrich Budini</i> | |
| Introdução | 166 |
| Do ciclo antiglobalização aos movimentos pró-democracia e antiausteridade: sucessivas ondas de ativismo transnacional | 168 |
| Os limites da dicotomia nacional/internacional e a transnacionalização das lutas sociais | 173 |
| Considerações finais | 179 |
| Referências | 180 |
| A difusão transnacional da “governança descentralizada da segurança”: experiências de justiça restaurativa a partir do Sul global | 183 |
| <i>Tomaz Oliveira Paoliello</i> | |
| <i>Flávia Pereira D’Angelo</i> | |
| Introdução | 183 |
| O Modelo Zwelethemba de Resolução de Conflitos e o Projeto Comunidades Justas e Seguras – da África do Sul à Argentina | 186 |
| A difusão transnacional da governança descentralizada da segurança: novas soluções tópicas para velhos problemas estruturais | 190 |
| Considerações finais | 196 |
| Referências bibliográficas | 197 |
| Democracia y derecho internacional en América Latina: el papel de la Organización de Estados Americanos | 199 |
| <i>Paola Andrea Acosta Alvarado</i> | |
| <i>María Camila Charry Torres</i> | |
| Introducción | 199 |
| 1. La evaluación del estado de la democracia en Latinoamérica como derrotero para diagnosticar el trabajo de la OEA | 200 |
| 2. La OEA y su papel en torno al asunto democrático | 204 |
| 3. La evaluación del papel de la OEA | 208 |
| Conclusión | 216 |

PREFÁCIO

O mundo vem passando por mudanças significativas ao longo das últimas décadas e é importante refletirmos de forma apropriada sobre elas e sobre seus efeitos sistêmicos. Olhar com atenção para processos transformativos e críticos, que irradiam do centro do sistema internacional, a partir de uma “perspectiva periférica” é um exercício acadêmico de grande relevância, da mesma forma que nos permite compreender seus efeitos sobre países e sociedades mais vulnerabilizadas – em razão da fragilidade de suas instituições, das suas insuficiências materiais e contradições socioeconômicas.

O crescimento de partidos de extrema direita e a vitória eleitoral de governos dessa natureza em países desenvolvidos com democracias consolidadas vem suscitando importantes debates na academia, ao mesmo tempo que levou à multiplicação de obras e teses sobre o fenômeno. Termos diversos passaram a recompor nossa bibliografia - *contemporary far-right populism*, *right-wing populism*, *populist radical right*, *far-right racist populism* e *new-fascism* – dedicando-se a explicar a ascensão de Donald Trump nos Estados Unidos, o governo de Matteo Salvini pela Liga do Norte na Itália, a opção pelo Brexit, a reabilitação do *National Front* francês e o espaço alcançado nacionalmente pelo *Alternative für Deutschland*.

Não necessariamente determinado pelos resultados eleitorais no Norte, outro sentido de mudanças globais de grande relevância é o recrudescimento da disputa Estados Unidos – China (para alguns, seria a consolidação da multipolaridade ou, como sustentado por outros, um retorno à bipolaridade ou mesmo uma nova ‘Guerra Fria’). O acirramento de disputas globais, a emergência de governos antidemocráticos e com forte viés anticientífico, em um contexto potencializado pelo surto da pandemia de COVID-19, com efeitos humanos dramáticos, produziram efeitos sistêmicos importantes. O mais latente deles é a atual crise e fragilização do multilateralismo e um retrocesso de pautas humanas importantes.

Deve parecer óbvio que todas essas ondas e movimentos tem efeitos sistêmicos importantes, mas atingem a ‘periferia’ de forma mais contundente – crises econômicas mundiais ampliam as pressões acumulativas sobre o Sul, com repercussões sobre o meio ambiente e aumento da exploração do trabalho; direitos até então elementares

passam a ser relativizados, fortalecendo políticas de marginalização e exclusão, recrudescendo a xenofobia.

Pensar fenômenos político e sociais críticos como esses a partir do Sul é uma experiência complexa – em virtude de certa colonização do ofício de nossa academia – e necessária, para nos localizar no mundo, desarmar entraves ao desenvolvimento e pensar formas de inserção internacional mais autônomas. O livro “Crise das democracias liberais: um olhar internacional a partir do Sul Global” proporciona essa experiência ao leitor. Além de se debruçar sobre discussões e debate teórico-conceituais “duros”, o livro avança sobre uma multiplicidade de temas de grande relevância.

Os capítulos de Ane Elise Brandalis e Gonçalves e Ana Cláudia Santano, intitulado “Desafios e Pontos de Debate da Conjuntura Política (Brasileira) nos Estudos Teóricos da Democracia”; e de Luiz Guilherme Arcaro Conci e Heloíse De Carvalho Campos, “Populismos atuais e Sul Global: uma amostra dos seus impactos em Brasil, Venezuela e México” se dedicam à refletir sobre conceitos essenciais para a Ciência Política, Direito e Relações Internacionais, como Democracia e o Populismo, a partir de casos latino-americanos.

O capítulo ‘Promoção e assistência para a democracia: abordagens do norte e alternativas do sul’, de Luiza Rodrigues Mateo, coloca-se entre uma discussão teórica sobre a centralidade da democracia na agenda política internacional, a partir da integralização dessa pauta nas políticas de assistência ao desenvolvimento, e a análise histórica da incorporação e criação de mecanismos autônomos de promoção e assistência à democracia por grandes países da periferia.

Temas de grande relevância e sensibilidade são abordados em um outro conjunto de capítulos que compõem, pode-se dizer, o núcleo mais empírico da obra. O capítulo de Bárbara C. Blum e Terra Friedrich Budini, ao mesmo tempo em que recoloca a questão democrática no centro da discussão, mostra, a partir da análise comparada entre dois momentos históricos importantes, a construção de redes transnacionais de ação política. Como mostra o título, ‘Do movimento anti-globalização aos movimentos antiausteridade: protestos e democracia em perspectiva transnacional’, a globalização e seus efeitos continuam sendo objetos de resistência. O problema ambiental e as contradições intrínsecas aos debates no seio desse campo, com destaque para as lacunas deixadas pela agenda de desenvolvimento sustentável, e a apresentação de leituras críticas ao Antropoceno, são objeto do capítulo de Natália Maria Félix de Souza e Adriana Mári Mandacaru Guerra, “Os

desafios do Antropoceno à Governança Ambiental Global: a crise de uma agenda liberal”. Nele, as autoras propõem uma discussão conceitual sobre os limites da Governança Ambiental Internacional

Gonzalo Aguilar Cavallo, com o capítulo ‘Crisis sanitaria, acceso a la información y la profundización de la crisis de la democracia liberal en el Sur global’, mostra como a pandemia de COIVD-19 tem colocado à prova o estado social latino-americano, ao mesmo tempo em que propõe uma discussão mais aprofundada sobre a noção e a materialização das democracias liberais no continente.

Através de uma discussão que propõe a ressignificação de conceitos clássicos da disciplina de Relações Internacionais, como soberania e fronteira, o capítulo de Cláudia Alvarenga Marconi, Maria Tezera Ferreira Cavalheiro, Maria Thereza Dumas Neto e Mauricio Luiz Borges Ramos Dias apresenta uma crítica ao que seria o regime internacional de proteção aos migrantes. Como instrumento de análise, o capítulo, “(Re)fronteirizando as vulnerabilidades migrantes: entre as visibilidades das crianças desacompanhadas e das geoinfraestruras na fronteira México-Estados Unidos”, joga luz sobre a tragédia da r(d)etenção de crianças desacompanhadas na fronteira norte-americana.

Por fim, o capítulo de Tomaz Oliveira Paoliello e Flávia Pereira D’Angelo e o capítulo de Flavia de Campos Mello e Marina Pisati Pera, intitulados ‘A difusão transnacional da “governança descentralizada da segurança”: experiências de justiça restaurativa a partir do Sul global’ e “Multilateralismos na Multipolaridade: a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e a Governança Global Contemporânea”, respectivamente, trazem para a discussão aspectos clássicos/tradicionais das Relações Internacionais, mas de forma contextualizada para pensar o cenário político internacional contemporâneo. Segurança internacional, ‘polaridades’ e governança internacional são concepções e temas abordados pelos capítulos que nos permitem refletir sobre a complexidade do cenário atual.

Henrique Zeferino de Menezes

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba.

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho coletivo está inserido no marco do Grupo de Pesquisas sobre Direitos Fundamentais (GPDF - CNPq/ PUC-SP) e do Programa de Pós-Graduação em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais (PEPG GGFPI) e tem por intuito aproximar pesquisadores com variados olhares sobre um tema central, que diz respeito aos efeitos da crise das democracias liberais no cenário internacional, especificamente, no que se costuma denominar de Sul Global. Pretende-se, com isto, um recorte temático, por um lado, e, por outro, um recorte espacial. Pretendeu unir, assim, dois grupos de pesquisadores puquianos e alguns convidados latino-americanos.

Sobre o primeiro grupo de pesquisadores, do GPDF, vale ressaltar que vêm trabalhando incessantemente nos últimos anos, com temáticas variadas dispostas em suas linhas de pesquisa. Nos últimos oito anos, o referido GP avançou em temáticas distintas, viu ciclos de renovação dos seus pesquisadores começarem e terminarem, o que lhe garantiu publicações coletivas em revistas, livros e outros meios, além de realizar seminários com colegas nacionais e estrangeiros na PUC-SP, tendo ainda seus pesquisadores participado de diversos eventos internacionais. Publicou, nos últimos anos, quatro livros coletivos com financiamento do Programa institucional de fomento à pesquisa da PUC-SP (PIPEq), e que serviram, definitivamente, para a divulgação do trabalho para além do território brasileiro. Dentre estes, destaca-se a publicação do livro “Crise das Democracias Liberais Perspectivas para os Direitos Fundamentais e a separação de poderes” (Editora Lumen Juris, 2019).

Já o PEPG GGFPI, fruto do trabalho de aprofundamento institucional da área de Relações Internacionais e consolidação de espaços consistentes de atuação profissional dos egressos desta mesma área da PUC-SP, tem suas atividades iniciadas em 2019 e conta professores e alunos cujas pesquisas perpassam diversas esferas e temáticas da formulação de políticas internacionais. Já se pode dizer que com dois anos de intenso funcionamento, o GGFPI consolida um campo de atuação que simultaneamente aprofunda e triangula o papel da sociedade civil, o papel das cidades e as práticas de cooperação internacional em torno dos processos de formulação, difusão e implementação de políticas in-

ternacionais em variados níveis.

A escolha do tema do livro teve razão em função da crise das democracias ter ganho, nos últimos anos, atenção dos pesquisadores em geral e dos estudiosos do Direito Constitucional e das Relações Internacionais. Mais ainda, pretende-se por meio desta coletânea localizar tal crise, para fins de pesquisa, a partir dos modos pelas quais esta se manifesta e/ou se reflete no dito Sul Global.

Isso ocorre, a nosso ver, por uma plêiade de razões. Por um lado, em razão da ascensão ao poder, pelo voto, de líderes que atacam, em maior ou menor grau, os fundamentos dos regimes democráticos, tais como a proteção dos direitos fundamentais das minorias; a liberdade de pensamento, expressão, imprensa, reunião e associação; a liberdade de ir e vir; o Estado laico; a separação de Poderes.

Por outro lado, no campo da política internacional, tematiza-se a crise das democracias liberais a partir de um olhar internacional crítico e que compreende o Sul Global enquanto espacialidade determinante das relações internacionais. Assumir que o que se denomina de Sul Global reúne práticas, narrativas e conceitos que colaboram para a compreensão da crise das democracias liberais, é parte do objetivo central desse livro. Ao trazer olhares desse “Sul” para pensar *policies* que vêm sendo articuladas em áreas como a migratória, de segurança, cooperação e outras, faz-se possível perceber outras dimensões tempo-espaço para problemáticas internacionais que expõem, de um lado, a crise das próprias democracias liberais, e, de outro lado, revelam os *dé-ficits* democráticos da arquitetura institucional internacional e de seus mecanismos de governança que também carregam, em grande medida, o mesmo DNA liberal.

A intenção do livro é, com base nesse histórico e nessa perspectiva, analisar, pela lente do Direito Constitucional Internacional e das Relações Internacionais, como a crise das democracias liberais atinge o Sul Global e, neste sentido, verificar se existem razões para que esta análise fomente olhares próprios fundados em realidades autônomas.

Todos os participantes, nos últimos anos, estão a intercambiar ideias em publicações, congressos, aulas e outras formas de integração acadêmica tanto no Brasil quanto internacionalmente, já existindo essa aproximação de publicações em revistas e livros coordenados por nós e pelos convidados.

Participamos, assim, de outras obras, o que mostra que o GPDF e o PEPG GGFPI vêm se esforçando pela conquista de espaços de re-

flexão crítica nos planos doméstico e internacional, tendo em vista as exigências atuais em matéria de internacionalização da Universidade e de seus Programas de graduação e pós-graduação. Reunir tal gama de pesquisadores, por vezes em um encontro de suas distintas trajetórias de formação, aponta o desempenho de tal grupo no fomento à pesquisa séria e de qualidade e na divulgação dos seus resultados para além dos nossos muros e do nosso território.

São Paulo, fevereiro de 2021.

Cláudia Alvarenga Marconi
Luiz Guilherme Arcaro Conci

AUTORES

Adriana Mári Mandacaru Guerra

Mestrado em andamento em Ciência Política pela University of Hawai'i at Manoa (EUA), com foco em Relações Internacionais e Teoria Política. Possui graduação em Ciências Sociais (2017) pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo e em Relações Internacionais (2018) e em Filosofia (2019) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com período de um semestre de intercâmbio internacional no Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po Paris, França). Realiza pesquisas transdisciplinares, com foco em Teoria de Relações Internacionais, Science & Technology Studies, Ecologia Política, Critical Security Studies e Eco-filosofia.

Ana Cláudia Santano

Professora pesquisadora do programa de Pós-graduação em Direito no Centro Universitário Autônomo do Brasil - Unibrasil (2016 - atual). Estágio pós-doutoral no Departamento de Direito Público, Universidad Externado de Colombia (2016 - 2019). Período de pesquisa pós-doutoral em Direito Público Econômico na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2014-2016), doutora pelo programa “Estado de Derecho y Buen Gobierno” (2009-2013) e mestre pelo programa “Democracia y Buen Gobierno” (2007-2008), ambos pela Universidad de Salamanca, Espanha. Coordenadora regional para o Brasil da Organização Internacional Transparencia Electoral (2018-atual).

Ane Elise Brandalise Gonçalves

Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR (2012), aluna bolsista PIBIC-PUCPR (2008-2010) e graduação em Relações Internacionais pela UNINTER (2012-2015), aluna bolsista de pesquisa científica-UNINTER (2013-2014). Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia no Centro Universitário Autônomo do Brasil - UNIBRASIL (2015-2017). Atualmente é Professora da Unc - Universidade do Contestado (disciplinas: Direito Eleitoral e Direito Internacional Público). Participou da École d'été en Relations Internationales sur les conflits et les interventions inter-

nationales em Bordeaux, França (2017). Realizou estudos na Corte Internacional de Justiça - Académie de Droit International de La Haye (2017).

Bárbara C. Blum

Mestranda pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP. barbara-cblum@gmail.com

Cláudia Alvarenga Marconi

Professora na Graduação em Relações Internacionais e do Quadro Permanente do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP. Atualmente está coordenadora do mesmo Programa. É também Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/ PUC-SP). Desenvolve o projeto www.erranciasmigrantes.com na PUC-SP.

Flavia de Campos Mello

Professora do Programa de Pós-Graduação em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP e do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP.

Flávia Pereira D'Angelo

Graduanda em Relações Internacionais pela PUC-SP e pesquisadora de Iniciação Científica com bolsa PIBIC-CEPE.

Gonzalo Aguilar Cavallo

Abogado (Chile), Doctor en Derecho (España), Magister en Relaciones Internacionales (España), Master en Derechos Humanos y Derecho Humanitario (Francia). Postdoctorado en el Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg, Alemania). Profesor de Derecho Constitucional, Internacional, Ambiental y Derechos Humanos, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca (Santiago, Chile). Director del Magister en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales de Chile (Santiago, Chile).

Heloise De Carvalho Campos

Formada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo/SP – Brasil) e graduanda do curso de Relações Internacionais na mesma instituição. Realizou estudos nas áreas de Direito Público (Direito Constitucional e Direito Internacional) e Ciências Políticas na Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne como aluna intercambista (2018/2). E-mail: heloise.campos@outlook.com

Luiz Guilherme Arcaro Conci

Professor de Teoria do Estado e Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo – SP – Brasil), onde coordena o Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Constitucional e é Professor Permanente do PEPG em Governança Global e Políticas Públicas Internacionais (Stricto Sensu). Professor Titular de Teoria do Estado da Faculdade de São Bernardo do Campo (São Paulo – SP – Brasil). Doutor e Mestre em Direito (PUC-SP), com estágio de estudos pós-doutorais no Instituto de Direito Parlamentar da Universidade Complutense de Madri (2013-2014). Professor Visitante nas Universidades de Bolonha (2016), Buenos Aires (2011-2014), Medellín (2019) e Messina (2019). E-mail: lgaconci@hotmail.com. Co-Líder do Grupo de Pesquisas sobre Direitos Fundamentais (PUC-SP/CNPq).

Luiza Rodrigues Mateo

Doutora em Relações Internacionais pelo PPGR I San Tiago Dantas, professora no curso de Relações Internacionais e no Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais na PUC-SP, pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU).

María Camila Charry Torres

Estudante de Direito. Universidade Externado de Colômbia.

Maria Tereza Ferreira Cavalheiro

Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP.

Maria Thereza Dumas Neto

Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Ca-

tólica de São Paulo (PUC-SP). Mestranda pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

Marina Pisati Pera

Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP.

Mauricio Luiz Borges Ramos Dias

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).

Natália Maria Félix de Souza

Natália é professora do Curso de Graduação em Relações Internacionais e do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É pesquisadora do ORI - Observatório de Relações Internacionais da PUC-SP e coordenadora do Tibira - Núcleo de Estudos Internacionais de Gênero e Sexualidade da PUC-SP. Desde 2019, é co-editora da Seção Conversations do International Feminist Journal of Politics (IFJP). Possui Doutorado em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, com bolsa sanduíche na Universidade de Victoria (Canadá). Possui mestrado em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio (2010) e graduação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - campus Franca. Seu trabalho centra-se principalmente nas abordagens críticas da subjetividade e da formação do sujeito, incluindo as teorias feministas, pós-estruturais, pós-coloniais e pós-humanas, e na necessidade de produzir uma descolonização da produção de conhecimento. Recentemente, está envolvida com várias iniciativas a respeito do Feminismo, Gênero e Sexualidades, incluindo a criação do grupo MulheRIs, que tem engajado criticamente o status das mulheres e dos estudos de gênero na RI no Brasil.

Paola Andrea Acosta Alvarado

Docente-investigadora do Departamento de Derecho Constitucional, Universidade Externado de Colombia. Doutora em Direito pela

Universidade Complutense de Madri, Espanha.

Terra Friedrich Budin

Coordenadora do curso de Relações Internacionais da PUC-SP e professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP. tfbudini@pucsp.br

Tomaz Oliveira Paoliello

Professor do curso de Relações Internacionais e do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP

DESAFIOS E PONTOS DE DEBATE DA CONJUNTURA POLÍTICA (BRASILEIRA) NOS ESTUDOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA

Ane Elise Brandalise Gonçalves¹

Ana Cláudia Santano²

1. *Introdução*

Até os dias atuais, a Academia procura definir o que se entende por democracia, tendo em vista sua complexidade e desafios no plano fático. Nessa perspectiva, o presente artigo visa demonstrar os desafios vislumbrados ao longo de estudos teóricos da democracia (teorias da democracia) para compreensão da conjuntura política brasileira e para o delineamento dos desafios e pontos de debate vivenciados.

Por um lado, reconhece-se desde logo que o termo democracia é amplo, apto a abranger variadas condutas, por mais controversas que possam parecer. De outra banda, sem uma ideia teórica mínima, não é possível realizar uma análise da conjuntura política, enquanto conjunto de acontecimentos e contexto político que questiona, na práti-

-
- 1 Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR (2012), aluna bolsista PIBIC-PUCPR (2008-2010) e graduação em Relações Internacionais pela UNINTER (2012-2015), aluna bolsista de pesquisa científica-UNINTER (2013-2014). Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia no Centro Universitário Autônomo do Brasil - UNIBRASIL (2015-2017). Atualmente é Professora da Unc - Universidade do Contestado (disciplinas: Direito Eleitoral e Direito Internacional Público). Participou da École d'été en Relations Internationales sur les conflits et les interventions internationales em Bordeaux, França (2017). Realizou estudos na Corte Internacional de Justiça - Académie de Droit International de La Haye (2017).
 - 2 Professora pesquisadora do programa de Pós-graduação em Direito no Centro Universitário Autônomo do Brasil - Unibrasil (2016 - atual). Estágio pós-doutoral no Departamento de Direito Público, Universidad Externado de Colombia (2016 - 2019). Período de pesquisa pós-doutoral em Direito Público Econômico na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2014-2016), doutora pelo programa "Estado de Derecho y Buen Gobierno" (2009-2013) e mestre pelo programa "Democracia y Buen Gobierno" (2007-2008), ambos pela Universidad de Salamanca, Espanha. Coordenadora regional para o Brasil da Organização Internacional Transparencia Electoral (2018-atual).

ca, os valores democráticos inscritos nas respectivas constituições dos Estados.

Vale salientar que o presente estudo não visa realizar análise de cenários prospectivos acerca da democracia no Brasil, mas apenas apresentar, sob o ponto de vista das teorias minimalista e maximalista da democracia, alguns dos desafios e pontos de debate imprescindíveis de análise para compreensão do presente momento, da conjuntura, até mesmo porque não se consegue delinear cenários desejosos ou possíveis sem uma prévia análise conjuntural.

Nessa medida, para fins de viabilizar a proposta do estudo, em um primeiro momento o artigo procura sumarizar as mais difundidas teorias da democracia, com enfoque para teoria minimalista e, como contraponto, para teoria maximalista. Ou seja: parte-se da análise do que se entende por democracia sob o ponto de vista teórico das Ciências Sociais.

Por certo, tais teorias não ficam incólumes de críticas e crises, de modo que perspectivas atualizadas, como as descolonialistas, reconhecem que há uma necessidade de uma definição própria da democracia, que não se enquadre necessariamente nos moldes hegemônicos.

Nessa linha, passa-se a analisar alguns percalços existentes na tentativa de encontrar uma ideia geral e modelo a um termo tão plural e amplo, objeto de disputas acirradas entre os mais variados atores políticos, trazendo à baila alguns desafios e pontos de debate nos estudos teóricos da democracia.

Longe de trazer soluções simples a questões complexas, o presente trabalho apenas traz, ainda que de forma bastante resumida, os estudos das teorias da democracia enquanto passo necessário para encontrar caminhos e definir conceituações próprias, de modo a reconhecer uma conjuntura política na qual, por vezes, é carregada de crenças e disseminações no sentido de que há de se ter um retorno a outros regimes de poder que não os democráticos.

Por fim, o artigo ora apresentado utilizou-se de uma metodologia multidisciplinar e teórica, com método a partir de revisão bibliográfica de autores próprios das teorias da democracia, sob uma perspectiva minimalista e, em contraponto, sob um entendimento maximalista.

2. A democracia enquanto objeto de estudo teórico: breve reflexão sobre as teorias da democracia

Longe de elucidar todas as teorias existentes acerca da democracia, cumpre verificar, em linhas gerais, as teorias mais difundidas acerca do termo, de dimensões múltiplas e de linguagem política por vezes ambígua (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 08).

Na etimologia da palavra, por certo, o termo “democracia” é definido como a junção entre o prefixo “*demos*”, como povo, e o sufixo “*kratos*”, como poder (ou seja: poder do povo), remetendo-se, em um primeiro instante, à ideia clássica de democracia conforme nos moldes da Grécia Antiga, estudado e divulgado por Aristóteles em seus estudos acerca da política e das formas de governo existentes e possíveis à época.

Nessa medida, em linhas gerais, a democracia é sintetizada como a forma de exercício do poder em atribuição ao povo. Contudo, conceitos abertos como povo, poder e correlata democracia geraram e continuam a gerar inúmeras definições, que aqui espelham as teorias da democracia.

De maneira sumária, a democracia possui duas teorias principais, a minimalista, analisada por autores como Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Adam Przeworski, dentre outros, e, em contraponto, a maximalista, difundidas por teóricos como Carole Pateman, Jürgen Habermas, Robert Putnam, etc.

Em linhas gerais, a teoria minimalista de democracia entende o exercício do poder democrático enquanto compromisso mútuo da sociedade, perfectibilizado, sobretudo, por meio de eleições livres e justas (regra mais relevante do jogo político). Por outro lado, a teoria maximalista prega que os regimes democráticos não se resumam a escolhas eleitorais ou utilização de mecanismos institucionais políticos, mas muito mais se faz presente no âmbito local e na eficácia positiva sobre os indivíduos.

Mais especificamente, acreditando-se que as teorias da democracia podem ser essenciais à compreensão da conjuntura atual, cumpre analisar as duas mencionadas teorias de democracia (minimalista e maximalista), suas vertentes gerais e principais críticas.

No que se refere à teoria mínima, de acordo com Joseph Schum-

peter, para compreensão da democracia enquanto ideal de espelhar a vontade comum (do povo), é preciso analisar a formação das vontades e sua transformação em fatores políticos e procedimentos aptos à escolha de representantes, executores da vontade comum (2017, p. 321-325).

Joseph Schumpeter, inclusive, foi um dos autores inaugurais da teoria mínima de democracia, influenciando notoriamente na Ciência Política dos Estados Unidos, sobretudo nos anos 70 e 80.

Para Schumpeter, a democracia pode ser definida como um método, resultado do compromisso mútuo entre elites políticas sobre as regras e procedimentos que produzam escolhas pacíficas, por meio do voto e eleições competitivas, dentro da pluralidade de interesses existentes no interior da sociedade (GAMA NETO, 2011, p. 27-28).

Por via de consequência, a democracia precisa ser definida como as regras do jogo, consubstanciadas nas eleições dos representantes dos cidadãos, ainda que, no final das contas, tal representação seja, em realidade, uma ficção da ideia clássica de bem comum (BOBBIO, 2004).

Nesta medida, na democracia, a função das eleições exerceria papel central, com o fito de registrar as decisões dos eleitores em um determinado momento, ou seja, de computar a opinião pública, conforme observa Giovanni Sartori (1965, p. 113-170).

Por outro lado, reconhecem os experts da teoria mínima de democracia que as eleições podem não ser, por si só, suficientes, tratando-se, em verdade, de regra mínima para realização desse regime de poder, que não fica intacto, por exemplo, às forças de elites políticas.

Nos ensinamentos de Robert Dahl, para uma democracia de grande escala se concretizar, é preciso ter instituições políticas necessárias, compreendidas estas enquanto regras formalizadas e não meros acordos provisórios ou práticas habituais. Para Dahl, seriam instituições políticas necessárias à garantia de liberdade de expressão e de associação, o controle de cidadãos nas atividades do governo, bem como as próprias eleições livres, justas e frequentes, dentre outras (2005, p. 219).

Desse modo, por mais que a existência de eleições exerça papel central na discussão democrática, de acordo com Dahl, é possível ir além, aumentando a possibilidade de participação inclusiva e de competição, o que, indubitavelmente, gera maiores conflitos, de forma que se pode afirmar que as questões e desafios inerentes à democracia são necessários e inevitáveis (2005, p. 202).

Veja-se que até mesmo dentro da teoria mínima da democracia não há um conceito único e exclusivo do que seria a democracia, mas, ao revés, há diversos pontos, características e questões em aberto. Ainda assim, na teoria mínima as palavras-chave de democracia seriam as eleições e as instituições.

Em termos históricos, a definição mínima e procedimentalista de democracia é caracterizada pela união, ao longo da história, com o liberalismo, enquanto filosofia política e econômica, o que gerou questões que persistem até os dias atuais (BOBBIO, 2004, p. 16-17).

Inclusive, Norberto Bobbio afirma que o Estado liberal foi pressuposto histórico e jurídico necessários para construção do que se denomina de Estado democrático de direito, uma vez que o poder democrático apenas seria possível de concretização em meio a renúncias pessoais, para fins de adequação às regras do jogo e de conferência de espaços de liberdades ao governo (2004, p. 16-20).

Na visão dos minimalistas, os elementos procedimentais da democracia são essenciais para compreensão da democracia enquanto processo político, não havendo irracionalidade entre democracia e capitalismo. Isso porque, de acordo com Adam Przeworski, as eleições exercem papel institucionalizante essencial para diminuir as chances da ocorrência de golpes e para fazer com que a democracia sobreviva mesmo em momentos de crise (PRZEWORSKI, 1989).

Não obstante, os próprios autores pertencentes ao que se entende por teoria mínima de democracia, tais como Joseph Schumpeter, Robert Dahl e Adam Przeworski, não ficam incólumes de críticas, tanto assim que surgem, posteriormente, acrescidos de fatores e eventos novos, outras várias teorias, a exemplo maior da teoria maximalista acerca do que seria a democracia, marcadas por uma nova conjuntura política, mas sem se desligar por completo dos ensinamentos dados pelas teorias anteriores.

Dentre as principais críticas à teoria minimalista de democracia, cite-se a ideia maior de regras de jogo, que não poderiam ser reduzidas a processos eleitorais, dado que as disputas políticas ocorrem em várias arenas (PATEMAN, 1992, p. 65-147).

Nessa via, em meio ao conflito, o diálogo não necessita do compartilhamento das regras do jogo, mas muito mais de um debate dotado de um consenso programático acerca de seus limites argumentativos (HABERMAS, 2014, p. 464-510).

Ademais, ainda sobre as regras do jogo exaltadas pelos minima-

listas, críticos como Robert Putnam lembram que tais regras sujeitam-se a interpretações diversas, que não ocorrem de forma automatizada, como se os seres humanos fossem robôs (1995, p. 277).

Ainda, as teorias minimalistas tendem a privilegiar elites políticas, de modo que a democracia precisa contar com o civismo ao revés do aspecto egoísta de disputas políticas. As regras do jogo, ao seu turno, são insuficientes para limitar tal individualismo (PUTNAM, 2000, p. 100-130; PATEMAN, 1992, p. 9-33).

Nessa toada, a crítica observa que a apatia das massas como um fator direto na democracia é realidade que nem sempre é considerada pela teoria minimalista. Para tanto, as eleições e correlatos processos eleitorais mostram-se insuficientes, havendo de se demonstrar uma eficácia positiva da democracia à massa, através da autoconfiança sobre a vida em geral e a concretização de condições para que os indivíduos possam participar da vida política (PATEMAN, 1992, p. 65-115).

Por fim, outra crítica realizada refere-se à ideia minimalista ilustrada, sobretudo, por Robert Dahl, no sentido de que quanto maior o crescimento econômico de um país tanto maior a aproximação com o ideal de democracia (1997, p. 75-110). Isso porque o que se vê, em realidade, é que nem sempre o crescimento econômico traduz-se em regime democrático, a exemplo maior dos países petrolíferos árabes, que possuem um regime monárquico absolutista de poder.

Conforme analisa Boaventura de Souza Santos, o debate de democracia feito pela teoria minimalista não ampliou a mobilização e participação política, tal como pregado em teoria, mas, ao revés, reduziu tais processos ao momento das eleições (2002, p. 43-49). Consequentemente, a teoria maximalista encontrou terreno fértil para novos debates, sobretudo concentrados nas potencialidades de democracias a níveis locais.

A teoria maximalista da democracia acredita no poder de participação direta dos cidadãos (e não apenas na ação do voto), segundo autores como Carole Pateman (1992), na questão da esfera pública enquanto espaço de discussão entre agentes livres e iguais, conforme prega, por exemplo, Jürgen Habermas (2014) e, inclusive, em pontos culturais e empenho por uma maior cultura política em sociedade (PUTNAM, 2000).

Em outras palavras: de maneira generalizada, a teoria maximalista comporta três vertentes principais: (1) vertente participativa, na qual, como a própria nomenclatura aduz, a participação é o enfoque

no estudo da democracia. É a linha adotada, por exemplo, por Carole Pateman; (2) vertente deliberativa, na qual a importância se deve aos processos deliberativos e de decisão nos espaços públicos, a exemplo maior dos estudos de Jürgen Habermas; (3) vertente culturalista, encabeçada pela ideia de capital social, de Robert Putnam.

Segundo Carole Pateman, a vertente participativa de democracia demanda um “treinamento” em democracia, que não se limita ao processo político nacional e que ocorre, em primeiro lugar, dentro de organizações não-políticas dotadas de democratização interna (1992). Na prática, trata-se de modelos vislumbrados em sociedades como os Estados Unidos e Grã-Bretanha, nos quais há maior sentido de eficácia política e maiores oportunidades de associação (1992, p. 142), ao mesmo tempo em que há valorização das decisões tomadas e aceitação de eventuais erros cometidos (1992, p. 137-147).

Ao seu turno, a teoria maximalista deliberativa de Jürgen Habermas entende a democracia como um regime político e uma forma de organização social apta a permitir a formação de um espaço público dotado de regras de debate universalmente aceitas pelos debatedores (2014).

Por fim, de acordo com os estudos de Robert Putnam, a democracia se faz presente em torno de uma cultura cívica, um capital social³ que traga percepções positivas de ideologia, de associação e de abertura aos indivíduos (2000).

Dentre as principais críticas feitas à teoria maximalista de democracia, pode-se afirmar que o modelo democrático maximalista de participação direta em todas as esferas políticas nem sempre é viável em grandes escalas. Em outras palavras: apenas em pequenas escalas o modelo teórico participativo poderia ser possível o que, não obstante, não é realidade na maior parte dos governos (CUNNINGHAM, 2009, p. 70).

Neste sentido, na obra de Carole Pateman, verifica-se um estudo da democracia pensado em escala local (sobretudo na indústria e no meio de trabalho), apta a gerar efeitos psicológicos positivos no indivíduo (1992, p. 65-145).

Também é crítica feita à teoria maximalista a questão das com-

3 Considerando os ensinamentos de Robert Putnam, por capital social entenda-se as características necessárias de uma sociedade, tais como confiança, normas e sistemas aptos a contribuir para cooperação com vistas a um mútuo benefício (2000, p. 40-41).

petências discursivas dos indivíduos, que nem sempre conseguem ter voz em face de assimetrias materiais existentes em sociedade (MIGUEL, 2014). Destarte, a teoria maximalista considera os indivíduos enquanto seres dotados de igualdade formal, contudo, nem sempre na prática é possível garantir materialmente essas condições de igualdade necessárias para participar de todas as fases do jogo político.

Na mesma linha, a teoria maximalista enfrenta um dilema da lógica da ação coletiva, no sentido de que é tarefa dificultosa a mobilização de grandes grupos, sobretudo quando todos esperam receber proveitos próprios. Cuida-se de crítica, sobretudo, voltada à ideia de capital social, disseminada por Robert Putnam.

Além disso, os meios de espaço público, enquanto locais de discussão política e tomada de decisões, já não é mais o mesmo de antes, de modo que nem sempre é possível concretizar a comunicação “face a face” ou fortalecer a esfera pública, conforme pensado por Jürgen Habermas (MIGUEL, 2014).

Por fim, outra crítica à teoria maximalista reflete sobre a questão das disputas e conflitos existentes no meio político e em uma sociedade plural, na qual quase toda decisão democrática não será do gosto de todos os participantes (CUNNINGHAM, 2009, p. 192). Consequentemente, a valorização do consenso nem sempre se faz presente, mormente quando há presente um projeto de hegemonia na qual o consenso não representa algo positivo, mas apenas traduz os interesses de alguns grupos (SANTOS, 2002, p. 59-64).

Em linhas gerais, nos estudos das Teorias da Democracia, assim pode-se sintetizar os principais aspectos e críticas das teorias minimalista e maximalista:

| | Teoria Minimalista | Teoria Maximalista |
|--|---|--|
| Principais Teóricos (ora analisados) | <ul style="list-style-type: none"> • Joseph Schumpeter • Robert Dahl • Adam Przeworski | <ul style="list-style-type: none"> • Carole Pateman (teoria participativa) • Jürgen Habermas (teoria deliberativa) • Robert Putnam (teoria culturalista) |
| Principais Ideias | <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque na delimitação e entendimento acerca das regras do jogo. • Importância das eleições livres e justas. • Importância das instituições políticas. | <ul style="list-style-type: none"> • A democracia não pode ser reduzida ao momento das eleições. • As regras do jogo são importantes, mas devem traduzir em um sentido psicológico positivo aos indivíduos. • Importância das discussões em organizações diversas, que não apenas instituições políticas. |
| Principais Críticas | <ul style="list-style-type: none"> • A teoria minimalista parece reduzir o sentido de democracia à ideia de eleições, enquanto regra mais importante do jogo político. Além disso, as regras são alvo de interpretações. • O aspecto individualista e egoísta da teoria minimalista. • Há apatia das massas como um fator direto na democracia. Para tanto, há de se ter um sentido de eficácia positiva da democracia. • Nem sempre o crescimento econômico traduz maior aproximação com o regime democrático. | <ul style="list-style-type: none"> • Participação direta nem sempre é viável em grandes escalas. Modelo teórico destinado apenas às pequenas escalas. • Nem sempre considera assimetrias sociais e desigualdade material. É difícil mobilizar grandes grupos. • A comunicação na atualidade não se dá mais “face a face” e os espaços públicos mudaram. • A valorização do consenso nem sempre considera que a política possui caráter eminentemente conflitivo. |

Fonte tabela: Elaboração própria, 2020.

Conforme se pode perceber, cada teoria acerca da democracia possui seus pontos positivos e negativos, sem haver, contudo, uma úni-

ca definição a um termo de multiplicidade de sentidos, que ora enfatizam o papel das eleições e demais instituições, ora reforçam o papel da representação e da participação direta em todas as etapas da política.

Ainda assim, reconhecendo-se que não mais se cogita em questionar a importância dos estudos teóricos da democracia, é preciso voltar aos estudos e modelos experimentados, extraindo o máximo de ensinamentos possíveis em face de uma conjuntura política que traz à tona a democracia enquanto melhor opção política de regime de poder.

Frise-se, aqui, que por “atual conjuntura” pode-se compreender como o conjunto de acontecimentos e contexto político que questionam os ideais e valores democráticos inscritos nas respectivas constituições de Estado. Adota-se, nessa medida, a ideia de conjuntura brasileira enquanto agrupamento de eventos ocorridos sob a égide da Constituição Democrática Brasileira de 1988.

Longe de analisar todos os eventos ocorridos no Brasil e no mundo, cumpre ressaltar que alguns fatores foram e são determinantes para questionar a democracia, podendo ser considerados verdadeiros eventos carregados de potencialidades e possíveis consequências em relação à construção de democracia em ambiente interno.

Nesse sentido, eventos relacionados aos resultados das eleições no Brasil, a atuação dos atores políticos e sociais, a comunicação com o povo e os novos espaços de discussão, o papel das instituições ligadas às funções de Estado (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) e outros assuntos correlacionados são temas que trazem à baila o exercício cotidiano da democracia.

Outrossim, cumpre salientar que o presente trabalho não visa realizar análise de cenários prospectivos acerca da democracia no Brasil, mas apenas apresentar, sob o ponto de vista das principais teorias da democracia (teoria minimalista e, em contraponto, teoria maximalista), alguns dos desafios e pontos de debate imprescindíveis de análise para compreensão do presente momento, até mesmo porque não se consegue delinear cenários desejosos sem a análise conjuntural.

Na mesma linha, considerando que a história já experimentou variados regimes políticos, tem-se, até o presente momento, a democracia como a melhor das alternativas viáveis (e, por via de consequência, o melhor dos cenários futuros), ainda que esta não conte com soluções simples e que seja uma qualidade que não fica livre por completo

de indignações⁴.

Desse modo, ainda que a atual conjuntura tenha pontos em aberto, pode-se afirmar que o conceito de democracia é relevante e essencial, sendo que deve ser objeto de estudo e de debate, pela Academia e fora dela, em tempos atuais.

Reconhecido o papel dos estudos teóricos gerais da democracia, cumpre analisar, alguns dos principais desafios atuais, presentes principalmente no contexto brasileiro, das teorias na compreensão do que se entende por democracia.

3. A democracia enquanto termo polissêmico e objetivo de disputas: desafios e pontos de debate da conjuntura política (brasileira) na concepção teórica de democracia

Durante anos diversos teóricos já se debruçaram sobre a tentativa de estudar a democracia e procurar conceituá-la, conforme analisado no tópico anterior. Pode ser o momento de retomar tais estudos, sem olvidar que a ideia de democracia, em si, é carregada de importância histórica, de modo que cumpre realizar a análise, no presente tópico, dos atuais desafios e pontos de debate das teorias da democracia.

Enquanto a democracia seja termo de simbologia positiva e elemento legitimador universal de condutas variadas, não se pode deixar de considerar a importância de definir conceitos mínimos e limitações, na medida em que servem de auxiliares na análise de eventos atuais, para compreensão de que se há uma conjuntura democrática ou, ao revés, se está a vivenciar uma fase de transição de regime político ou, ainda, uma ruptura total dos ideais democráticos.

Reitere-se aqui, em linhas gerais, que por atual conjuntura política pode-se compreender como o conjunto de acontecimentos e contexto político que questionam os ideais e valores democráticos inscritos nas respectivas constituições de Estado.

Em um plano jurídico-formal, por certo, tais limites são deli-

⁴ No ponto, Robert Dahl, em sua obra "A Poliarquia", diferenciava a democracia real da democracia ideal. A Poliarquia ideal nada mais seria, então, que uma democracia plena. Contudo, a maior parte dos países, dentre eles o Brasil, ainda seriam poliarquias incompletas, em estágios de construção e avanço (2005, p. 225-228).

neados por meio do documento jurídico maior que constitui e funda o Estado, a Constituição, pois, afinal, é ele que traz as principais regras do jogo, princípios e objetivos do Estado (DAHL, 2005, p. 146).

Contudo, mesmo no plano jurídico, ou numa perspectiva puramente formalista de democracia, pode-se afirmar que tais regras e princípios constitucionais não são incólumes de interpretações variadas e de estratégias por parte dos atores políticos e jurídicos, o que demonstra ainda mais a necessidade de fortalecimento do plano teórico acerca da democracia.

Nessa via, não basta reconhecer que a democracia se trata de um termo polissêmico e amplo, mas também é preciso fixar as bases dessas regras do jogo no plano teórico.

Duas teorias gerais foram vislumbradas na tentativa de fixar requisitos democráticos: a teoria minimalista e a teoria maximalista, que elucidam que a democracia é termo objeto de disputas pelos mais variados atores políticos e pelos próprios governos estatais, sobretudo aqueles dotados de projetos hegemônicos (LACLAU; MOUFFE, 1985, p. 55-65), que procuram, de variadas maneiras, predizer o que é democracia e o que não é.

Em análise às principais teorias da democracia, verifica-se que um dos desafios, já reconhecidos pelos teóricos, é a necessidade de uma definição própria da democracia, sem pretensão de se encaixar perante um conceito clássico de democracia da Grécia Antiga, aristotélica, ou, ainda, uma democracia como nos moldes da hegemonia norte-americana (MANZO, 1991; WOLKMER, 1994).

Nesse sentido, as teorias clássicas de democracia parecem se conectar mais com questões e história da Grécia Antiga, na tentativa de realização do conceito aristotélico de uma forma pura ou boa de governo. Outrossim, as teorias mínimas da democracia, tomando-a como questões eleitorais ou procedimentais, não parecem adequar-se, mais, a todos os Estados.

Em um mundo de interdependência global e cada vez maior assimetria entre os atores, a disputa para conferir o que é ou não democracia é reconhecidamente cada vez mais acirrada. Veja-se que se trata de questão não apenas brasileira, mas também mundial, a exemplo maior de questões democráticas nos países árabes e os eventos conhe-

cidos como “Primavera Árabe”⁵, dentre outros inúmeros casos práticos que ocorrem mundo afora.

No mais, conforme visto no tópico anterior, as questões eleitorais e puramente procedimentais parecem que já não conseguem mais evitar o enfraquecimento e esfacelamento institucional, o que pode ser explicado, sobretudo, pela tensão entre liberalismo e advento de novos estados e conflitos.

No ponto, as várias teorias acerca das Ciências Sociais vislumbraram, sobretudo após a Guerra-Fria, a necessidade de reconstrução de conceitos e ideais que já não se enquadravam mais como antes. É nesse sentido que se sobressaem teorias novas e abordagens revisitadas, a exemplo maior das perspectivas teóricas descolonialistas (WOLKMER, 1994; SANTOS, 2002; FLORES, 2009).

Eis uma das maiores complexidades da democracia: encontrar um conceito próprio, que considere as características sistemáticas próprias de cada sociedade (de pequena ou larga escala) e, ao mesmo passo, reconhecer que o pluralismo deve encontrar consensos mínimos para fins de se encontrar uma conceituação limítrofe do que pode ser democracia e do que violaria as regras do jogo.

Por certo, não se trata de delimitar, em curto prazo, uma nova conceituação de democracia, mas de retomar os ensinamentos dados no plano teórico para fins de construção própria de um cenário democrático.

Pode-se parecer uma tautologia, uma obviedade, trazer à tona ideias estudadas pelas teorias das Ciências Sociais, tais como consenso, pluralismo, direitos políticos, entre outras que permeiam o sentido de democracia.

Contudo, no resultado das influências históricas anteriores, acrescidos de eventos atuais de conformismo político e tentativas diversificadas de retorno a anteriores regimes de poder, há de se retomar os conceitos analisados pelas teorias da democracia para aferição interna e escolha de caminhos futuros.

Quer-se dizer, pois, que a noção de democracia também pres-

5 Em linhas gerais, a Primavera Árabe refere-se ao movimento popular, com levantes e protestos diversos iniciados em 2010, em prol de democratização em Estados localizados no Norte da África e Oriente Médio, tais como Tunísia, Argélia, Egito, Somália, Omã, Iêmen, dentre outros.

supõe um viés histórico de conquistas e de problemas que não foram solucionados. É, nessa medida, que as teorias da democracia mais atualizadas reconhecem que o casamento entre democracia, liberalismo econômico, globalização e capitalismo parece estar em crise, quiçá próximo ao divórcio (VIGEVANI, 1994).

De outra banda, o reconhecimento de que a noção de democracia perpassa pelas análises das disputas e da história não a torna um conceito sem utilidade ou sem função alguma, muito pelo contrário. Trata-se de via necessária para descrição da conjuntura contemporânea e prescrição de cenários futuros, como é próprio de conceitos normativos e de realização de regras de jogo constitucionais, ilustrados, dentre outros, por meio das instituições políticas.

Diante disso, nunca se falou tanto na necessidade de fortalecimento das instituições democráticas brasileiras, sobretudo enquanto meios aptos a impor limitações às ações do Poder Executivo. De fato, o conhecimento teórico e correlata divulgação das regras constitucionais brasileiras e de suas instituições correspondentes são, certamente, vias possíveis para fins de auxiliar na procura de consensos mínimos na sociedade.

Isso porque, conforme lembram O'Donnell e Schmitter, quando um conjunto de práticas institucionais passa a ser habitualmente conhecido, realizado e aceito pela sociedade, há consolidação do regime político democrático e, por via de consequência, menores chances de se ter um cenário de transição política e de regimes políticos contrários à democracia (1988, p. 111).

É nessa toada que se entende, na atualidade, que a democracia não termina, necessariamente, com rupturas violentas, mas, sim, vai gradualmente se extinguindo com o advento de um autoritarismo caracterizado pelo enfraquecimento gradual das instituições (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Por outro lado, ainda que o papel das instituições seja um dos elementos caracterizadores das democracias minimalistas, tampouco as democracias maximalistas ficam livres de crises internas e da possibilidade de rupturas. Em outras palavras: a dependência da institucionalidade (O'DONNELL, 1987) e da cultura política (PUTNAM, 1995) não são suficientes, por si só, para sustentar o sistema político, até mesmo porque a exploração da crise é espaço vantajoso para tomada de poder por parte de autoritários (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 97).

Ademais, em meio à análise das regras do jogo, seja sob o prisma

normativo ou não, contam-se cada vez mais, para fins de análises, com novos arsenais de acontecimentos e novas estratégias utilizadas pelos atores políticos, assim como há uma miríade de entendimentos no senso comum cotidiano.

Por via de consequência, os senso-comuns de democracia podem dizer muito acerca dos entendimentos das regras do jogo e dos arranjos políticos e jurídicos que estão em curso.

Nessa via, frisando-se, mais uma vez, que não há respostas fáceis ou simples acerca da democracia, é preciso constatar quais seriam esses principais senso-comuns e esclarecer, por variadas vias, as estratégias utilizadas pelos atores políticos e, sobretudo, pelos representantes do povo.

Conforme já observou Gramsci, todos são filósofos e todos possuem, de um modo ou outro, concepções de mundo diversas, concretizadas no senso comum, no folclore, na linguagem, etc. (1999, p. 93-94).

Nesse sentido, compreende-se aqui por senso-comum o termo “opinião pública”, tomando-se por base os ensinamentos maiores de Giovanni Sartori, que cuidou de analisar da ciência do senso-comum (1965).

Por outro lado, o termo senso-comum não se confunde com vontade geral, termos comumente propalados quando se refere à democracia. Na visão de Sartori, por exemplo, as manifestações de rua não representariam a democracia, mas apenas uma minoria organizada, de modo que a opinião pública não pode ser tomada como termo sinônimo à vontade geral do povo, uma vez que alberga variados pensamentos e ideias. Ainda, de acordo com o autor, a opinião pública não pode ser artefato produzido pelo Estado, mas há de ser autônoma e livre do Governo o que pode auxiliar a compreender uma reformulação em prol de meios de comunicação diversos e livres, que consigam trazer em pauta as discussões dos atuais embates da democracia (1994, p. 117).

Nesse passo, quando se fala em discussões muito se tende a associar a democracia com os movimentos sociais, como forma de contestação do sistema vigente e de efeitos onipresentes no cotidiano e na vida de todos (CASTELLS, 2017, p. 195).

Não obstante, de acordo com as teorias da democracia analisadas, a democracia não há de ser tomada como sinônimo de movimentos sociais, na medida em que estes, ainda que detenham tecnologia e

redes de apoio, nem sempre conseguem alçar a vontade de todos, mas muito mais de grupos específicos da sociedade.

Por sinal, as mudanças em torno das constituições da sociedade e formas de organizações e sindicalizações (PATEMAN, 1992, p. 65-135) com o fito de servir de bolsões de formação da opinião pública, também são temas que interessam aos estudos da democracia e que não podem passar mais despercebidos na tentativa de alçar consensos mínimos.

Novamente, esses liames tênues, entre o que é e o que não é opinião pública, democracia e outros conceitos abertos e interligados, certamente constituem desafio e paradoxo da sociedade contemporânea e dos estudos teóricos de democracia.

O conflito, aqui, é palco de disputas, mas também de oportunidades de debates profícuos e diuturnos, o que não necessariamente é fator ruim, muito pelo contrário: a própria teoria minimalista de Robert Dahl, conforme analisado, já anotava a importância da competição e das disputas (2005, p. 36).

Ademais, a melhoria de incentivo de participação política por parte dos cidadãos, conforme pregava a teoria maximalista, pode servir para fortalecimento do sentimento democrático, auxiliando a encontrar ideias mínimas do que se entende por democracia e do que se deseja em longo prazo, enquanto cenário futuro.

Nesse sentido, tanto a teoria minimalista quanto a teoria maximalista de democracia, reconhecem a relevância do debate e do conflito, de modo que a atual conjuntura pode demonstrar uma oportunidade para definição de um entendimento e de um consenso mínimo do que se entende por democracia.

Vale dizer: ainda que se possa procurar consensos mínimos acerca da democracia, não se pode deixar de lado a relevância do conflito para formação dos acordos, práticas e interpretações. Consenso mínimo, conflito e democracia, ainda que possam parecer termos bastante antagônicos e paradoxais, são fatores que devem conviver entre si, sob pena de se recair em uma forma de governo dotada de uniformidade e sem requisitos mínimos de competitividade, participação direta ou liberdade mínima para acesso ao poder.

De toda maneira, é possível dizer que quando uma democracia que se encontra em crise, isso implica na afirmação de que as regras do jogo previstas na Constituição do Estado e o conjunto de padrões que é praticado e aceito no acesso do poder político já não mais são sufi-

cientes para impor limitações, pelos seus mais variados meios, sejam institucionais, jurídicos e de opinião pública livre, a quem incumbe representar a sociedade.

Trata-se de constatação possível, em longo prazo, tanto assim que se chega a propugnar na atualidade, que as democracias, tais como os seres vivos, podem morrer (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Ainda assim, conforme lembra Robert Dahl, por mais desafiadora que seja a democracia, cuida-se da melhor opção que consegue abarcar as ideias de cidadania inclusiva, direitos e garantias mínimas, tarefa tal que os outros tipos de exercício de poder político desconsideram (2005, p. 26).

As teorias, desde muito tempo, reconheceram diversos modelos de democracia, incluindo a possibilidade de se chegar a uma poliarquia (DAHL, 2005, p. 50) e outros tipos de exercício do poder político.

Mais do que nunca há a necessidade de revisitar os modelos e estudos de democracia, encontrar caminhos e definir conceituações próprias e de acordo com um mínimo de consenso básico. De outra banda, o reconhecimento da democracia enquanto termo polissêmico e objeto de disputas em nada retira a importância da descrição teórica e da prescrição.

Considerações Finais

O presente artigo procurou desenvolver, de modo sintetizado, a questão do que se entende pelo termo “democracia” e qual o papel das teorias das Ciências Sociais na missão de encontrar uma conceituação ideal, trazendo à baila seus desafios em meio à conjuntura política (ou seja, em meio ao conjunto de acontecimentos e contexto político que questiona, na prática, os valores democráticos).

Mais especificamente, duas foram as teorias brevemente apresentadas neste artigo, quais sejam: teoria minimalista, elucidada por teóricos como Joseph Schumpeter, Robert Dahl e Adam Przeworski, e, de outra banda, a teoria maximalista, estudada por autores como Carole Pateman, Jürgen Habermas e Robert Putnam.

Segundo a teoria minimalista, a democracia deve enfatizar a delimitação e o entendimento acerca das regras do jogo, consubstanciadas, sobretudo, por meio das constituições dos Estados. A democracia faz-se presente em uma sociedade principalmente por meio das instituições políticas e em momentos como o das eleições.

Já para teoria maximalista, não basta a sociedade celebrar eleições livres ou ter instituições: é preciso contar com uma participação ativa do indivíduo em organizações diversas e em todos os momentos políticos, de modo a gerar uma eficácia positiva do sentido de democracia.

Dessa forma, não há um conceito único da democracia, sendo preciso reconhecê-la enquanto termo polissêmico e objeto de disputas entre variados atores políticos, sobretudo daqueles dotados de projetos hegemônicos, o que já é reconhecido por abordagens teóricas contemporâneas de democracia, a exemplo maior das perspectivas descolonialistas.

Por outro lado, pode parecer uma obviedade trazer à tona ideias estudadas pelas teorias minimalista e maximalista de democracia, tais como consenso, pluralismo, direitos políticos, cultura política, entre outras que permeiam o seu sentido.

Ademais, tanto as democracias minimalistas quanto as maximalistas não estão livres de críticas, assim como comportam crises internas. Inclusive, segundo Levitsky e Ziblatt (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), as rupturas da democracia podem ser explicitadas pela dependência da institucionalidade (O'DONNELL, 1987) e da cultura política (PUTNAM, 1995) para sustentar o sistema.

Contudo, conforme analisado, mais do que nunca há a necessidade de revisitar os modelos de democracia, o que pode ser conferido, em boa parte, por meio dos estudos das teorias da democracia, encontrar caminhos e definir conceituações próprias, a fim de realizar escolhas acerca dos cenários pretendidos.

Se o momento de crises é espaço vantajoso para tomada de poder por parte de autoritários (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 97), compreender a conjuntura política, enquanto fruto dos ensinamentos, sucessos e insucessos de modelos pensados pelas teorias, faz-se urgente.

Por mais que a história já tenha experimentado diversos regimes de poder, ainda a democracia, por mais complexa que seja, aparece como um modo viável de exercício de regime de poder.

Referências

ARISTÓTELES. **Política**: texto integral. 5. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. trad. Carmen C, Variiale et alii.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Universidade de Brasília, 1a ed., 1998.
- CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da Internet. 2ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**: uma introdução crítica. Trad. Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- DAHL, Robert A. **A Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 2005.
- FLORES, Joaquim Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 19, p. 27-42, 2011.
- GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**, volume 1. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2014.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and the socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Verso, 1985.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MANZO, Kate. Modernist discourse and the crisis of development theory. **Studies In Comparative International Development**, vol. 26, 1991.
- MIGUEL, Luis Felipe. Consenso e conflito na teoria democrática: para além do antagonismo. **Lua Nova** (Impresso), v. 92, p. 13-43, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000200002>. Acesso em: 20 fev 2020.
- O'DONNELL, Guillermo. Transição democrática e políticas sociais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, out/dez 1987.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. **Transições do regime autoritário**: primeiras conclusões. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.
- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy**, n. 6, p. 65-78, 1995.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. v. 1. Editora Ática, 1994.
- SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1965.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2017.
- VIGEVANI, Túlio. **Liberalismo e socialismo**. São Paulo: Unesp, 1994.
- WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. Fundamentos de uma nova cultura do Direito. São Paulo: Alfa Ômega, 1994.

MULTILATERALISMOS NA MULTIPOLARIDADE: A CRIAÇÃO DO BANCO ASIÁTICO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E A GOVERNANÇA GLOBAL CONTEMPORÂNEA

Flavia de Campos Mello¹

Marina Pisati Pera²

A crise da ordem internacional liberal tem assumido, nos últimos anos, expressões diversas e muitas vezes ambivalentes. Na década de 90, a expansão da ideia de governança internacional teve origem no contexto das crenças sobre o fim da história e das ideologias, mas também das reformas econômicas liberalizantes e suas dimensões de alcance global então sintetizadas na chamada agenda do Consenso de Washington. Nesse sentido, o significado e a prática da governança internacional foram marcados de maneira fundamental pelo momento do imediato pós-Guerra Fria, remetendo ao fim da bipolaridade e às possibilidades à época vislumbradas de promoção de um ordenamento das relações internacionais supostamente consensual e inclusivo.

Desde então, ao invés das expectativas de homogeneização, a realidade das instituições internacionais foi marcada por inúmeras contestações e paralisia decisória, enfraquecendo muito particularmente o multilateralismo de natureza universalista que esteve na gênese da institucionalidade criada pelas potências ocidentais no pós-Segunda Guerra Mundial. Ao mesmo tempo, no contexto do profundo reordenamento do poder global atualmente em curso, com a diminuição do

1 Professora do Programa de Pós-Graduação em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP e do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP.

2 Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP.

poder relativo dos Estados Unidos e a ascensão da China à condição de potência mundial, novos arranjos institucionais, de diversos formatos e composições, demonstram que a ordem internacional ocidental já não constitui o único projeto de alcance global.

Este capítulo analisa a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês) enquanto importante inovação institucional multilateral, sob iniciativa da China, sem a participação dos Estados Unidos e do Japão, que conseguiu atrair a adesão de países desenvolvidos e em desenvolvimento, da Ásia e outras regiões. O AIIB já conta em 2020 com a participação de 103 países, sendo assim o segundo maior banco multilateral de investimentos, do ponto de vista do número de membros, atrás apenas do Banco Mundial. Para muitos analistas, trata-se de um sucesso diplomático excepcional, possivelmente o mais ambicioso projeto de construção de uma instituição multilateral por uma potência não Ocidental desde o final da Guerra Fria. O texto, na primeira seção, situa a criação do AIIB no contexto da estratégia internacional da China, especialmente no que diz respeito à sua atuação junto às instituições internacionais. A seguir, examina a oposição dos Estados Unidos e do Japão, a adesão dos países europeus e os primeiros anos de implementação do banco. Por fim, aborda o tema das condicionalidades no AIIB e as perspectivas para os países do Sul Global nos marcos da heterogeneidade e das incertezas da governança global em conformação.

O AIIB na estratégia internacional da China

Desde meados da década de 1990, o tema do possível impacto da ascensão chinesa na governança global tem dividido opiniões nos debates em relações internacionais. Da perspectiva do otimismo institucionalista, a ordem internacional liberal seria suficientemente flexível para acomodar potências emergentes, que seriam progressivamente adaptadas e incorporadas ao arcabouço normativo preexistente, ou ao menos cooptadas. No cenário oposto, a potência em ascensão atuaria de maneira revisionista nas instâncias de poder, com intenção de subverter a ordem global vigente.

A partir da chegada de Xi Jinping ao poder em 2013, a diplomacia chinesa assumiu uma postura de alto perfil no plano global, muito especialmente no que diz respeito aos fóruns multilaterais. Segundo alguns analistas, à semelhança do papel exercido pelos Estados Unidos no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, a China como potência global em ascensão estaria atuando no sentido de organizar

e moldar o mundo em transição, de forma a atender seus interesses de longo prazo, assim como outras potências globais em ascensão no passado também contestaram os termos da ordem global conforme ganhavam força material e política. Diferentemente de outros momentos de transição, contudo, a ascensão chinesa se dá nos marcos de um sistema altamente institucionalizado. Por esse motivo, a China tem manifestado atuação híbrida: ao mesmo tempo em que amplia as instâncias de participação em instituições já existentes, também atua na criação de novas instituições, com regras e características próprias, com vistas a promover seu *status* de potência global (IKENBERRY e LIM, 2017; STEPHEN e SKIDMORE 2019). Em oposição a uma abordagem unívoca, isto é, ou a adoção de uma agenda revisionista radical ou a participação integral nas organizações internacionais, a China tenderia a optar por uma gama de opções de atuação dentro do sistema institucional, dentre as quais o multilateralismo passou a ser explorado de maneira particular.

Junto com o AIIB, a criação do Banco dos BRICS (também chamado de Novo Banco de Desenvolvimento e conhecido pela sigla NDB, correspondente à sua designação em inglês) é considerada como mais um exemplo do compromisso da China com a construção de novas instituições que, sem confrontar a arquitetura financeira das instituições liberais de Bretton Woods, passaram a oferecer opções aos países em desenvolvimento na governança econômica global contemporânea. Em 2012, na reunião de cúpula dos países do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a ideia do banco foi originalmente proposta pela Índia, formalmente aprovada no ano seguinte, levando à assinatura formal do acordo de criação do Banco dos BRICS em 2014. À mesma época, em 2013, em visita a diversos países do Sudeste Asiático, o Presidente Xi Jinping anunciou a criação do AIIB. A proposta foi concebida no contexto de um conjunto de projetos chineses mais ambiciosos, nos marcos da chamada *Belt and Road Initiative*, fazendo referência à importância da antiga Rota da Seda nas dinâmicas internacionais do século XVI. Um ano depois, em 2014, os primeiros países signatários se comprometeram a aderir ao AIIB. Em 2015, o novo banco já reunia 50 países membros, que firmaram a estrutura legal do banco, oficialmente inaugurado em 2016, com capital inicial de US\$ 100 bilhões.

Tanto o NDB quanto o AIIB têm suas sedes na China, que desempenha posição proeminente nas operações e procedimentos de ambos os bancos. São dois arranjos institucionais inovadores, com for-

te atuação chinesa no caso do NDB e liderança chinesa inequívoca no caso do AIIB, de alcance global. O NDB, contudo, permaneceu muito aquém das expectativas levantadas quando da sua criação, refletindo dificuldades domésticas entre membros dos BRICS e especialmente a mudança de posição do Brasil, reduzindo as projeções quanto à ação conjunta das potências emergentes sobre a governança global. O AIIB, por sua vez, nascido de iniciativa unilateral por parte da China mas com expressivo alcance multilateral, conta em 2020 com a adesão de 103 países, que abrangem 78% da população mundial e 63% do PIB mundial, mais de US\$20 bilhões já investidos em projetos aprovados, alocados em quatro continentes. Dentre os países que compõem o G-20, apenas os Estados Unidos, o Japão e o México não aderiram ao AIIB. Para os americanos, conforme será detalhado a seguir, a criação do AIIB foi interpretada, sobretudo, como uma estratégia chinesa para suplantear o Banco Mundial, controlado pelos Estados Unidos, com vistas a criar uma institucionalidade financeira internacional sob sua própria liderança. Da mesma forma, para o Japão, o AIIB foi percebido como potencial competidor do Banco de Desenvolvimento Asiático, criado em 1966 e historicamente sob seu controle, indicando a possibilidade de conformação de arranjos multilaterais rivais na região nos marcos da disputa de suas lideranças.

No que diz respeito às motivações da China para a criação do AIIB, as análises sobre o tema identificaram quatro dimensões principais: a insatisfação chinesa com as instituições financeiras internacionais tradicionais; as necessidades domésticas da economia chinesa; a concretização de objetivos de política externa; e o financiamento de infraestrutura no continente asiático e regiões vizinhas.

Em primeiro lugar, a frustração chinesa em relação ao ritmo lento de mudanças e reformas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional teria levado o gigante asiático a fundar uma nova instituição financeira que melhor acomodasse seu peso econômico, já que, nas instâncias tradicionais, os limites ao aumento de sua influência tornavam-se explícitos (BUSTILLO e ANDONI, 2018). De fato, o governo chinês se envolveu ativamente nas reformas relativas ao aumento das quotas e da voz de países em desenvolvimento no FMI, acordadas na cúpula do G-20 de 2010, que fariam da China o terceiro maior contribuinte da instituição, depois dos Estados Unidos e do Japão. Para as medidas entrarem em vigor, no entanto, era necessária a ratificação de 85% dos membros e, como os Estados Unidos representavam 17% das quotas de votos e ratificaram o pacote de reformas

apenas em 2015, durante cinco anos impossibilitaram que as medidas valessem. Pequim interpretou essa demora em aprovar a reforma como uma oposição de Washington à tentativa chinesa de ampliar sua influência na instituição (KAWAI, 2015). Desde então, apesar do aumento de suas contribuições e de seu poder de voto, a China permaneceu subrepresentada em relação ao seu peso na economia global. O governo chinês não apenas entende que o processo decisório nessas instituições reflete uma distribuição de poder desigual mas também que a governança econômica promovida pelas potências ocidentais envolve normas e princípios que comprometem a soberania dos países membros (LIANG, 2020).

Para além das discordâncias com as instituições financeiras tradicionais, as motivações da China para a criação do AIIB também responderam a objetivos econômicos e geopolíticos, regionais e ao mesmo tempo globais. Após ter passado pela fase de desenvolvimento de sua própria infraestrutura doméstica, as empresas chinesas de construção civil e engenharia se encontravam em busca de novos mercados para internacionalizar sua capacidade de produção (DOLLAR 2015; STEPHEN e SKIDMORE 2019). Os projetos de financiamento também foram entendidos como oportunidades para internacionalizar tanto a moeda chinesa, o iuan, quanto empresas chinesas para, assim, acessar novos mercados através da expansão dos empréstimos a outros países (DRYSDALE et al., 2017).

Adicionalmente, o interesse do governo chinês em promover assistência ao desenvolvimento, por meio do AIIB, do NDB e da *Belt and Road Initiative* foi também inserido nos marcos da estratégia de política externa unilateral da China, no sentido de projetar sua influência a nível global, buscando ao mesmo tempo facilitar seu acesso a matérias-primas e recursos energéticos para suas atividades industriais (WEISS, 2017). Dessa forma, o AIIB seria o começo, segundo certos autores, de uma “ordem global não ocidental” (IKENBERRY e LIM, 2017), liderada pela China. A partir da chegada ao poder de Xi Jinping, a China se posicionou de forma mais assertiva e confiante em termos geopolíticos, a exemplo da reivindicação de territórios no Mar do Sul da China, das novas relações de poder com os Estados Unidos, das iniciativas para aumentar a conectividade entre Ásia, Europa e África e, por fim, da criação de novas instituições financeiras, como o AIIB. Dessa forma, por meio da financeirização do seu regionalismo, a China passou a aprofundar suas relações diplomáticas e aumentar, assim, sua influência geopolítica na região (KAWAI, 2015).

A oposição dos Estados Unidos e do Japão

Em 28 de abril de 2015, o então presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, e o então primeiro-ministro do Japão, Shinzo Abe, participaram de uma coletiva de imprensa conjunta na Casa Branca, onde, entre outros assuntos, anunciaram a decisão de não se tornarem membros fundadores do AIIB. Obama concordou que o tema da infraestrutura no continente asiático constituiria uma demanda necessária e que a economia mundial poderia se beneficiar, em termos de trocas comerciais, de uma Ásia mais conectada aos mercados globais. “A China tem muito dinheiro. Está apresentando um grande superávit há bastante tempo. Então a China quer colocar dinheiro em projetos de desenvolvimento na região é algo positivo” (OBAMA, 2015). Logo em seguida, no entanto, Obama acrescentou que os Estados Unidos se preocupavam com as “boas práticas” do novo banco, que deveriam seguir os altos padrões do Banco Mundial e do FMI. O presidente não sinalizou a adesão, mas apenas a intenção de estabelecer laços de cooperação entre o AIIB e as instituições multilaterais financeiras existentes (HARRIS, 2015).

O posicionamento do governo Obama gerou grandes repercussões e críticas. Robert Zoellick, ex-presidente do Banco Mundial e Secretário de Estado do governo George W. Bush, considerou que o tratamento conferido pelo governo Obama ao AIIB foi um erro de estratégia. Para Madeleine Albright, também ex-Secretária de Estado dos Estados Unidos, o governo norte-americano calculou mal sua posição. O teste de força da diplomacia americana ao tentar impedir que seus aliados aderissem ao AIIB foi um fracasso. O principal argumento do governo dos Estados Unidos para justificar a decisão foi a preocupação de que o AIIB falharia em seguir os altos padrões do Banco Mundial e de outros bancos regionais de desenvolvimento, como normas trabalhistas, ambientais e de transparência (ETZIONI, 2016). Outro argumento sustentado foi o de que a China estava criando um banco regional para competir com as instituições já existentes, especificamente o Banco Asiático de Desenvolvimento (sob controle do Japão) e o Banco Mundial (sob controle dos Estados Unidos). De fato, apesar de sua denominação formal, o AIIB, desde sua concepção, revelava seus propósitos de conexão com regiões para além da Ásia, refletindo a ascensão da China não apenas como liderança regional mas também como potência global e proponente de uma institucionalidade multilateral concorrente do Banco Mundial.

Os Estados Unidos focaram seus esforços na ameaça que o AIIB poderia representar às instituições financeiras que lideram, aos mutuários e à ordem financeira global. Por isso, conforme a iniciativa chinesa tomava forma, os Estados Unidos investiram mais energia em dissuadir seus aliados do que em procurar formas para se engajar no AIIB de algum modo cooperativo ou até para oferecer alternativas às demandas de financiamento para infraestrutura na região.

Conforme será discutido adiante, em março de 2015, o Reino Unido foi o primeiro país europeu a aderir ao AIIB. Em poucos dias, outros aliados norte-americanos, como Alemanha, França e Itália, se juntaram ao Reino Unido e formalizaram a adesão. É a respeito desses anúncios que analistas americanos afirmaram que a decisão da administração Obama demonstrou ser uma estratégia mal calculada e uma derrota diplomática. Segundo Stiglitz, o episódio evidenciou que o Reino Unido constantemente acomoda a China e que os Estados Unidos recorrentemente manifestam insegurança na condução de sua influência global (STIGLITZ, 2015).

Quanto ao Japão, Shinzo Abe, na coletiva de imprensa conjunta na Casa Branca, também reconheceu a necessidade de investimentos em infraestrutura na Ásia, mas, assim como Obama, ressaltou que uma instituição financeira do porte do AIIB causaria um impacto significativo nos países asiáticos e, para isso, seria necessário que o banco seguisse os preceitos da “boa governança”, especialmente em relação aos impactos ambientais (ABE, 2015). Também afirmou que os Estados Unidos e o Japão tinham a intenção de manter o diálogo com a China em relação ao andamento do AIIB. Foi oferecido ao Japão o cargo de vice-presidência do banco, se o país se tornasse membro fundador, porém Abe recusou a oferta e não sinalizou qualquer intenção de fazer do Japão um membro fundador do AIIB, embora não tenha recusado a possibilidade de aderir ao banco no futuro (ANDORNINO, 2019).

O jornal *Japan Times* avaliou, à época da inauguração do AIIB, que o novo banco simbolizava a ascensão da China e representava um desafio à arquitetura financeira global liderada pelos Estados Unidos (*Japan Times*, 2016). Para o governo japonês, a principal consideração foi no sentido de que sua influência na Ásia fosse ofuscada pela criação de uma nova instituição financeira regional por parte da China (LIAO, 2015).

A adesão dos países europeus

Embora tenha inicialmente focado a adesão de seus vizinhos, o objetivo de alcançar um arranjo multilateral significativamente numeroso e não apenas asiático sempre foi parte dos objetivos da China na criação do AIIB. Nesse sentido, a diplomacia chinesa dedicou esforços a conseguir um número relevante de membros fundadores, tendo inclusive reduzido sua participação acionária e seu poder de voto no banco de forma a atrair a adesão de um maior número de países ocidentais (CALLAGHAN e HUBBARD, 2016; LIANG, 2020).

Em março de 2015, o Reino Unido foi o primeiro país europeu e membro do G7 a comunicar sua adesão ao AIIB, seguido por Alemanha, França e Itália, dentro de poucos dias. Áustria, Dinamarca, Finlândia, Suécia, Hungria, Luxemburgo, Países Baixos, Polônia, Portugal e Espanha também se tornaram membros em 2014. Contudo, o anúncio de que o Reino Unido estava interessado em fazer parte do AIIB foi unilateral, ou seja, não foi uma decisão multilateral coordenada entre os países e a União Europeia, o que demonstrou que os interesses de cada país falaram mais alto (BUSTILLO e ANDONI, 2018).

Diversos analistas avaliaram que a principal motivação britânica foi seu interesse econômico específico: a filiação do Reino Unido fortaleceria a proposta de Londres de gerenciar as transações do AIIB, tendo em vista a relevância de Londres como centro financeiro global. A estratégia de Londres pretendia atrair bancos chineses, encorajar transações *offshore* com o iuan e fortalecer sua posição internacional, o que se confirmou alguns dias depois do anúncio de sua adesão, quando a Bolsa de Valores de Londres lançou o primeiro fundo em iuan da Europa (Reuters, 2015). O Reino Unido considerou que os benefícios da adesão ao AIIB seriam maiores do que as consequências de uma possível retaliação do governo dos Estados Unidos.

Quanto à Alemanha, nota-se que é o país europeu com o maior fluxo comercial com a China (46% de todas transações com a Europa). Dessa forma, era também o país que mais se beneficiaria com a construção de infraestrutura na Ásia e uma maior conectividade entre mercados asiáticos. Já as motivações da França, de acordo com declaração oficial, foram as relações econômicas e laços políticos de longa data, além da cooperação França-China em setores como aeroespacial e energia nuclear (BUSTILLO e ANDONI, 2018).

Em suma, apesar do intenso lobby contrário dos Estados Uni-

dos e do Japão, os países europeus tornaram-se membros do AIIB, atraídos pelas oportunidades de negócios e investimentos na Ásia, bem como por reconhecerem a importância crescente do poder financeiro da China no contexto econômico global pós-crise de 2008. Sua adesão proporcionou credibilidade e legitimidade à iniciativa chinesa, na medida em que indicava convergência com padrões internacionais e as “boas práticas” de governança econômica, ao mesmo tempo em que o aumento do número de membros tenderia a reduzir o peso do unilateralismo chinês e o risco do banco ser utilizado como um braço da política externa chinesa (BUSTILLO e ANDONI, 2018).

A criação do AIIB expôs camadas da transformação da ordem global: multipolaridade, complexificação ideológica e pulverização de atores provedores de investimentos em projetos internacionais de infraestrutura. À vista disso, o AIIB é entendido como uma expressão de multilateralismo em uma ordem multipolar, atestada em grande parte pelo interesse das democracias liberais da Europa em aderir ao novo banco asiático.

Alemanha, França e Reino Unido tornaram-se membros não-regionais do AIIB aportando capital subscrito de US\$ 4.4 bilhões, 3.3 bilhões e 3.0 bilhões respectivamente. Entre os membros regionais, a China subscreveu capital de US\$ 29.7 bilhões, a Índia de US\$ 8.0 bilhões, a Rússia de US\$ 6.5 e a Coreia do Sul de US\$ 3.7 bilhões. O Brasil havia previsto, em 2015, no governo da presidente Dilma Rousseff, que subscreveria US\$ 3.2 bilhões e se situaria entre os principais membros da instituição. Após cinco anos, no entanto, a adesão foi formalizada no montante de apenas US\$ 5 milhões em 2020, com poder de voto de 0.19%.

A governança do AIIB

Embora a criação do AIIB tenha refletido a liderança da China e a competição sistêmica, seu funcionamento instaurou um padrão muito peculiar de cooperação intensa com práticas e instituições da ordem internacional à qual supostamente estaria buscando se contrapor. No período entre o anúncio de sua criação, em 2013, e sua inauguração oficial, em 2016, havia temores de que a China viria a dominar e controlar as operações do banco, uma vez que havia sido a força motora para sua criação, além de ter sido a principal contribuinte financeira e detentora do maior poder de voto dentre os membros. Foi nesse contexto que os objetivos iniciais do AIIB se concentraram em promover a

ampliação de seus membros e a mais alta convergência com os padrões vigentes em outras instituições financeiras internacionais.

O aumento do número de países membros foi em si um indicativo da reversão das expectativas negativas. A China reteve a sede e a presidência do banco, assim como aportou um volume significativo de recursos, mas reduziu seu poder de voto a 26,6% do total de votos, como parte das negociações para atrair a adesão de novos membros não-regionais, especialmente os países europeus (CHIN, 2019). As concessões de Pequim à redução de seu poder de veto no banco em troca da adesão de países europeus ajudaram a promover a credibilidade e a legitimidade do multilateralismo do AIIB.

Em 2017, em sua primeira classificação, o AIIB recebeu da agência de *rating Moody's Investors Service* o mais alto parecer concedido pela agência, o “*triple-A*”. É dizer que a agência considerou que o AIIB não apresentava riscos altos às partes envolvidas e que seu perfil, mesmo que ainda estivesse se desenvolvendo, indicava estabilidade. A Moody's determinou que o esperado era “a posição de liquidez ser tão forte quanto a de outros bancos multilaterais de desenvolvimento” (Moody's, 2017). Em maio de 2019, a Moody's mais uma vez avaliou o AIIB como “*triple-A*” e indicou que “desde seu estabelecimento, o AIIB tem progredido na implementação do quadro de governança e na arquitetura de gerenciamento de riscos”. A agência também afirmou que a qualidade da governança e da diversidade do portfólio se baseia no “pressuposto de que o AIIB vai manter plena autonomia em relação aos maiores contribuintes, incluindo a China” (Moody's, 2019).

Nos seus primeiros anos de implementação, o AIIB firmou acordos de cooperação, cofinanciamento e intercâmbio de conhecimento técnico com diversos bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Europeu de Investimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento, o NDB, entre outros. A decisão do AIIB de se juntar à chamada “família dos bancos multilaterais de desenvolvimento” significou não apenas a associação de recursos, mas a indicação de que o AIIB internalizaria as práticas e as normas das instituições tradicionais. A estrutura de governança do AIIB não apenas se assemelha à estrutura do Banco Mundial e de outras instituições financeiras multilaterais, como as operações também são compatíveis e executadas em conjunto com os demais bancos. Nesse sentido, ao invés de um padrão de competição ou contraposição, a forma de atuação do AIIB, estabelecendo parcerias com as instituições

já existentes, indica uma estratégia de acomodação interinstitucional mutuamente complementar.

O tema da possível interferência de assuntos políticos nas operações do AIIB foi recentemente colocado à prova no contexto da escalada de tensões nas relações bilaterais entre China e Índia. Em junho de 2020, o disputado vale de Galwan, na região do Himalaia, foi palco de confrontos entre tropas indianas e chinesas, que deixaram 20 soldados mortos (*South China Morning Post*, 2020). Dois dias depois do conflito, no entanto, o AIIB aprovou um financiamento de US\$750 milhões para moradias em situações vulneráveis que foram impactadas pela pandemia do Covid-19 na Índia. O presidente do AIIB, Jin Linqun, afirmou que o banco permanecerá atuando como uma “instituição apolítica”, que toma decisões baseadas em perspectivas econômicas e financeiras (*The Hindu*, 2020).

Até o final de 2020, o AIIB aprovou 108 projetos, em 28 países, somando mais de US\$20 bilhões em financiamentos. Do total, mais de US\$5 bilhões foram destinados à Índia, a maior beneficiária do banco, seguida pela Turquia, com aproximadamente US\$2 bilhões. Os projetos de infraestrutura aprovados se concentraram, principalmente, nos setores de energia, transporte, telecomunicações, desenvolvimento urbano, tratamento de água e finanças.

Dos 45 projetos aprovados no ano de 2020, 23 foram destinados à mitigação dos impactos da pandemia do novo coronavírus na economia e no sistema de saúde pública dos países membros do banco. Os projetos compreendem doação de equipamentos e materiais para abastecer hospitais públicos, bem como empréstimos para apoiar os governos em programas econômicos e sociais e financiamentos para superar limitações de liquidez. O Equador, primeiro país latino-americano a obter financiamento do AIIB, negociou uma linha de crédito cofinanciada pelo Banco Mundial para apoiar pequenas e médias empresas no contexto da crise econômica causada pela pandemia.

O tema das condicionalidades e as perspectivas para os países do Sul

A principal dimensão de inovação institucional do AIIB identificada com relação aos demais bancos multilaterais de investimentos é a de ter evitado o recurso a condicionalidades estritas, que remetsem à formulação de políticas de “boa governança” como é o caso

em outras organizações internacionais e especialmente nas instituições de Bretton Woods. Em contraste com o papel assumido pelo Banco Mundial, nos marcos do Consenso de Washington, enquanto promotor de uma agenda política de democratização nos países em desenvolvimento associada à implementação de reformas de mercado, privatizações e desregulamentações, o AIIB se apresenta como instituição não intervencionista que, da mesma forma que seu maior *stakeholder*, opta pelo preceito da não-interferência nas políticas domésticas dos Estados soberanos receptores dos investimentos internacionais (ELLA, 2020). Também é reconhecida a maior participação dos países tomadores de empréstimos na seleção e implementação dos projetos do banco (LIANG, 2020).

Em seus primeiros anos de implementação, o AIIB inovou de maneira peculiar nos marcos da governança global, combinando mudança e continuidade. De um lado, ingressou no grupo dos principais bancos multilaterais, em pouco tempo tornando-se o segundo maior, e, simultaneamente, tentou se colocar como uma instituição com certos diferenciais em relação aos seus análogos, isto é, ágil no tempo de aprovação dos projetos, atuando sem interferir na política doméstica de cada país e focada no nicho dos projetos de infraestrutura em regiões em desenvolvimento (BORQUEZ e SHOAIIB, 2019). Essa forma híbrida de atuação na arquitetura internacional tem se mostrado condizente com a estratégia internacional da China, que simultaneamente reforça as instituições de Bretton Woods mas também fornece alternativas, uma instituição paralela, que exclui os Estados Unidos e o Japão mas atrai todos os demais.

Para os países do Sul, o AIIB amplia o leque de escolhas em termos de fontes adicionais de financiamento, fora do círculo tradicional da arquitetura financeira historicamente controlada pelas potências ocidentais. Ao inovar em seu modelo institucional, reforça a posição fundamental da China no sentido da defesa da soberania, do pluralismo e da diversidade nas organizações políticas e econômicas internacionais, contra o que percebe como esforços históricos dos Estados Unidos para impor um modelo universal (STEPHEN e SKIDMORE, 2019).

É muito cedo para vislumbrar qualquer expressão mais precisa da institucionalidade global em transição, em contexto de grandes incertezas. Os processos em curso, contudo, indicam a perspectiva de coexistência de projetos internacionais diversos, de diferentes formatos e tamanhos, compondo uma governança menos universal, mais poli-

cêntrica e institucionalmente heterogênea, reproduzindo em diferentes instâncias expressões do hibridismo manifestado na criação do AIIB, com desdobramentos todavia incertos para os países do Sul.

Referências

- ANDORNINO, G. Economic–Security Nexus in the AIIB: China’s Quest for Security through Eurasian Connectivity. **Global Policy**, n. 10, p. 604-613, 2019.
- ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Members of the bank**. Atual. 2020a. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>. Acesso em: 12/11/2020.
- ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Project List**. Atual. 2020b. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/projects/list/index.html?status=Approved>. Acesso em: 12/11/2020.
- BORQUEZ, A.; SHOAB, F. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura apuntando al camino del medio: Uniéndose a las filas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, pero con características chinas. **Estudios Internacionales**, v. 7, n. 3, p. 103-120, 2019.
- BUSTILLO, R.; ANDONI, M. “China, the EU and multilateralism: The Asian Infrastructure Investment Bank”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, no. 1, 2018.
- CALLAGHAN, M.; HUBBARD, P. The Asian Infrastructure Investment Bank: Multilateralism on the Silk Road. **China Economic Journal**, v. 9, n. 2, p. 116–139, 2016.
- CHI, L. AIIB Investment is key to Domestic Economic Reform. **South China Morning Post**, 20 maio 2015. Disponível em: <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1802993/aiib-outbound-investment-agenda-key-chinas-economic>.
- CHIN, G. The Asian Infrastructure Investment Bank – New Multilateralism: Early Development, Innovation, and Future Agendas. **Global Policy**, n. 10, p. 569-581, 2019.
- DOLLAR, D. China’s rise as a regional and global power: The AIIB and the ‘one belt, one road’. **Brookings**. Washington, 15 jul. 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/chinas-rise-as-a-regional-and-global-power-the-aiib-and-the-one-belt-one-road/>
- DRYSDALE, P. *et al.* China’s new role in the international financial architecture. **Asian Economic Policy Review**, v. 12, n. 2, p. 258–277, 2017.
- ELLA, D. Balancing effectiveness with geo-economic interests in multilateral development banks: the design of the AIIB, ADB and the World Bank in a comparative perspective. **The Pacific Review**, v. 33, n. 1 p. 1-32, 2020.
- ETZIONI, A. The Asian infrastructure investment bank: A case study of multifaceted containment. **Asian Perspective**, v. 40, n. 2, p. 173–196, 2016.
- HAMEIRI, S.; JONES, L. China challenges global governance? Chinese international development finance and the AIIB. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 573-593, 2018.
- HARRIS, T. **The U.S. Response to the Asian Infrastructure Investment Bank**. In: ASIAN Infrastructure Investment Bank: China as a responsible stakeholder? Washington: Sasakawa Peace Foundation USA, 2015. p. 5-26.
- HE, A. China in the international financial system: A study of the NDB and the AIIB. **Cigi Papers**, no. 106, 2016.
- IKENBERRY, G. J.; LIM, D. J. China’s emerging institutional statecraft. **Project on International Order and Strategy at Brookings**, Washington, p. 1-23, 2017.
- KAWAI, M. Asian Infrastructure Investment Bank in the Evolving International Financial Order. In: **ASIAN Infrastructure Investment Bank: China as a responsible stakeholder?** Washington: Sasakawa Peace Foundation USA, 2015. p. 5-26.
- KRISHNAN, A. AIIB to look at India’s project proposals from ‘economic view’. **The Hindu**, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://referenciabibliografica.net/a/pt-br/ref/abnt>.
- LESHUO, D. United States ‘miscalculated’. Disponível em: <http://global.chinadaily.com.cn/a/201504/01/WS5a307c08a3108bc8c672b3d5.html>. **China Daily**, 1 abr. 2015.

- LIANG, W. China's Institutional Statecraft under Xi Jinping: Has the AIIB Served China's Interest? **Journal of Contemporary China**. DOI: 10.1080/10670564.2020.1790903. 2020.
- LIAO, R. Out of the Bretton Woods: How the AIIB is Different. **Foreign Affairs**, 27 jul. 2015a. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2015-07-27/out-bretton-woods>.
- LIPSCY, P. Who's afraid of the AIIB. **Foreign Affairs**, 7 maio 2015c. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-05-07/whos-afraid-aiib>.
- MOODY'S INVESTORS SERVICE. **Moody's assigns Aaa rating to AIIB's forthcoming first long-term bond issuance**. 03 de mai. 2019. Disponível em: https://www.moody.com/research/Moodys-assigns-Aaa-rating-to-AIIBs-forthcoming-first-long-term--PR_399796. Acesso em 12/11/2020.
- MOODY'S INVESTORS SERVICE. **Moody's assigns first-time Aaa issuer rating to Asian Infrastructure Investment Bank; outlook stable**. 29 jun. 2017. Disponível em: https://www.moody.com/research/Moodys-assigns-first-time-Aaa-issuer-rating-to-Asian-Infrastructure--PR_368348. Acesso em: 12/11/2020.
- PENG, Z.; TOK, T. The AIIB and China's Normative Power in International Financial Governance Structure. **Chinese Political Science Review**, v. 1, n. 4, p. 736-753, 2016.
- REMARKS by President Obama and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference. **White House Archives**, 28 abr. 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/28/remarks-president-obama-and-prime-minister-abe-japan-joint-press-confere>.
- RENARD, T. The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB): China's new multilateralism and the erosion of the West. **Security Policy Brief**, n. 63, p. 1-7, 2015.
- STEPHEN, M.; SKIDMORE, D. The AIIB in the Liberal International Order. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 12, n. 1, p. 61-9, 2019.
- STIGLITZ, J. Asia's Multilateralism. **Project Syndicate**, 13 abr. 2015. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-aiib-us-opposition-by-joseph-e--stiglitz-2015-04?barrier=accesspaylog>.
- THE ASIAN Infrastructure Investment Bank: The infrastructure gap. **The Economist**, 19 mar. 2015. Disponível em: <https://www.economist.com/asia/2015/03/19/the-infrastructure-gap>.
- WANG, H. The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance. **Development and Change**, v. 50, n. 1, p. 221-244, 2019.
- XI inaugurated Asian Infrastructure Investment Bank, says China will take international responsibility. **The Japan Times**, 17 jan. 2016. Disponível em: <https://www.japantimes.co.jp/news/2016/01/17/business/xi-inaugurates-asian-infrastructure-investment-bank-says-china-will-take-international-responsibility/#.VvYFa-IrKUK>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- ZOELLICK, R. Shunning Beijing's infrastructure bank was a mistake for the US. **Financial Times**, 7 jun. 2015b. Disponível em: <https://www.ft.com/content/c870c090-0a0c-11e5-a6a8-00144feabd0c>.

Países membros do AIIB e em fase de adesão - 2020

Membros regionais

| Membros Regionais | Ano de Adesão | Capital Subscrito (%) | Poder de Voto (%) |
|--------------------------|----------------------|------------------------------|--------------------------|
| Afganistão | 2017 | 0,08 | 0,19 |
| Arábia Saudita | 2016 | 2,63 | 2,45 |
| Austrália | 2015 | 3,81 | 3,46 |
| Azerbaijão | 2016 | 0,26 | 0,42 |
| Bahrein | 2018 | 0,1 | 0,23 |
| Bangladesh | 2016 | 0,68 | 0,78 |
| Brunei | 2015 | 0,05 | 0,24 |
| Camboja | 2016 | 0,06 | 0,25 |
| Catar | 2016 | 0,62 | 0,73 |
| Cazaquistão | 2016 | 0,75 | 0,84 |
| China | 2015 | 30,78 | 26,58 |
| Chipre | 2018 | 0,02 | 0,16 |
| Coreia do Sul | 2015 | 3,86 | 3,51 |
| Emirados Árabes Unidos | 2016 | 1,22 | 1,24 |
| Fiji | 2017 | 0,01 | 0,15 |
| Filipinas | 2016 | 1,01 | 1,06 |
| Georgia | 2015 | 0,05 | 0,24 |
| Hong Kong, China | 2017 | 0,79 | 0,82 |
| Ilhas Cook | 2020 | 0,005 | 0,14 |
| Índia | 2016 | 8,64 | 7,61 |
| Indonésia | 2016 | 3,47 | 3,17 |
| Irã | 2017 | 1,63 | 1,03 |
| Israel | 2016 | 0,77 | 0,86 |
| Jordânia | 2015 | 0,12 | 0,3 |
| Laos | 2016 | 0,04 | 0,23 |
| Malásia | 2017 | 0,11 | 0,29 |
| Maldivas | 2016 | 0,007 | 0,2 |
| Mianmar | 2015 | 0,27 | 0,43 |
| Mongólia | 2015 | 0,04 | 0,23 |
| Nepal | 2016 | 0,08 | 0,26 |
| Nova Zelândia | 2015 | 0,47 | 0,6 |
| Omã | 2016 | 0,26 | 0,42 |

| | | | |
|--------------------------------------|------|---|-------------------------------------|
| Paquistão | 2015 | 1,06 | 1,08 |
| Quirguistão | 2016 | 0,02 | 0,21 |
| Rússia | 2015 | 6,75 | 5,99 |
| Samoa | 2018 | 0,002 | 0,14 |
| Singapura | 2015 | 0,25 | 0,41 |
| Sri Lanka | 2016 | 0,27 | 0,43 |
| Tailândia | 2016 | 1,47 | 1,46 |
| Tajiquistão | 2016 | 0,03 | 0,22 |
| Timor-Leste | 2017 | 0,01 | 0,15 |
| Turquia | 2016 | 2,69 | 2,51 |
| Uzbequistão | 2016 | 0,22 | 0,39 |
| Vanuatu | 2018 | 0,005 | 0,14 |
| Vietnã | 2016 | 0,68 | 0,78 |
| Total Regional: 45 membros | | 76,33% do total do capital subscrito Montante regional: US\$73,8 bilhões | 73,24% do poder de voto total |

Membros não regionais

| Membros Não-Regionais | Ano de Adesão | Capital Subscrito (%) | Poder de Voto (%) |
|-----------------------|---------------|-----------------------|-------------------|
| Alemanha | 2015 | 4,63 | 4,17 |
| Argélia | 2019 | 0,005 | 0,14 |
| Áustria | 2015 | 0,51 | 0,64 |
| Belarus | 2019 | 0,06 | 0,2 |
| Bélgica | 2019 | 0,29 | 0,39 |
| Benim | 2020 | 0,005 | 0,14 |
| Brasil | 2020 | 0,005 | 0,19 |
| Canadá | 2018 | 1,02 | 1,02 |
| Costa do Marfim | 2020 | 0,005 | 0,14 |
| Dinamarca | 2016 | 0,38 | 0,52 |
| Egito | 2016 | 0,67 | 0,77 |
| Equador | 2019 | 0,005 | 0,14 |
| Espanha | 2017 | 1,82 | 1,75 |

| | | | |
|---|------|--|-------------------------------------|
| Etiópia | 2017 | 0,04 | 0,17 |
| Finlândia | 2016 | 0,32 | 0,47 |
| França | 2016 | 3,48 | 3,18 |
| Gana | 2020 | 0,005 | 0,14 |
| Grécia | 2019 | 0,01 | 0,15 |
| Guiné | 2019 | 0,005 | 0,14 |
| Hungria | 2017 | 0,1 | 0,23 |
| Islândia | 2016 | 0,01 | 0,21 |
| Irlanda | 2017 | 0,13 | 0,26 |
| Itália | 2016 | 2,65 | 2,47 |
| Luxemburgo | 2015 | 0,07 | 0,25 |
| Madagascar | 2018 | 0,005 | 0,14 |
| Malta | 2016 | 0,01 | 0,2 |
| Noruega | 2015 | 0,56 | 0,68 |
| Países Baixos | 2015 | 1,06 | 1,11 |
| Polónia | 2016 | 0,85 | 0,93 |
| Portugal | 2017 | 0,06 | 0,25 |
| Reino Unido | 2015 | 3,15 | 2,9 |
| Romênia | 2018 | 0,15 | 0,28 |
| Ruanda | 2020 | 0,005 | 0,14 |
| Sérvia | 2019 | 0,005 | 0,14 |
| Sudão | 2018 | 0,06 | 0,17 |
| Suécia | 2016 | 0,65 | 0,75 |
| Suíça | 2016 | 0,73 | 0,82 |
| Uruguai | 2020 | 0,005 | 0,14 |
| Total Não-Regional: 38 membros | | 23,66 do total do capital subscrito Montante não- regional: US\$22,8 bilhões | 26,75% do poder de voto total |

Membros em fase de adesão

| Membros em Fase de Adesão | |
|---------------------------|------------------|
| Regionais | Não-Regionais |
| Armênia | África do Sul |
| Kuwait | Argentina |
| Libano | Bolívia |
| Papua-Nova Guiné | Chile |
| Tonga | Croácia |
| | Djibouti |
| | Libéria |
| | Líbia |
| | Marrocos |
| | Peru |
| | Quênia |
| | Senegal |
| | Togo |
| | Tunisia |
| | Venezuela |
| Total: 5 | Total: 15 |

Fonte: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>

POPULISMOS ATUAIS E SUL GLOBAL: UMA AMOSTRA DOS SEUS IMPACTOS EM BRASIL, VENEZUELA E MÉXICO.

Luiz Guilherme Arcaro Conci¹

Heloise de Carvalho Campos²

Introdução

As últimas décadas vêm sendo marcadas por importantes transformações nos sistemas políticos e partidários não apenas no Brasil, mas em diversas partes do mundo. A crise de representação política, marcada pela “ruptura” entre governantes e governados é um dos principais sintomas desse quadro (CASTELLS, 2017). Desde o fim da Primavera Árabe, um aprofundamento do processo de recessão das democracias passou a ser observado no cenário mundial (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018) e, simultaneamente a esse processo, uma nova onda de movimentos e líderes populistas começou a ganhar força, especialmente, a partir dos desdobramentos ocasionados pela crise financeira global de 2008.

Tal processo poderia ser descrito de diversos modos e com diversos olhares. No caso do presente artigo, apostamos que é necessário

1 Professor de Teoria do Estado e Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo – SP – Brasil), onde coordena o Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Constitucional e é Professor Permanente do PEPG em Governança Global e Políticas Públicas Internacionais (Stricto Sensu). Professor Titular de Teoria do Estado da Faculdade de São Bernardo do Campo (São Paulo – SP – Brasil). Doutor e Mestre em Direito (PUC-SP), com estágio de estudos pós-doutorais no Instituto de Direito Parlamentar da Universidade Complutense de Madri (2013-2014). Professor Visitante nas Universidades de Bolonha (2016), Buenos Aires (2011-2014), Medellín (2019) e Messina (2019). E-mail: lgaconci@hotmail.com. Co-Líder do Grupo de Pesquisas sobre Direitos Fundamentais(PUC-SP/CNPq).

2 Formada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo/SP – Brasil) e graduanda do curso de Relações Internacionais na mesma instituição. Realizou estudos nas áreas de Direito Público (Direito Constitucional e Direito Internacional) e Ciências Políticas na Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne como aluna intercambista (2018/2). E-mail: heloise.campos@outlook.com.

pensá-lo a partir do Sul Global e do seu próprio conjunto referencial, mantendo certa distância do respectivo conjunto referencial eurocêntrico. Isto não deve significar “descartar la rica tradición crítica eurocéntrica y arrojarla al basurero de la historia, ignorando de ese modo las posibilidades históricas de la emancipación social en la modernidad eurocéntrica” (SANTOS, 2018, p. 25), mas, sim, acrescentá-la ao contexto regional que adotamos como espaço do pensar. Isto significa “prestar especial atención a las tradiciones más pequeñas suprimidas o marginadas dentro de la gran tradición occidental” (SANTOS, 2018, p. 26). É necessário que “experiencias, productos, históricamente discontinuos, distintos, distantes y heterogéneos puedan articularse juntos, no obstante sus incongruencias y sus conflictos, en la trama común que los urde en una estructura conjunta” (QUIJANO, 2000, p. 348), e que sejam percebidos como um processo que exige repensar alguns pontos de partida tidos como incontestáveis (dogmas). Significa “el ejercicio de una hermenéutica de la sospecha respecto de sus “verdades fundamentales” (...) para “prestar especial atención a las tradiciones más pequeñas suprimidas o marginadas dentro de la gran tradición occidental” (SANTOS, 2018).

Este olhar tem relação direta com a aproximação histórica do surgimento dos populismos modernos, que nos leva a perceber que a América Latina representa peça chave no seu desenvolvimento (DE LA TORRE, 2017) que, depois, passou a se estabelecer no cenário mundial, principalmente, no contexto das democracias firmadas a partir do fim da Segunda Guerra Mundial (FINCHELSTEIN, 2019). O peronismo argentino, que se instaurou a partir de 1946, é apontado como o primeiro exemplar de regime populista moderno, e Juan Domingo Perón o líder populista que faz esta transição do fascismo ao populismo de modo inaugural. Além do caso argentino, o varguismo no Brasil e o gaitanismo colombiano são outros exemplos do pioneirismo latino-americano no contexto dos populismos. Para Finchelstein (2019), o populismo nesse período surgiu como uma reformulação do fascismo no pós-guerra, quando formas autoritárias de governo passaram a ser fortemente hostilizadas na sociedade. Assim, os populistas do pós-guerra precisavam fundar sua legitimidade através da escolha popular e democrática, pressupondo, assim, uma democracia eleitoral. Contudo, uma vez no poder através do voto, as tendências autoritárias desses líderes passavam a se evidenciar, como veremos

Se nos seus primórdios o populismo deixou marcas pelo viés autoritário, a maré populista dos últimos anos não vem sendo dife-

rente. Países localizados em diferentes regiões do mundo vêm vivendo ataques antidemocráticos capazes de abalar significativamente as estruturas das democracias liberais. Ao lado de países como os Estados Unidos, sob a liderança de Donald Trump, a Hungria de Viktor Órban, a Turquia comandada por Recep Erdogan, entre outros numerosos exemplos, o Sul Global também vem sendo alvo de artimanhas populistas. Mais especificamente na América Latina, este movimento volta a ganhar força mais recentemente. Neste sentido, nossa pesquisa está focada nos casos brasileiro, com Jair Bolsonaro; mexicano, com Andres Lopez Obrador (AMLO); e na Venezuela, com Hugo Chávez e Nicolás Maduro. A escolha de tais países tem algumas razões. A primeira é que são os grandes países da região, a deter um grau de liderança regional patente (SERBIN, 2008, p. 136-137), todos eles governados por líderes populistas. A segunda delas visa mostrar que tais populismos, como ocorrido anteriormente, podem ter suas ideologias mais à direita (Bolsonaro) ou à esquerda (Chávez, Maduro e AMLO). E a terceira, e última, diz respeito ao personalismo que tais líderes desempenham em seus respectivos espaços políticos e os impactos que podem produzir nas instituições. Neste sentido, a escolha nos afasta de uma tendência recentemente ampliada que se volta a olhar tais fenômenos no norte global, especialmente nos EUA, com Trump, e na Europa. A América Latina, celeiro dos populismos modernos, continua a produzir líderes com tal perfil político e ganha espaço a dificuldade de se aprofundar e manter democracias saudáveis, no plano regional, que resistam ao meio populista de fazer política.

1. Conceito de populismo

Do ponto de vista conceitual, o populismo representa um termo bastante fluido. Às vezes é definido como uma ideologia, um discurso, uma lógica ou um estilo particularmente performático de fazer política (TORMEY, 2019 e MOFFIT E TORMEY, 2014, p. 382). Por ser utilizado em contextos muito diversos e, ainda, por ter ganhado uma conotação negativa ao longo dos anos³, de modo que os populistas não costumam se identificar como tais, delinear uma definição precisa para o populismo revela-se um esforço complexo. Todavia, o fenôme-

3 Neste sentido, discordamos que os populismos têm uma função corretora das democracias, tal qual exposto por alguns autores, mais fortemente por Laclau e Mouffe, em diversas obras (p. ex., Mouffe, 2018 e Laclau, 2005), para quem democracia é um conceito contingente.

no não desaparece e se percebe uma identidade de ações e narrativas que não podem ser descartados. O que se pode dizer com segurança é que existe uma multifacetada natureza para o fenômeno que aponta para uma desestabilização das democracias existentes (MOFFIT E TORMEY, 2014, p. 382).

O fenômeno populista é um “pêndulo ideológico” (FINCHELSTEIN, 2019, p. 42). Assim como outros “ismos” (como o totalitarismo, por exemplo) o populismo não tem ideologia definida, ou seja, ele pode estar atrelado a qualquer posição do espectro político, desde a extrema direita até a extrema esquerda. O resultado desse fato é que o populismo pode aparecer em variadas formas e em diferentes contextos, representando outro fator que contribui para a dificuldade em se dar uma definição exata para o termo. Cas Mudde (2017), ao definir o populismo como uma forma de ideologia “rasa”, contribui para o entendimento das diversas roupagens assumidas por esse fenômeno, já que este se apresenta combinado com outros elementos políticos e ideológicos. Mas Moffit e Tormey (2014, p. 387) são muito felizes, também, ao focar nos elementos performativos e relacionais do estilo político, que se define como “repertórios de performance que são usados para criar relações políticas” (MOFFIT E TORMEY, 2014, p. 387)

Apesar disso, existe uma série de características, um núcleo central, que representa uma espécie de denominador comum presente na grande maioria dos fenômenos populistas cuja identificação pode contribuir na compreensão conceitual do termo com que estamos lidando.

Em primeiro lugar, a centralidade da ideia de *povo* é característica marcante dos populismos. O povo, nesses contextos, é formado por uma massa homogênea que ganha forma quando levamos em conta outro grupo importante nos populismos: a *elite* (MUDDE e KALTWASSER, 2017; TORMEY, 2019). Esses dois grupos são colocados como verdadeiros antagonistas na sociedade. Os populistas desenvolvem em seu discurso a ideia de que o *povo* está sendo vítima das atitudes de um grupo reduzido, a *elite*, muitas vezes representada pelo *establishment* político, ou financeiro, acusada de interferir no exercício do poder político para o benefício próprio. Na prática, o que se observa é que o “verdadeiro povo” ao qual o populista se refere é, na verdade, um recorte específico do que representa, de fato, o povo, sendo formado apenas por aqueles que são seus seguidores. A elite, por sua vez, é formada por membros da oposição política ou social e são vistos como inimigos do povo, merecendo a destruição ou anulação, pois não devem ser merecedores da convivência em tais sociedades que

os populistas pretendem cada vez menos plural.

O populismo reforça a concepção de soberania popular, tomando emprestada a ideia rousseauiana de *volonté générale* (vontade geral). O populista se dirige diretamente ao “seu povo” afirmando estar ali para respeitar e fazer valer essa vontade. Ele busca agir sem a intermediação de outras instituições, pois acusa a burocratização do sistema de ser responsável por permitir que as elites “sequestrem” o poder político, que pertence ao povo, e o instrumentalizem a seu favor. Assim, observa-se a personificação do povo pelo líder, que age pelo e para o povo. Por isso, é possível afirmar que a representação do povo pelo líder, natural das democracias liberais representativas, é substituída pela ideia de transferência de autoridade para ele, o que acaba justificando práticas autoritárias, na medida que o populista diz agir voltado ao atendimento da vontade e dos desejos do povo. Pelo desdobramento desses aspectos o populismo foi definido como uma “forma de democracia autoritária” (FINCHELSTEIN, 2019, p. 27).

O populismo tende também a ser antipluralista. Sua lógica de funcionamento, baseada na visão dualista da sociedade (povo *vs.* elite), acaba expulsando o pluralismo e incentivando um regime baseado na intolerância (MÜLLER, 2016), o que ocorre com mais clareza em regimes populistas de direita, que costumam desprezar a complexidade e diversidade que compõem o tecido social, onde a diversidade de etnias, religiões, nacionalidades, convicções políticas, gêneros se impõe. Ao negar o pluralismo, propõe ser representante de um povo homogêneo(judaico-cristão, nacional, indígena, etc.).

Além disso, a centralidade de um líder carismático e mobilizador, que propõe uma política redentora (“nova política”); o discurso carregado de apelo emocional, que se preocupa em transmitir apenas mensagens simples para problemas complexos, e não ideias complexas e racionais de difícil compreensão; a linguagem apelativa e pouco polida, para que seja concebido como “um de nós”(OSTIGUY, 2009, p. 5), não se confundindo com as boas maneiras da elite e; e o ataque às mídias tradicionais e independentes, são outras características que comumente estão presentes em contextos populistas.

Por fim, vale mencionar que, exatamente pelos traços discursivos descritos, as redes sociais se revelaram espaços propícios para as narrativas populistas tendo em vista que apresentam a vantagem de proporcionar uma comunicação muito menos restrita do que nas mídias tradicionais, já que não há nenhuma regulamentação rigorosa que iniba as publicações e o seu estilo discursivo, e, ainda, favorecem a cir-

culação excessiva de “*fake news*”, que têm se revelado uma poderosa e perigosa arma utilizada pelos populistas que ascenderam ao poder nos últimos anos (FINCHELSTEIN, 2020).

No caso latino-americano, sobre o qual nos debruçamos, os populismos que emergem na América Latina a partir do final dos anos 1930 apresentam características próprias. Estão cercados por uma realidade em que as forças oligárquicas tradicionais entram em crise, e, assim, seu *modus* fundado no patrimonialismo também, além do modelo de sociedade prevalentemente rural. São processos de urbanização, industrialização e uma crise de representação paternalista que fazem com que emergjam tais populismos. Em alguns deles, em realidades menos avançadas, são estes líderes que expandem a participação política popular, que lutam contra as fraudes eleitorais e contra valores internacionais, impondo um olhar nacionalista renovado, como no caso da Argentina (Perón) e Velasco Ibarra (Equador). Em espaços nacionais mais desenvolvidos economicamente, como no Brasil, no México, mas também na Argentina, impõe-se, ainda, processos de nacionalização e de redistribuição de políticas públicas sociais. Nos casos da Bolívia, Peru e no Equador, em contextos mais agrários, faz-se uma ampliação daqueles que participam da política, antes excluídos (DE LA TORRE, 2017, p. 252). No caso argentino, por exemplo, Perón expandiu a participação política de 18% para 50% da população tendo, em 1951, quando as mulheres passam a deter direitos políticos, obtido 64% destes votos (DE LA TORRE, 2017, p. 253).

Sobre este populismo clássico (DE LA TORRE, 2017, p. 252-252; FINCHELSTEIN, 2017, p. 134), interessante perceber o uso estratégico do pluralismo como fórmula de agregação das massas ao corpo de cidadãos aptos a escolher seus representantes, naquele momento, mas, por outro lado, com as vitórias eleitorais a partir desta inclusão de votantes, vai se construindo uma nova realidade em que se superavalia a legitimidade democrática destes líderes populistas em detrimento das instâncias de freios e contrapesos existentes (DE LA TORRE, 2017, p. 254). É o caso do Peronismo na Argentina, o primeiro deles nesta modalidade clássica. A partir de 1945, para criar esse modelo de populismo, adotou-se as eleições como meio de manutenção do poder, tendo destruído, para isto, a ditadura militar na qual o mesmo Perón funcionava como líder desde 1943, quando, dentre outras decisões, proibiu legalmente os partidos políticos (FINCHELSTEIN, 2017, p. 144). Este regime militar era inspirado por uma “ideologia nacionalista(...), neutra, autoritária, anti-imperialista e clérico-fascista” (FIN-

CHELSTEIN, 2017, p. 144-145). No Brasil pós Estado Novo, com a vitória de Vargas nas eleições de 1951, também se mantinha, tal qual na Argentina, a contrariedade com o comunismo e com o liberalismo, associada às políticas de massa em matéria de direitos sociais, de forma a manipular as classes trabalhadoras (FINCHELSTEIN, 2017, p. 152).

Esse processo, aberto pelos populistas clássicos, passou por transformações tanto nas Américas quanto em outros lugares do mundo. A partir do final dos anos 1980, há uma guinada neoliberal nas crenças e ações de novos movimentos e líderes populistas, como Collor de Mello (Brasil, 1990-1992), Abdala Bucaram (Equador, 1996-1997), Alberto Fujimori (Peru, 1990-2000) e Silvio Berlusconi (Itália, 1994-1995; 2001-2006; 2008-2011). Tais lideranças aparecem para solucionar as crises advindas das políticas de substituição das importações e o aumento exagerado da inflação com o consequente empobrecimento das classes menos favorecidas (DE LA TORRE, 2017, p. 256). Para tanto, demonizar as elites de então, os partidos tradicionais e suas lideranças, era o meio de alcançar o poder mediante eleições. Toda esta construção do personalismo na América Latina gera, também, uma realidade própria onde líderes fortes convivem com partidos políticos fracos (KALTWASSER, 2019, p. 36).

O personalismo destas novas lideranças foi ganhando espaço como mecanismo de salvação nacional e suas políticas neoliberais como modo de alcançar a inclusão em um mundo que se integrava economicamente por meio de mecanismos de abertura de mercados nacionais, desregulação econômica e políticas tributárias renovadas. A maleabilidade dos populismos aparece, mais uma vez, quando estes processos neoliberais, na verdade, afetam justamente políticas criadas por outros populistas que os antecederam (DE LA TORRE, 2017, p. 256). Mediante programas de austeridade, surgiram estes novos populismos para enfrentar a recessão econômica, mas acabaram aumentando as desigualdades mediante a diminuição das capacidades estatais de intervenção na ordem social (FINCHELSTEIN, 2019, p. 207).

Uma nova onda de populismos foi tomando a América Latina a partir do final dos anos 1990, mas, naquele momento, indicando um retorno aos modelos de esquerda, é dizer, que determinam o aumento das prestações estatais em matéria de direitos sociais, ainda que, por outro lado, tenham reforçado, também, características pouco republicanas, como a captura dos mecanismos de *checks and balances*, com intromissão excessiva nas estruturas judiciais, mediante po-

líticas contra a mídia tradicional, dentre outras. Tudo isso ocorrendo mediante políticas clientelistas identificadas com líderes carismáticos (FINCHELSTEIN, 2019, p. 207). Temos, assim, a volta do binômio políticas sociais e regressos democráticos. Este movimento pode ser visto em lideranças como Hugo Chávez (1999-2013), sucedido por Nicolás Maduro (2013), Rafael Correa (2007-2017) e Evo Morales (2006-2018), podendo tais movimentos encontrar contrapartes na Europa com Podemos, na Espanha, e Syriza, na Grécia.

Esta realidade, assim, na nossa região, ganha novos contornos com Bolsonaro, eleito em 2018 com uma plataforma de extrema-direita, neoliberal, por um lado, e tradicional, por outro, com apelos ao cristianismo, aos valores conservadores e à necrose da política tradicional, que então se sujeitava a um pêndulo que ia da centro-esquerda à centro-direita, desde o processo de redemocratização dos anos 1980 e, de outra banda, com Antonio Manuel Lopez Obrador, no México, com prevalência do discurso nacionalista desenvolvimentista, à esquerda, mas com ações a narrativas que identificam-no com outros populistas. Ademais, veremos governo populista mais antito(Chávez-Maduro) e seus efeitos.

Nossa intenção, assim, é analisar esta nova ordem de populistas do século XXI nos três países referidos, para verificar seus pontos de contato e, conseqüentemente, suas semelhanças e diferenças.

2. Populismos atuais no sul global, especificamente na América Latina: os casos de Venezuela, Brasil e México.

Considerando o panorama apresentado, e procurando ilustrar como os populismos se revelam em contextos concretos, serão apresentados casos emblemáticos considerados populistas, que demonstram como o fenômeno em estudo pode assumir aspectos distintos, variando com o momento, com o tempo, com a região e com as condições específicas do território em que se desenvolve. Com o intuito de analisar os populismos que se aproximaram da América Latina nos últimos anos, serão analisados, primeiramente, o caso da Venezuela chavista, um caso clássico de populismo latino-americano, enquadrado historicamente como uma forma de presidencialismo de esquerda que teve origem no fim dos anos 1990. Em seguida, veremos o caso brasileiro, que representa um populismo de características diversas, dado que

advindo de um líder e de um governo de direita, aliado, ao mesmo tempo, ao antipluralismo e ao antielitismo, mas que, de outro modo, adota uma narrativa neoliberal no que diz respeito ao agir estatal. Ao final, será feita uma análise do caso mexicano, no comando de Lopez Obrador e seu projeto de poder.

A leitura proposta tem como finalidade identificar e destacar alguns traços populistas desses governos como forma de entender os impactos dos populismos sobre os modelos democráticos. Por isso, não se pretende aprofundar, nesse momento, na análise dos fatos históricos que envolvem os contextos mencionados.

2.1 A Venezuela chavista

O chavismo venezuelano tem como figura central o líder Hugo Chávez, responsável pela implementação de uma proposta transformadora de regime político – do ponto de vista não só político, mas também econômico e social – denominado por ele de “Revolução Bolivariana”⁴. A proposta de governo de Chávez, a partir de 2013, teve continuidade dada pelo seu sucessor e atual presidente da Venezuela, Nicolás Maduro.

Hugo Chávez chegou ao poder em 1998, através de eleições diretas, com um discurso pautado no combate à pobreza. Sua chegada à presidência foi o desdobramento de um processo de sucessivas crises que marcou a história política da Venezuela, sobretudo, em torno dos anos 1980 em diante.

Por volta de 1978 uma mudança significativa marcou o cenário econômico venezuelano. No período de 1951 a 1978, a Venezuela experimentou um forte crescimento econômico, marcado pela modernização do país propiciada pelas riquezas provenientes do petróleo. A partir da década de 1980, esse cenário de crescente expansão se reverteu rapidamente para um contexto de retração da economia. Com isso, ao longo dessa década, a Venezuela viveu um aumento significativo dos índices de pobreza da população. De acordo com dados forne-

4 O termo provém do nome do general venezuelano do século XIX Simón Bolívar, que liderou os movimentos de independência da Venezuela, da Colômbia, do Equador, do Peru e da Bolívia. Assim, “Revolução Bolivariana” é a expressão criada para designar as mudanças políticas, econômicas e sociais iniciadas após sua chegada ao poder. Convencionou-se, nesse sentido, chamar de bolivarianos os governos de esquerda na América Latina que questionam o neoliberalismo e o Consenso de Washington (doutrina macroeconômica ditada por economistas do FMI e do Banco Mundial).

cidos pelo Banco Mundial, em 1989, os índices de pobreza do país atingiram a expressiva marca de 53% da população (ADINOLFI e GOULART, 2014).

Diante do cenário de crise econômica que avançava a passos largos, entre 1983 e 1989, o governo da época – notadamente formado por partidos tradicionais venezuelanos⁵ – tomou uma série de medidas econômicas voltadas à contenção de gastos e ao controle cambial. Essas medidas, entretanto, apenas contribuíram para a intensificação da crise já instalada. Assim, as décadas de 1980 e 1990 na Venezuela foram caracterizadas por fortes recessões econômicas, crescimento da dívida externa, desemprego e corrupção, fatores que desencadearam um cenário de profunda descrença da população nos partidos tradicionais, bem como na própria estrutura democrática liberal (ADINOLFI e GOULART, 2014).

Os contextos de crises são terrenos férteis para ascensão de líderes populistas e o caso venezuelano ilustra bem essa situação. O cenário de decadência e a crise de legitimidade política associada à crise econômica e social venezuelana, foi cavando um buraco relacional entre os governantes, que se mantinham na defesa de políticas de austeridade, e a população, que sucumbia na pobreza, reivindicando a necessidade de auxílio estatal. Com isso, o sistema institucional e partidário tradicional da Venezuela foi se desintegrando e abrindo espaço para que discursos contra as elites políticas *puntofijistas*⁶ e promessas políticas de transformação radical da política, através de medidas específicas voltadas aos setores populares e ao combate à pobreza, ganhassem popularidade.

Foi através dessa narrativa, que, em 1988, o tenente-coronel reformado do exército venezuelano e político Hugo Rafael Chávez Frias foi eleito presidente da República Bolivariana da Venezuela, com 56% do voto popular, iniciando seu mandato presidencial em 1999.

Visto esse panorama, torna-se possível a análise de algumas características do governo chavista que permite enquadrá-lo como um

5 *Acción Democrática* (AD) e *Unión Republicana Democrática* (URD), de centro-esquerda, e Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (Copei), de orientação social-cristã.

6 Acordo político firmado em 31 de outubro de 1958, entre os três grandes partidos venezuelanos (AD; URD e Copei), por meio do qual criaram um sistema de alternância de poder no país, proscrevendo a esquerda radical e visando assegurar estabilidade ao país após a derrocada da ditadura de Marcos Pérez Jimenez alguns meses antes das eleições de dezembro do mesmo ano (MIRANDA, 2014).

autêntico regime populista.

Uma característica central do populismo e, visivelmente, presente no projeto chavista de governo, relaciona-se ao conceito de povo, isto é, ao recorte dado a esse conceito. No caso em análise, o processo de definição do povo que caracteriza os contextos populistas tem suas bases em critérios, principalmente, econômicos. Desse modo, a classe identificada como o povo, o “verdadeiro povo”, pelo chavismo é caracterizada pelos oprimidos, pela parcela pobre da população, que, com os desdobramentos da crise descrita, ficaram em condições de absoluta precariedade. Nesse sentido, frequentemente, é possível correlacionar nos discursos de Chávez, os setores populares com aqueles que ele identificava como “a verdadeira nação venezuelana” (SCHEIDT, 2014). Inclusive, nota-se, durante os seus anos de governo, uma relação direta entre o apoio da população venezuelana à Hugo Chávez e seu nível de renda, de modo que a aprovação em relação ao líder se revelava inversamente proporcional aos níveis de renda dos cidadãos, isto é, quanto menor o nível de renda de determinada parcela, maior o apoio ao líder entre seus integrantes e vice-versa. (ADINOLFI e GOULART, 2014).

Como visto, a classificação de povo pressupõe, ainda, a identificação de seu contraponto: a elite. Esta, no contexto em estudo, se constituía fundamentalmente pelos políticos *puntifjistas* e seus aliados, ou seja, a elite política tradicional venezuelana, acusada de corrupta e de agir contra os interesses do povo, já que continuavam restringindo os gastos públicos, enquanto o povo necessitava de maior ação do Estado através de medidas sociais. Ademais, é de se pontuar, que em países nos quais a organização econômica é estruturada em torno de apenas um setor – como é o caso da Venezuela, cuja economia depende quase que exclusivamente das atividades petrolíferas – cria-se um contraste muito grande entre aqueles que participam dos processos desse setor, obtendo seus benefícios diretos, e as classes populares, que se vêm privadas dos frutos dessa atividade central, a não ser pelas iniciativas distributivas do Estado. Assim, outro aspecto constituinte da elite no contexto populista venezuelano representava-se por esses atores que estão diretamente envolvidos na extração, produção e venda do petróleo. O antagonismo *povo vs. elite* no contexto chavista pode então ser resumido em, de um lado, o povo, composto pela parcela pobre e oprimida da população e, de outro, a elite, economicamente privilegiada, ao lado dos políticos tradicionais, acusados de organizarem suas estratégias políticas favorecendo sua própria classe e, ainda,

de forma alinhada a diretrizes imperialistas neoliberais.

Outra característica marcante do populismo identificada no chavismo é a centralidade da figura do líder forte e carismático. Hugo Chávez ganhou notória popularidade em função de seus discursos persuasivos e efusivos, que revelou grande potencial mobilizador. A presença enfática de Chávez, capaz de atrair e mobilizar amplamente os setores populares, se deu em função da possibilidade da construção de um vínculo identitário entre o líder e essas instâncias menos favorecidas da sociedade. Esse vínculo se deu por uma série de fatores. Primeiramente, destaca-se as características físicas de Chávez. Seus traços mestiços, resultante da combinação entre negros e indígenas, atribui a ele um aspecto de homem pertencente à essa fração (popular) da sociedade venezuelana, predominantemente formada pelos resultados de variações dessa mesma mestiçagem, facilitando com isso sua aproximação com esses segmentos dominados da sociedade através desse aspecto: a identificação física. A ênfase em seus discursos aos feitos nacionais, relacionados à história da independência venezuelana, também é considerado outro aspecto relevante na construção desse vínculo identitário, contribuindo para a ideia chavista de “nação venezuelana”. Além disso, o reforço constante acerca do antagonismo da sociedade, dividida em opressores e oprimidos, é tido como outro aspecto importantíssimo no que tange a essa questão, na medida em que os que se identificavam como pertencentes à classe oprimida, viam em Chávez uma perspectiva de mudança em suas condições de vida (ADINOLFI e GOULART, 2014).

Em função desse vínculo de identidade com a população, a narrativa chavista alcançou um nível maior de permeabilidade na sociedade. Elementos como a exaltação da soberania popular, do povo como motor e protagonista do sistema político, a ruptura com a ordem anterior (com a “velha política”) através da “Revolução Bolivariana”, além da referência a seus opositores como inimigos do povo, classificados como “golpistas” e “fascistas”, podem ser recorrentemente observados nos discursos chavistas ao longo dos anos (SCHEIDT, 2014).

A valorização da soberania popular e a temática discursiva da necessidade de o “povo” restituir seu poder soberano, que teria sido historicamente usurpado pelas classes oligárquicas alinhadas ao imperialismo neoliberal, consiste em pontos cruciais da narrativa chavista. Nessa linha de pensamento, o líder venezuelano defendia a tese de uma revolução democrática, marcada, sobretudo, pela implementação de mecanismos democráticos participativos, como forma de recupera-

ção da soberania popular plena. O governo chavista foi, nesse sentido, marcado pela sedimentação de uma democracia mais participativa. Nota-se, neste ponto, que em momentos nos quais as lutas sociais se intensificavam, ressaltando a cisão nos setores sociais venezuelanos, ficava mais evidente no discurso chavista que a defesa do “amplo” direito de participação do “povo” era, na verdade, direcionado a setores específicos, ou seja, aos seguidores do governo, como camponeses, trabalhadores, operários, indígenas e jovens. Os grupos elitistas, que não integravam o “verdadeiro povo”, eram afastados desse direito. Assim, a clássica divisão populista entre bem e mal, se evidenciava na medida que o “povo”, a “nação venezuelana” deveria participar ativamente das escolhas políticas, ao passo que a elite deveria ficar de fora, tendo em vista que agiam contra os interesses populares e a partir de influências externas.

Observa-se que há indícios de que alguns mecanismos de participação popular direta no regime político deram espaço para práticas clientelistas e de corrupção. É o caso, por exemplo, dos Conselhos Comunais, que, em vez de constituírem-se como organizações sociais autônomas e plurais com caráter decisório no contexto da democracia participativa, se revelaram, muitas vezes, como instâncias clientelistas, ligadas ao Executivo através desse tipo de práticas (MENDES, 2012).

Outros dois aspectos importantes devem ser destacados nesse esforço de demonstrar o chavismo como forma populista de governo: (i) a tendência autoritária da democracia chavista e (ii) as relações entre a mídia e o governo. No que tange ao primeiro ponto, é importante lembrar que Chávez começou a ganhar popularidade no cenário político venezuelano em função de sua participação na tentativa fracassada de um golpe de Estado contra o presidente Carlos Pérez, em 1992. Em seguida, percebeu que sua ascensão ao poder do governo venezuelano não teria como se dar pela força, assim, submeteu sua candidatura, chegando, desse modo, ao poder pela via legítima do pleito eleitoral democrático. Contudo, não se pode negar que a tentativa frustrada de golpe deixou marcas do viés autoritário de Chávez. Outro dado que confirma essa característica do percurso do líder consiste no fato de que, eleito em 1998, assim que assumiu, em 1999, sua primeira ação como presidente foi a elaboração de uma nova Constituição para a Venezuela, a Constituição de 1999, medida historicamente vinculada a atitudes de líderes autoritários. Com isso, é possível observar um processo de concentração de poder na figura do presidente, o que evidentemente se afasta dos pilares da democracia liberal, em função

do desequilíbrio que esse aspecto representa na esfera da separação de poderes. Como desdobramento desse processo, observa-se ainda no governo venezuelano um mecanismo de aparelhamento do Estado, estruturado a partir de elementos favoráveis ao chavismo. Valendo destaque, neste ponto, à enfática mobilização dos militares em prol do governo chavista. Esses aspectos destacados possibilitam enquadrar o governo chavista no contexto das democracias autoritárias.

Em 2007, para satisfazer a preponderância do líder sobre seus liderados, cria-se um partido, uma personificação de Chávez, o Partido Socialista Unido da Venezuela, que, na verdade, consolidava um modelo de política da liderança maior contra as instâncias políticas tradicionais.

Ainda, justamente em função desse alargamento do Estado que caracteriza o governo chavista, as mídias públicas tradicionais andavam lado a lado ao governo. Nesse contexto, as mídias privadas eram aquelas encarregadas de direcionar críticas ao governo, o que as tornavam alvo frequente de fortes ataques por parte do governo, que as acusavam de estarem alinhadas a interesses oligárquicos e imperialistas externos, sendo, portanto, meios, veículos golpistas.

Com a morte de Hugo Chávez, Nicolás Maduro foi eleito seu sucessor em 2013. Aliado ideológico do ex-presidente, Maduro assumiu o comando venezuelano replicando essa mesma lógica descrita do governo anterior. Investidas autoritárias como as ocorridas nos últimos cinco anos, como a dissolução do Congresso Nacional, a convocação de Assembleia Constituinte e a antecipação das eleições, são exemplos de como o atual líder vem dando continuidade ao legado populista e autoritário, abalando fortemente as estruturas democráticas venezuelanas. As guinadas populistas de Maduro vêm, com isso, trazendo como reflexo um aprofundamento da crise no país, fazendo a democracia venezuelana ser fortemente questionada pela comunidade internacional. As eleições antecipadas de 2018, por exemplo, que levaram Maduro ao seu segundo turno, causou fortes controvérsias sobre sua legitimidade, de modo a ocasionar uma situação de aberração política, na qual o presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, se autoproclamou em 2019 “presidente em exercício”, tendo sido reconhecido por mais de cinquenta países, entre eles o Brasil. O cenário de crise econômica, social e humanitária vivido atualmente pelos venezuelanos revela como a atuação de um líder populista fragiliza a democracia, gerando instabilidades que inclusive transcendem o âmbito interno do país.

2.2 Bolsonaro e a renovação do populismo no Brasil

Os ventos populistas que a crise financeira de 2008 ajudou a alastrar pelo mundo vieram se intensificando cada vez e não tardaram a chegar no Brasil. Seus efeitos, atingiram o país em momento (in)oportuno através da propalada onda bolsonarista, que também traz uma figura central preeminente, no caso brasileiro, representada pelo até então deputado federal Jair Messias Bolsonaro.

Ao lado de Viktor Orbán e Donald Trump, entre outros protagonistas, Bolsonaro faz parte da “turma” da “Nova Direita” que veio ganhando força no cenário político mundial. Essa “Nova Direita” é representada por um aglomerado ideológico mais ou menos coeso, na qual “misturam-se ideias do conservadorismo, do libertarianismo e do reacionarismo (...)” (CARAPANÁ, 2018, p.34).

Com um posicionamento ultradireitista, antipluralista e saudosista dos tempos da ditadura militar brasileira, o capitão reformado do Exército – jamais cogitado anteriormente como um possível nome à Presidência da República – aproveitou a onda populista mundial e a crise de legitimidade política nacional e conseguiu ascender ao cargo político mais alto do país nas eleições de 2018.

Em um cenário de crise(s) – política, social, econômica, institucional etc. – que vinha se instalando no território brasileiro desde 2012 (SELEGHIM e VIEIRA, 2020) o solo se tornou fértil para a volta do populismo por aqui. Estava desenhada a conjuntura propícia para aqueles que não desperdiçam as oportunidades que surgem pelas instabilidades, pelas crises, para enfatizarem as inadequações do *establishment* político indicando categoricamente a necessidade de novas proposições políticas para a solução dos problemas da sociedade.

O contexto brasileiro agravou-se ainda mais em função dos desdobramentos gerados pela Operação Lava-Jato. Balizada pelo princípio do combate à corrupção, recorrendo e disseminando a narrativa de que toda a política é corrupta, sendo o Sistema de Justiça o que melhor representa (e defende) a moral do Estado, a Lava-Jato teve papel significativo no aumento da insatisfação com a política tradicional e da crise de legitimidade que já vinha se aprofundando no eleitorado brasileiro. As repercussões dessa operação culminaram no enfraquecimento de alguns dos atores mais importantes do cenário político brasileiro e na conseqüente fragilização e desmantelamento das forças políticas

tradicionais para as eleições majoritárias (BIROLI, 2017).

Com os sucessivos escândalos de corrupção divulgados pela mídia tradicional envolvendo, sobretudo, membros dos dois principais, e mais tradicionais, partidos políticos brasileiros – Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – a distância entre as instâncias que governam e as que são governadas se transformou num derradeiro abismo, abalando definitivamente as estruturas políticas e institucionais. Fatores cruciais para o funcionamento regular do regime político, como a relativa estabilidade e confiabilidade das instituições democráticas, foram fortemente abalados. Em 2018, o Índice de Confiança Social (ICS) dos brasileiros se revelou o mais baixo dos dez anos anteriores, confirmando a derrocada desenfreada do modelo político vigente.

Diante de uma população nitidamente desiludida, desacreditada e decepcionada com a política e com os políticos que vinham governando o país, o candidato vencedor das eleições de 2018 encontrou o momento ideal para que seus ideais políticos e sua narrativa populista conquistasse seguimentos significativos da sociedade, agitando e inflamando o cenário eleitoral brasileiro.

Com isso, fatores como a contraposição do povo em relação a determinadas elites, consideradas inimigas da nação; o antipluralismo, afirmado a partir da tentativa de considerar povo somente aqueles que fazem parte da “tradição judaico-cristã”; discursos com alto apelo emocional, promovendo uma visão redentora da “Nova Política”; o ataque às mídias tradicionais; e uma tendência autoritária de governo, são traços marcantes nos contextos populistas, que podem ser facilmente notados no atual governo brasileiro.

A visão maniqueísta da sociedade, ou seja, o esforço em se enfatizar um antagonismo existente entre o povo (o bem) e a elite (o mal), destaca-se como um traço forte da retórica que levou o atual presidente ao poder. Neste caso, eram apontados como “inimigos” do povo especialmente a elite política tradicional, ou seja, aqueles que compõem o *establishment* político, ao lado de outros atores como a elite intelectual, científica, as mídias tradicionais e seus representantes.

Outro fator importante, que se revela através de discursos inflamados e carregados de apelo emocional, que pautou a campanha política do então candidato à presidência, consiste na deslegitimação da “Velha Política”. Acusando esta de clientelista e corrupta, o candidato baseou sua narrativa na proposição categórica de uma “Nova Política”

que desafiaria e confrontaria o *status quo*. Alegava, reiteradamente, que a nova forma de governar seria através de políticas elaboradas ao lado de ministros escolhidos por sua “competência técnica”, não por “indicações políticas” (LIMONGI, 2019), e mediante um cenário em que parlamentares individualmente e bancadas temáticas dariam suporte ao projeto político do governo, ao lado de parte do segmento militar.

Também, em frequentes alusões messiânicas, fortemente atrelado aos valores evangélicos, de onde saiu parte considerável de seus eleitores, era possível perceber no discurso bolsonarista referências ao líder como “escolhido de Deus”. Nesse aspecto, apesar de prometer mudanças extraordinárias e redentoras, o então candidato à presidência não apresentava diretrizes concretas acerca da implementação de suas possíveis proposições, saindo pela tangente sempre que era questionado sobre suas propostas para áreas essenciais como a economia, a saúde e a educação (LIMONGI, 2019).

Isto posto, acrescenta-se que sua estratégia eleitoral foi, majoritariamente, impulsionada pelo ambiente virtual das mídias digitais (SELEGHIM e VIEIRA, 2020). Sendo assim, o ataque às mídias tradicionais foi elemento importante para a propagação da retórica populista de direita do atual líder do governo. Declarando literalmente guerra aos jornalistas e acusando a mídia tradicional de golpista, se recusando a participar das formas tradicionais de discursos políticos – como os convencionais debates entre candidatos que antecedem as eleições – o atual presidente brasileiro encontrou nas redes sociais, seguindo a tendência de outros líderes com o mesmo perfil, uma forma de se dirigir diretamente ao “seu povo” através de sua usual linguagem performática, imprópria, chula e/ou, muitas vezes, de baixo calão, geralmente pouco tolerada nos meios de comunicação convencionais.

Uma vez eleito, o primeiro ano de governo do presidente foi marcado pela tentativa de um encaminhamento tipicamente populista da política. Ensejando “construir” e bancar a prometida “Nova Política”, os partidos políticos – componentes clássicos da elite política à qual se contrapunha em seu discurso – não foram chamados para compor o novo governo, que teve seus ministérios formados por escolhas pessoais do presidente e de seus seguidores mais próximos e seguia o caminho de também dar postos-chave a militares e aliados ideológicos, em detrimento de políticos. Interessante ressaltar que, desde então, o presidente não está filiado a nenhum partido político, o que ocorre pela primeira vez desde a redemocratização dos anos 1980.

Procurava, como mencionado, adotar uma postura de relação

direta com o povo, encaminhando o sistema político a algo que pode ser entendido como uma espécie de presidencialismo plebiscitário (TEIXEIRA, 2020). Nesse jogo político, tentava diminuir ao máximo a ação de instituições intermediárias, que, de acordo com a sua narrativa, colocavam-se como obstáculos à realização da agenda política do governo.

Considerando sua legitimidade popular superior àquela dos demais atores políticos, Bolsonaro insistia em querer assumir uma postura de figura central no sistema político. Apostou, então, no desequilíbrio na divisão constitucional dos poderes. Extrapolando suas atribuições legislativas, o presidente aderiu a uma estratégia governamental baseada na sucessiva edição de decretos presidenciais e medidas provisórias.

Ainda, manifestando o antipluralismo declarado desde a campanha eleitoral, o atual presidente, confirmando sua postura populista, vinha optando por uma agenda política diminuta que, apesar de representar apenas o núcleo restrito que o elegeu, entendia estar legitimando a vontade popular. Nesse aspecto, as redes sociais se mantiveram como importantes dispositivos de comunicação do governo com a população, de modo que alguns estudos vêm revelando que as plataformas digitais vinham sendo utilizadas como “termômetro” para a tomada de decisão governamental, além de serem usadas também como meios de fomentação da polarização ideológica que foi decisiva no resultado das últimas eleições (SELEGHIM e VIEIRA, 2020).

O sistema presidencialista brasileiro tem, contudo, duas características centrais que determinam a sua dinâmica: (i) é considerado um hiperpresidencialismo, mas também é um (ii) presidencialismo de coalizão. Isto significa que, ao mesmo tempo em que concede amplos poderes ao presidente, a efetiva concretização desses poderes depende da formação de alianças com os partidos políticos que compõem o parlamento. É dizer, para garantir governabilidade, o governo necessita de uma base suficientemente sólida no Congresso Nacional, para que, assim, sua agenda consiga ser implementada. Para isso, em um sistema partidário altamente fragmentado e volátil como é o brasileiro, o chefe de governo normalmente tem que negociar com uma ampla gama de partidos políticos para garantir essa base.

Diante desse enquadramento institucional, a atitude populista do presidente Jair Bolsonaro não encontrou meios de se firmar. Na tentativa de manter acesa a luta contra a “Velha Política”, o chefe de governo não se movimentou no sentido de formar alianças que lhe assegurassem uma base no Congresso, tendo em vista que isso signifi-

caria ceder à política do “toma lá da cá” a qual se contrapunha em seu discurso. Contudo, sem uma coalizão minimamente estável, a agenda política do presidente revelou-se de muito difícil implementação, o que gerou uma situação política de constantes derrotas no parlamento. Vertiginosamente, a frágil consistência das promessas eleitorais foram se desconfigurando. Tudo isso fez com que um contexto de grave bloqueio institucional, marcado pela paralisia decisória do governo, se instalasse no cenário político brasileiro, o que levou o próprio presidente a afirmar ser (ele) a “Rainha da Inglaterra” (PESSOA, 2019).

Diante disso, os resultados da tentativa do presidente em bancar a “Nova Política” foram o incentivo a um protagonismo retaliatório por parte do Congresso Nacional, que se empoderou progressivamente, e a reiterada judicialização das decisões do Executivo. O efeito produzido foi, então, de um “presidencialismo disfuncional”, marcado pela completa falta de harmonia entre as instituições democráticas, culminando em um ambiente político, jurídico e social de alta instabilidade (ABRANCHES, 2019).

Todavia, em meados de 2020, o líder do governo brasileiro passou a alterar sua postura política. Constatando que não haveria outra forma de garantir governabilidade, o presidente começou a restituir no cenário nacional o ambiente tradicional dos governos de coalizão. Disposto a ganhar “governabilidade” e “fugir do impeachment”, Bolsonaro se propôs a fazer aliança com um “consórcio” de partidos políticos tradicionais (os mesmos que dizia reprovar) para que sua agenda pudesse ser defendida.

Com isto, os aliados de primeira hora começaram, aos poucos, a serem substituídos pelos de última hora, de modo a enfrentar a realidade de um governo de coalizão. Por outro lado, o discurso populista, ainda frequente, vem se tornando cada vez mais um instrumento de manutenção da base eleitoral tradicional, sem apoio na realidade partidária brasileira. Isso afasta o cenário brasileiro de um governo populista para consolidar a realidade de um governo com narrativa populista – algo ocorrido em outros momentos e lugares, independente do viés ideológico da liderança populista no governo (MUDDE, 2017).

Entretanto, tal qual outros governos populistas, uma vez no poder, esforçou-se seguidamente pela destruição dos mecanismos de *checks and balances* com a *captura* da direção da Polícia Federal, com a nomeação de um ministro ao Supremo Tribunal Federal de perfil conservador, com a destruição da participação social nos diversos colegiados (comitês e comissões) existentes na estrutura do Poder Execu-

tivo, com o recurso à demonização da mídia tradicional, exceto aquele que aderiu logo ao seu governo, dentre outras decisões. Tais atitudes e narrativas acabaram por causar impactos extremamente danosos no contexto brasileiro.

Discursos intolerantes promovidos pelo atual governo, legitimam e autorizam que atitudes e posturas assim se espalhem no tecido social através de seus seguidores e simpatizantes. Ainda, decretos expedidos pelo presidente, como os relacionados ao relaxamento das regras para o porte de armas, assim como das normas ambientais, já têm revelado impactos preocupantes. A tragédia ambiental que tem sido assistida no Brasil, como as queimadas na Amazônia e no Pantanal, representam alguns desses impactos arrasadores.

No que diz respeito à pandemia mundial da COVID-19, os estragos são igualmente preocupantes. A postura negacionista do presidente que, desde o início da crise sanitária, vem desconsiderando as orientações científicas, politizando o órgão de referência mundial nos assuntos de saúde global (OMS) e incrementando sua narrativa neoliberal, que coloca “economia” a frente da saúde (e da vida) da população, levou o país a ocupar o segundo lugar em número de mortes pelo coronavírus e o pior do mundo na gestão da pandemia (LOWY INSTITUTE, 2021). O incentivo ao uso de medicamentos sem eficácia cientificamente comprovada, além do completo despreparo para implementar um plano de vacinação eficiente – o que não é surpresa em um governo que manteve um discurso anti-vacina – são outros exemplos de atitudes que ajudam a compreender como o Brasil chegou no quadro descrito.

Mesmo assim, o caso brasileiro tem possibilitado mostrar um sistema de freios e contrapesos, que, até agora, tem conseguido, em alguma medida, conter as tendências autoritárias do governo, concedendo alguma proteção às estruturas democráticas do presidencialismo vigente. Contudo, as posições, as atitudes e as narrativas populistas têm gerado impactos sociais decisivos, de difícil reversibilidade e que fragilizam paulatinamente a democracia brasileira.

2.3 México e o populismo morenista de Antonio Manuel Lopes Obrador (AMLO)

O México é outro caso importante para entender a expansão dos populismos na região. Dominado por uma política sedimentada na soberania de um único partido por aproximadamente 80 anos (PRI),

somente superado uma única vez pelo PAN, nas eleições nacionais de 2018. Essa hegemonia acabou por produzir um processo de desestabilização de um sistema partidário dos mais estáveis da América Latina.

Desde a transição democrática, de 1997, somente 3 partidos haviam se colocado em posição de reais competidores (Partido Revolucionário Institucional - PRI, Partido da Revolução Democrática - PRD e o Partido Ação Nacional - PAN). É a partir de um quarto ator, que aparece com a formação Movimento da Regeneração Nacional (MORENA), com a liderança personalista de Andrés Manuel Lopes Obrador (AMLO), que uma narrativa de índole populista, que demoniza a oposição como parte de uma *elite corrupta* que precisa ser derrotada e anulada por um povo verdadeiro, esquecido pela política forjada por tal elite corrupta, aparece (RODRIGUEZ, 2019). Tal qual os dois líderes estudados anteriormente, AMLO despreza as instituições partidárias e suas estruturas, confundindo-se, ele próprio, com o partido no qual está filiado e é criador.

É neste cenário que o antissistemismo de AMLO ganha força, contra essa “máfia no poder” e seus privilégios (MARINI, 2018, p. 169), colocando em risco a confiança na democracia e nas instituições, dado que os processos de controle da corrupção generalizada por elas não podem ser radicados, pondo em xeque todo o sistema político (MONSIVAIS-CARRILLO, 2020, p. 590).

Além disto, a religiosidade católica de AMLO, tido como um “messias tropical” que se compara a Jesus Cristo no que diz respeito a ter sido perseguido por poderosos dado o seu viés popular, mostra mais uma faceta do líder do MORENA (KRAUSE, 2016). Este discurso religioso e messiânico acompanha a construção do personagem simples e popular (MARINI, 2018, p. 168).

Esse espaço se abre a partir de uma sequência de eventos que são muito bem definidos por Hawkins e Kaltwasser (2018, p. 5), para quem são necessários uma ruptura da ordem social em função da ausência de confiança dos cidadãos em restaurá-la, além do descrédito da classe política, uma mudança da comunicação de massa, a disseminação de mensagens diretas entre líder e povo e a paralisia dos partidos tradicionais. Esse era o cenário que se descortinava no México antes das últimas eleições. AMLO, que já havia sido candidato a presidência anteriormente, inclusive não reconhecendo a derrota pra Peña Neto nas eleições anteriores, “abre espaço” neste cenário.

O discurso voltado ao povo contra as elites corruptas, e, con-

sequentemente, aos partidos tradicionais que as representavam, ganha força também nas eleições proporcionais, quando MORENA ganha maioria no parlamento federal. Ganha corpo, assim, uma narrativa contra a impunidade e a corrupção em um cenário de crise econômica profunda (RODRIGUEZ, 2019, p. 160), pavimentando caminho para que um líder carismático e personalista se projetasse com o uso massivo e eficiente das redes sociais (RODRIGUEZ, 2019, p. 162).

Interessante a maleabilidade discursiva de AMLO a respeito do PRI, partido o qual entende ser corrupto e neoliberal, além de ter esquecido de criar políticas para o povo verdadeiro. Por outro lado, diz que tem bons sentimentos das políticas priistas que antecederam os anos 1980, quando adotava uma plataforma nacionalista, com um “misto de protecionismo e livre comércio, com a ingerência do Estado na economia” (MARINI, 2018, p. 162), fazendo com que também se apresente o regresso ao passado glorioso (MARINI, 2018, p. 169).

Ademais, a ausência de porosidade das estruturas partidárias, perdidas em lutas internas ou contra os demais partidos, fez com que AMLO e seu MORENA tivessem preparado a sua chegada ao poder federal, dado que saíram incólumes deste processo e conseguiram “resgatar” a vontade do povo.

Neste ponto, vale tratar um pouco do conceito de povo para AMLO e o populismo de esquerda, pois aqui radica uma diferença interessante com os populismos de direita, pois se considera o povo como ordem plural, o que é típico dos populismos ditos inclusivos (MUDDE; KALTWASSER, 2013, p. 158-160), que entendem a variedade do povo⁷, onde não cabem, especialmente no caso mexicano, a “elite corrupta” e a “tecnocracia neoliberal dos últimos governos” (RODRIGUES, 2019, p. 165), ou, como afirmado na Declaração de Princípios do MORENA, não há oposição aos empresários, somente à “riqueza mal havida, à corrupção, aos monopólios e à exploração humana” (MORENA, 2012). Trata-se, assim, de um populismo anti-neoliberal, por um lado, mas que comporta uma variedade de sujeitos para compor este povo “verdadeiro”.

7 En MORENA participan mujeres y hombres; empresarios, productores y consumidores; estudiantes y maestros; obreros, campesinos e indígenas. Estamos convencidos que sólo la unidad de todos los mexicanos hará posible la transformación del país. Sabemos que para sacar adelante a México se necesita a todos los sectores de la economía: el sector público, al sector social y el privado. (Morena, 2012, disponível em: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Declaracion-de-Principios-MORENA.pdf>).

Chegado ao governo, a realidade discursiva vai se alterando. Populismos de esquerda, como Syriza, na Grécia ou Podemos, na Espanha, apresentam, tal qual MORENA, uma tendência de rearticulação em direção à moderação exigida para governar, passando, assim, a se aproximar de outros partidos, o que exige moderação e negociação (MUDDE, 2016, p. 28). O que foi visto na Grécia se viu, também, no México, com as medidas de “austeridade republicana” apresentadas por AMLO (BASILIO, 2019), que acabaram por estabelecer cortes orçamentários para investimentos estatais. Com a sua ‘Ley Federal de Austeridad Republicana’ se pretendia dar eficiência aos gastos públicos supérfluos sem tocar em direitos sociais, mas, ao final, não foi o que ocorreu (LOPEZ-DURÁN, 2020, p. 300).

A sanha pelos mecanismos de participação democrática direta também vai sendo implementada. Logo após a posse, consultas populares foram feitas, com baixa participação, mas que acabaram por ratificar as vontades do governo, ou de um “líder populista caprichoso” (TALANQUER, 2020, p. 411).

Existe, ainda, uma preocupação com ações de controle das instituições havidos como parte dos mecanismos de *checks and balances*. Tais preocupações aparecem nas discussões sobre a criação de uma nova Guarda Nacional voltada a conter a violência, sempre alta no país, quando tal questão aparece nas casas parlamentares (PEDROZA, 2019). O histórico de AMLO, quando da sua derrota, em 2006, indicava uma contrariedade com as instâncias judiciais, que não reconheceram fraudes eleitorais que dizia prejudicá-lo (SALINAS-LEON, 2019). Ao verificar dificuldades de implementação de seu programa, AMLO centralizou decisões no Executivo, reduziu poder decisório da burocracia estatal, enfraqueceu instâncias independentes, o que acabou gerando mais poder ao próprio mandatário e receios no seu próprio partido (TALANQUER, 2020, p. 403-404).

Percebe-se, pelo que se viu, que a realidade política mexicana vai se transformando e, conseqüentemente, o risco de um *playbook* acentuadamente populista vai crescendo concomitantemente.

Considerações Finais

Os populismos se apresentam como um fenômeno complexo que em razão de suas diversificadas manifestações tornam a sua compreensão imediata uma tarefa árdua. Existem, contudo, características comuns através das quais os populistas se revelam e que representam

uma espécie de denominador comum entre as atitudes, narrativas e ações praticadas por esses atores políticos que podem contribuir para sua análise.

O que se tem mostrado inquestionável é que os populismos, uma vez instalados no poder, têm um grande potencial para abalar de forma significativa as estruturas democráticas, representando elemento crucial na compreensão da descida vertiginosa das democracias liberais ao redor do mundo. Líderes populistas com vieses evidentemente autoritários estão assumindo o poder em diferentes regiões do mundo e impondo uma agenda de depreciações democrática clara.

O Sul Global tem sua história marcada por diferentes lideranças populistas no período em que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial. Nos últimos anos, a ascensão da onda populista vem contribuindo para a recessão democrática e voltou a se apresentar, reformulado, na América Latina, ocasionando o seu reestabelecimento na região que, aliás, deixou de encontrá-los somente em curtos períodos de tempo.

Ao longo do século XX a região latino-americana passou por uma “montanha-russa” de autoritarismos e redemocratizações, resultando em estruturas democráticas pouco sólidas se comparado a outros países mais estáveis, que também passaram a encontrar as suas representações populistas, seja no nível do mero discurso político, seja ao nível governamental. Com isso, qualquer investida autoritária contra as democracias do Sul Global desperta grande preocupação e, neste sentido, países como a Venezuela, o Brasil e o México estão atualmente submetidos às consequências de lideranças populistas.

O que se pode notar a partir da análise desses casos, é que, apesar das expressões do fenômeno populista serem bastante distintas em cada um desses lugares, a desconstrução dos mecanismos de freios e contrapesos, com a conseqüente fragilização do Estado de Direito, a oposição à mídia tradicional e o recurso aos mecanismos de contato direto com o povo, especialmente às redes sociais, a luta contra uma elite *corrupta* que despreza as vontades deste povo, as declarações de nacionalismo exacerbado, entre outras características típicas do *playbook* tradicional dos populismos ganham força na região, onde partidos políticos não estão habilitados a estabelecer controles para tais lideranças que “são o próprio partido”.

A fragilização democrática regional, que é acompanhada da erosão da confiança na democracia e nas instituições estatais, abre uma

senda de oportunidade a estes populismos com seu oportunismo retórico, que se apresentam como contraparte ao que está estabelecido e prometem uma revolução para consolidar a vontade do povo. Os resultados, até o momento, são a ascensão de lideranças populistas que, nos seus diferentes estilos, têm – longe de implementar as promessas eleitorais – apenas contribuído para o desmonte paulatino, de dentro para fora, de frágeis democracias liberais latino-americanas, comprometendo especialmente a harmonia e o bom funcionamento dos três poderes, através da debilitação dos mecanismos de freios e contrapesos, além da mídia tradicional, tida como partidária das “elites”, e dos partidos políticos constituídos, que ocupam um papel acessório nesta nova ordem.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo sob Bolsonaro é disfuncional. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 de junho, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/06/presidencialismo-sob-bolsonaro-e-disfuncional-diz-sergio-abranches.shtml>
- BIROLLI, Flávia. A mídia, a crise e o golpe. **Revista Dialética, Salvador**, v. 8, p. 30-34.
- CARAPANÁ. **A nova direita e a normalização do nazismo e do fascismo**. In: SOLANO Esther, et. al. (org.). **O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil**. 1ª Edição. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 33-40.
- CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.
- DE LA TORRE, Carlos. **Populism in Latin America**. In: *The Oxford Handbook of Populism*. Kaltwasser, Cristóbal Rovira & al. (eds.) Oxford: Oxford University Press, 2017.
- FINCHELSTEIN, Federico. **Do Fascismo a Populismo na História**. 1ª Edição. São Paulo: Almedina, 2019.
- FINCHELSTEIN, Federico. **Uma breve história das mentiras fascistas**. São Paulo: Vestígio: 2020.
- GOULART, Mayra; ADINOLFI, Goffredo. O desafio populista à democracia representativa: a Venezuela chavista e o MoVimento 5 Estrelas. **Análise Social**, n. 227, p. 388-414, 2018.
- HAWKINS, Kirk A. et al. (Ed.). **The ideational approach to populism: Concept, theory, and analysis**. Routledge, 2018.
- KALTWASSER, C. R. Dealing with populism on Latin America. **Lessons for Donald Trump's populist presidency in the United States**, 2019.
- KRAUZE, Enrique. López Obrador, el mesías tropical. **Letras libres**, v. 8, n. 90, p. 14-25, 2006.
- LACLAU, Ernesto. **On Populist Reason**. London: Verso, 2005.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT Daniel. **Como as democracias morrem**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.
- LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo do desleixo**. Revista Piauí. Edição 158. Novembro, 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/presidencialismo-do-desleixo/>
- LÓPEZ DURÁN, Rosalío. La austeridad: entre el discurso político y la realidad en contextos de crisis. **Revista de la Facultad de Derecho de México**, v. 70, n. 278-1, p. 275-306, 2020.
- LOWY INSTITUTE. Covid Performance Index. deconstructing pandemic responses. Disponível em: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#rankings>
- MARINI, Anna Marta. El mesías tropical: aproximación a fenómenos populistas actuales a través del discurso de López Obrador. **Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación**, n. 139,

p. 153-170, 2018.

MENDES, Valdenésio Aduci. **Democracia e Participação: Os Conselhos Comuns na Venezuela**. Revista Sul-Americana de Ciência Política, 2012, v. 1, n. 1, 14-32.

MIRANDA, José Alberto Antunes de. **Populismo, Democracia e a Constituição na Venezuela**. Direito, Estado e Sociedade n.45, jul/dez 2014, pp. 32-60.

MOUFFE, Chantal. **For a left populism**. London: Verso Books, 2018.

MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro. Corrupción y legitimidad democrática en México. **Revista mexicana de sociología**, v. 82, n. 3, p. 587-618, 2020.

MORENA, Declaração de Princípios de MORENA. 19, novembro de 2012. Disponível em: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Declaracion-de-Principios-MORENA.pdf>

MUDDE, Cas; KALTWASSER Cristóbal Rovira. **Populism: a very short introduction**. Oxford; New York, NY: Oxford University Press, 2017.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. Exclusionary vs. inclusionary populism: Comparing contemporary Europe and Latin America. **Government and opposition**, v. 48, n. 2, p. 147-174, 2013.

MUDDE, Cas. **An Ideational Approach**. In: The Oxford Handbook of Populism. Kaltwasser, Cristóbal Rovira & al. (eds.) Oxford: Oxford University Press, 2017.

MUDDE, Cas. **SYRIZA: The failure of the populist promise**. Springer, 2016.

MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2016.

OSTIGUY, Pierre. The high-low political divide. Rethinking populism and anti-populism. **Committee on Concepts and Methods Working Paper Series**, v. 35, 2009.

PEDROZA, Luicy. AMLO's first 100 days: mixed signals. Social Science Open Access Repository (SSOAR), 2019.

PESSÔA, Samuel. Caminhando sem presidencialismo de coalização. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 73, n. 7, p. 10-11, 2019.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del Poder y clasificación Social. **Journal of World-Systems Research**, v. 6, n. 2, p. 342-386, 26 Aug. 2000.

RODRÍGUEZ, Azucena Carolina Serrano. Discursos paralelos, pero en sentido opuesto. Análisis de los populismos de Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador. **Estudios Políticos**, n. 56, p. 149-173, 2019.

SALINAS-LEÓN, Roberto. AMLO and the "Fourth Transformation" in Mexico. **Policy**, 2019.

SCHEIDT, Eduardo. A questão nacional nos discursos do presidente Hugo Chávez. DOI10.5216/o. v. 14 especial. 29805. **OPIS**, v. 14, p. 496-516, 2014.

SERBIN, Andrés. Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional. **Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional**. Anuario CEIPAZ, v. 2009, p. 141-158, 2008.

TEIXEIRA, Carlos Sávio G. O presidencialismo plebiscitário: de Bolsonaro à solução. **Nexo ensaio**. 28 de julho, 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2020/O-presidencialismo-plebiscit%C3%A1rio-de-Bolsonaro-%C3%A0-solu%C3%A7%C3%A3o>

TORMEY, Simon. **Populismo: uma breve introdução**. 1a Edição. São Paulo: Cultrix, 2019.

VIEIRA, Aiane de O.; SELEGHIM, Ariane D. Populismo, governabilidade e opinião pública: Uma análise da influência das mídias digitais no processo decisório presidencial. **Agenda Política**, v. 8, n. 2, p. 163-186, 2020.

CRISIS SANITARIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA LIBERAL EN EL SUR GLOBAL

Gonzalo Aguilar Cavallo^{1*}

Introducción

Este trabajo pretende responder a las siguientes preguntas: ¿la democracia liberal en América Latina –como parte del Sur global- tiene las herramientas necesarias para hacer frente a la pandemia del COVID 19? ¿El Estado social puede ser una respuesta posible a la crisis que manifiesta la democracia liberal en América Latina?

Consecuentemente, el texto tiene por objetivo examinar si las democracias liberales regionales poseen las herramientas necesarias para hacer frente a la pandemia del COVID 19 o bien existe el riesgo de derivas autoritarias restrictivas de derechos. Y, en segundo lugar, se pretende analizar alternativas de salida jurídico-políticas desde la perspectiva de los derechos humanos ante la crisis del COVID 19, explorando el concepto y potencialidades del material, más no formal, del Estado social de los derechos humanos.

Así, el trabajo se divide en dos grandes partes. La primera parte examina la democracia liberal al estilo latinoamericano y cómo esta ha

1 * Abogado (Chile), Doctor en Derecho (España), Magister en Relaciones Internacionales (España), Master en Derechos Humanos y Derecho Humanitario (Francia). Postdoctorado en el Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg, Alemania). Profesor de Derecho Constitucional, Internacional, Ambiental y Derechos Humanos, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca (Santiago, Chile). Director del Magister en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales de Chile (Santiago, Chile). Este trabajo se enmarca en el Proyecto Fondecyt Regular N° 1190423: *Análisis de los estándares internacionales sobre el derecho de acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental y su concreción en el derecho interno*, del que el autor es investigador responsable. E-mail: gaguilar@utalca.cl

sido duramente puesta a prueba por el COVID 19. Y la segunda parte analiza algunas propuesta de ponderación del Estado liberal al estilo latinoamericano con un Estado social, que permitiría estabilizar las democracias regionales, y generar mejores mecanismos de respuesta ante las crisis que los afectan.

1. La democracia liberal y la dura prueba de la pandemia

Nosotros queremos desarrollar las tensiones que imponen las crisis al modelo de la democracia liberal, pero, en realidad, justo es comenzar con la proposición de que en general, con crisis o sin situaciones de crisis, el contexto político, social, económico, ambiental del planeta sujetan las democracias a tensiones cotidianas en términos de incapacidad e inhabilidad para dar respuesta y enfrentar los enormes desafíos actuales de carácter social, económico, ambiental, de cambio climático, etc. Como sostiene Ferrajoli, esta situación es una manifestación de la puesta en cuestión del paradigma mismo de la democracia constitucional. Este paradigma nace y se desarrolla centrado en una idea de Constitución encerrada en sí misma, fundada en el nacionalismo, en la soberanía nacional y en la noción de identidad. Esto determina su incapacidad, inhabilidad o falta de interés en preocuparse por los fenómenos transnacionales, tales como la degradación del medio ambiente, el cambio climático y, ahora, pandemias como el COVID 19, de una manera que trascienda las fronteras. Ferrajoli indica que es evidente “que 7.700 millones de personas, 196 Estados soberanos, diez de los cuales están dotados con armamento nuclear, un capitalismo voraz y predatorio y un sistema industrial descontrolado y ecológicamente insostenible no pueden, a largo plazo, sobrevivir sin ir hacia la devastación del planeta, el aumento exponencial de la desigualdad y de la pobreza, y todo ello acompañado del racismo, del fundamentalismo y de la criminalidad.”²

La realidad demuestra dramáticamente cómo, en una enorme medida, todos estos fenómenos transnacionales afectan transversalmente a todas las sociedades. Esto ha sido bien graficado por Muñoz, quien hace un parangón entre crisis sanitaria y consecuencias del cam-

2 Ferrajoli, Luigi: “Perché una Costituzione della Terra?”. Disponible en: <<http://www.costituenteterra.it/perche-una-costituzione-della-terra/>> [Visitado el 16/4/2020]

bio climático, señalando que la “pandemia del Covid-19 y la lucha contra los efectos adversos del cambio climático antropogénico tienen varios aspectos comunes: i) Se expresan a través de crisis que tienen impactos sobre todos los sectores, niveles y aspectos sociales y económicos; ii) Son un enemigo común para todos los países pues representan un problema que se enfrenta en todo el mundo; iii) Atacan a todas las personas sin distinguir su sexo, raza, edad y de manera más fuerte a las personas y grupos vulnerables; iv) Entrañan un debate profundamente científico; v) Las soluciones están en las manos de todos los actores sociales y, vi) Tienen la orientación de una organización internacional como la OMS o la Secretaría de la CMNUCC en el marco de la ONU que apoyan para el diseño de sus decisiones nacionales.”³

La pandemia del COVID 19 ha demostrado a nivel estatal que es posible “lograr acciones complejas en corto tiempo: movilización de recursos, coordinación de esfuerzos, arreglos institucionales y construcción de infraestructura.”⁴ Pero, sin duda, cada acción individual soberanista nacional, no va a resolver en forma definitiva ni a largo plazo el problema. En nuestra visión es claro que la solución no es encerrarse en sí mismo y cerrar las fronteras. Estos fenómenos transnacionales que afectan transversalmente a todas las sociedades requieren, como única solución posible, en el estado actual de las cosas, de un esfuerzo conjunto, solidario y mancomunado. Todo esto hace que se ponga en tela de juicio el paradigma de la democracia constitucional.

Como se ha expuesto, por tanto, la noción misma de democracia constitucional se encuentra en cuestión, cualquiera que esta sea su expresión concreta, liberal o social. En términos simples y para efectos de este trabajo, entenderemos estas dos nociones en términos políticos y de reconocimiento de derechos, mientras que el Estado liberal y social lo entenderemos aquí en términos institucionales y de organización del orden jurídico con referencia y limitación en el espacio físico del territorio estatal. Las Constituciones modernas han nacido

3 Muñoz Ávila, Lina: “Crisis convergentes: Una lectura de la lucha contra el cambio climático a partir de la pandemia del COVID-19”, en *El Espectador*, 15 de abril de 2020. Disponible en: <<https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/crisis-convergentes-una-lectura-de-la-lucha-contra-el-cambio-climatico-partir-de-la-pandemia-del-columna-914712>> [Visitado el 16/4/2020]

4 Muñoz Ávila, Lina: “Crisis convergentes: Una lectura de la lucha contra el cambio climático a partir de la pandemia del COVID-19”, en *El Espectador*, 15 de abril de 2020. Disponible en: <<https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/crisis-convergentes-una-lectura-de-la-lucha-contra-el-cambio-climatico-partir-de-la-pandemia-del-columna-914712>> [Visitado el 16/4/2020]

en el contexto de estas coordenadas. Es este concepto de Constitución el que está en cuestión. ¿Podemos seguir considerando que la Constitución consiste en la expresión de la identidad nacional soberana y “de la unidad del pueblo como totalidad política”? De acuerdo con Ferrajoli, con quien coincidimos, no. Más bien, la Constitución debe ser entendida como “un pacto de convivencia pacífica entre diferentes y desiguales: un pacto de no agresión entre diferentes y un pacto de mutuo socorro entre desiguales. Por ello, la Constitución es tanto más legítima, necesaria y urgente cuanto mayor son las diferencias en las identidades personales que tiene la misión de tutelar y cuanto más profundas son las desigualdades materiales que la Constitución es llamada a reducir. En resumen, una Constitución es legítima y democrática no porque es la voluntad de todos (o la mayoría) (sic), sino porque es la garantía de todos.”⁵

Las crisis ponen en tensión el modelo de democracia liberal, especialmente, este modelo al estilo latinoamericano. Con todo, el Estado latinoamericano es un estado insuficiente y, muchas veces, fallido, aun en situaciones de normalidad y ausente de crisis. Las crisis, lo único que hacen, es exacerbar los graves defectos que demuestra la democracia liberal al estilo latinoamericano. En efecto, el Estado liberal latinoamericano no ha sido capaz de dar respuestas a las demandas en términos de derechos civiles y políticos y, por cierto, tampoco a los estándares mínimos de derechos económicos, sociales y culturales. Lo anterior queda en evidencia con los casos que han sido planteados ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos de problemas electorales y derechos de participación política (México)⁶, con la herida abierta de las violaciones graves a los derechos humanos ocurridos, por regla general, en los períodos de dictadura (Perú y Chile)⁷, o bien, con la exclusión sistemática de amplios grupos de la sociedad, tales como los pueblos indígenas, para el goce y ejercicio de derechos, no sólo civiles y políticos, sino también, de carácter eco-

5 Ferrajoli, Luigi: “Perché una Costituzione della Terra?”. Disponible en: <<http://www.costituenteterra.it/perche-una-costituzione-della-terra/>> [Visitado el 16/4/2020]; García Jaén, Braulio: “Las crisis globales exigen soluciones globales: ¿Es hora de crear una Constitución mundial?”, en *El País*, 3 de abril de 2020. Disponible en: <<https://elpais.com/ideas/2020-04-03/las-crisis-mundiales-exigen-soluciones-globales-es-hora-de-crear-una-constitucion-de-la-tierra.html>> [Visitado el 16/4/2020]

6 Corte IDH: *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

7 Corte IDH: *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75; Corte IDH: *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

nómico, social, cultural y ambiental (Nicaragua, Paraguay, Ecuador)⁸. Si estos casos han llegado al sistema interamericano de protección de derechos humanos es porque el Estado no ha logrado –no ha querido o no ha podido– resolverlos a través de sus mecanismos domésticos.

En las últimas décadas, las democracias liberales se han visto sometidas a distintas tensiones producto de una sucesión de crisis de distinta naturaleza, a saber, económicas, político-sociales, y ahora sanitarias. Probablemente, esta última crisis –nos referimos a la originada por la pandemia del COVID 19– sea la que ha generado un impacto más cercano al ser humano, porque este ha visto no sólo su libertad restringida drásticamente, sino su bienestar general y calidad de vida amenazada o, claramente, perturbada.

1.1 Las medidas de excepción a la prueba del Estado de Derecho

La pandemia del COVID 19 será registrada en los libros de historia por muchas razones relevantes vinculadas con sus efectos sanitarios, económicos, incluso psicológicos en las sociedades contemporáneas. Pero un aspecto que no es nada despreciable, y que queremos en este apartado relevar, corresponde a los efectos en el ámbito social, ambiental y en el goce efectivo de los derechos humanos.

En este último sentido, un número creciente de Estados en el mundo, y, en lo que nos interesa, un número creciente de Estados en América Latina han declarado Estados de Excepción y junto con ello, han decretado medidas excepcionales de restricción a los derechos humanos. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “con base en el incremento exponencial de personas contagiadas, la Comisión ha observado que diversos Estados de la región han declarado inclusive estados de emergencia, estados de excepción, estados de catástrofe por calamidad pública o emergencia sanitaria nacional, a través de decretos presidenciales y normativa de variada naturaleza jurídica con el fin de proteger la salud pública, combatir la pandemia y evitar el incremento de contagios. Según la infor-

8 Corte IDH: *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79; Corte IDH: *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125; Corte IDH: *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

mación disponible, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú han remitido comunicaciones a la OEA, notificando la suspensión de garantías en atención a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención Americana.”⁹

Asimismo, la CIDH reitera una doctrina ya consolidada no sólo en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos sino también en el sistema europeo y que corresponde al principio de proporcionalidad *lato sensu*. El principio de proporcionalidad exige que cualquier medida que se adopte por el Estado, y que tenga por objeto o consecuencia la restricción de un derecho humano, debe cumplir con los siguientes requisitos básicos:

1. Debe ser previstas en la Constitución o la ley
2. Debe perseguir un fin legítimo
3. Debe ser necesarias en una sociedad democrática
4. Debe ser idónea para alcanzar el fin, no existiendo medios menos gravosos
5. Debe ser proporcionada considerando el fin perseguido

En este sentido se ha pronunciado la CIDH, al indicar que “si bien determinadas restricciones pueden ser permisibles, es fundamental que los Estados aseguren que restricciones como las indicadas y cualquier otra que sea impuesta a un derecho en este contexto, sean necesarias en una sociedad democrática y, por ende, estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la vida y la salud. Asimismo, la CIDH recuerda que cualquier restricción adoptada debe considerar de manera particular los efectos que tiene sobre los grupos más vulnerables y asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de medidas positivas. Asimismo, toda decisión debe considerar de manera especialmente relevante la perspectiva de género, interseccional, lingüística e intercultural. [...] Asimismo, el Estado que pretenda imponer una restricción de este tipo tiene la carga de probar que la misma satisface el principio de legalidad, que es idónea para alcanzar este fin, no existiendo medios menos lesivos para alcanzarla y que la afectación ocasionada no resulta más perjudicial para el derecho que sea afectado que el beneficio ob-

9 CIDH: *La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales*. Comunicado de Prensa N° 76/20, de 17 de abril de 2020.

tenido.”¹⁰

En cuanto a los estándares mínimos respecto de los Estados de Excepción, la CIDH ha reiterado en diversas ocasiones que los Estados “no pueden utilizar esta figura de manera genérica, sin antes justificar de manera estricta la existencia de una situación de emergencia excepcional. Por ende, la declaración de estado de emergencia excepcional para hacer frente a la dispersión de la pandemia del coronavirus, no debe utilizarse para suprimir un catálogo indeterminado de derechos o ad infinitum, ni para justificar actuaciones contrarias al derecho internacional por parte de agentes estatales, por ejemplo, el uso arbitrario de la fuerza o la supresión del derecho de acceso a la justicia para personas que sean víctimas de violaciones a derechos humanos en el contexto actual.”¹¹

La CIDH sistematizó los requisitos o condiciones que deben cumplirse en un Estado de Excepción. El Estado debe garantizar que “en caso de establecerse un estado de excepción: i) se justifique que existe una excepcionalidad de la situación de emergencia en cuanto a su gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la independencia o seguridad del Estado; ii) la suspensión de algunos derechos y garantías sea únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación; iii) las disposiciones que sean adoptadas resulten proporcionales, en particular, que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido; y iv) las disposiciones adoptadas no sean incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional, y no entrañen discriminación alguna fundada, en particular, con motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.”¹²

La mezcla entre Estados de excepción y democracias liberales

10 CIDH: *La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales*. Comunicado de Prensa N° 76/20, de 17 de abril de 2020.

11 CIDH: *La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales*. Comunicado de Prensa N° 76/20, de 17 de abril de 2020.

12 CIDH: *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución N°1/2020, de 10 de abril de 2020, par. 21.

latinoamericanas, uno de cuyos rasgos identificadores es la existencia de una institución presidencial fuerte, con mucho poder, con una autoridad casi regia, y con una tendencia, en algunos casos, autoritaria, resulta peligrosamente riesgosa. El problema es la forma en que se ejerce el poder. No es sólo el hecho de la concentración y acumulación del poder sino también es el estilo o la forma poco democrática de ejercicio del poder. Esto significa la toma de decisiones sin posibilidad de contestación pero además con anulación de la participación social y ciudadana, dando a entender que su accionar no es susceptible de crítica. A esto se suma, el control, directo o indirecto, de los medios de comunicación o bien su manipulación. Otro tanto similar o aun más grave, ocurre con las redes sociales.

Todo esto afecta o puede afectar el pleno goce de los derechos, especialmente de los DESCAs, cuyo respeto y protección es tan urgente en tiempos de crisis, tal como la del COVID 19, que aflige al mundo en nuestros días. En esta línea, Heiss, en el caso del Estado de excepción en Chile, indica que “son temas bien complejos y hay un debate enorme sobre el tema de las crisis, de los estados de excepción que suspenden libertades y derechos y concentran el poder en situaciones de crisis, que es lo que estamos viendo hoy con el estado de catástrofe”.¹³

Todo esto ha trastocado y producido un impacto en todas las esferas de la vida comunitaria. El ámbito del Derecho no se ha visto ajeno a esta necesidad de hacer frente a las nuevas condiciones de vida impuestas por el Covid 19. Por ejemplo, en el caso de Brasil, mediante una decisión jurisdiccional del Ministro Alexandre de Moraes, de 8 de abril de 2020, se autorizó a las autoridades estatales, distritales y municipales, ante los actos omisivos del poder ejecutivo federal, a adoptar medidas restrictivas de derechos fundamentales con fuente en los graves riesgos sociales para la salud pública derivada del COVID 19. En efecto, se señaló lo siguiente:

“Presentes, portanto, a plausibilidade inequívoca de eventual conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do

13 Vega, Maximiliano: “¿Hay que replantear el estado de excepción?: Coronavirus se propaga hasta el debate constitucional”, en *La Tercera*, 20 de marzo de 2020. Disponible en: <<https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/hay-que-replantear-el-estado-de-excepcion-coronavirus-se-propaga-hasta-el-debate-constitucional/HGHLY7SNIBH-5BIZUIUZJT2VBNU/>> [Visitado el 16/4/2020]

Plenário desta SUPREMA CORTE [...] RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras.”¹⁴

Por su lado, en España, los Tribunales han adoptado medidas restrictivas de libertad o de alejamiento respecto de personas que no respetan las medidas preventivas ante el Covid 19. En efecto, un Tribunal de Reus ha ordenado la prisión provisional para un vecino de la ciudad que se había saltado el confinamiento por el coronavirus.¹⁵

Por otra parte, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha adoptado decisiones donde declara la constitucionalidad de medidas restrictivas de reuniones de carácter religioso para evitar la reunión de personas con el objeto de celebrar el culto por el riesgo para la salud

14 ADPF 672 / DF

15 Rovira, Marc: “Cárcel para un vecino de Reus por saltarse el confinamiento”, en El País, 23 marzo de 2020. Disponible en: <<https://elpais.com/espana/catalunya/2020-03-23/carcel-para-un-vecino-de-reus-por-saltarse-el-confinamiento.html>> [Visitado el 16/4/2020]; Sobre las órdenes de prohibición de acercamiento, en el siguiente caso el Juez aprecia que existen antecedentes suficientes para dejar en prisión a la persona pero, debido al contexto de pandemia, decide dejarlo en libertad sujeto a medidas cautelares. “En consecuencia, teniendo en consideración estos razonamientos, y atendiendo al principio consagrado en el artículo 3 del Código Civil que determina *que Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.* Hace que la gravedad de los hechos sea innegables, por cuanto que nos encontramos inmersos en una situación de grave crisis sanitaria motivada por el COVID-19 que mantiene al país bajo estado de alarma, y las expresiones proferidas en el referido video VIRALIZADO a través de redes sociales, no solo incita claramente al odio hacia la población de Torreveija al deseables en reiteradas ocasiones que “se jodan” o que “les den por culo” deseando que se produzca un contagio masivo de la enfermedad, comportando con ello la consiguiente alteración de la paz pública en la localidad motivada por la creación de un estado de inseguridad al afirmar que vino de Madrid (uno de los principales focos de contagio) en compañía de otras 4.000 personas y que ha arrasado con las estanterías del establecimiento MERCADONA cercano a la estación de autobuses, lo que ha generado suficiente alteración motivando decenas de llamadas de ciudadanos al puesto de la guardia civil demandando algún tipo de actuación, por la situación de inseguridad creada, a la vista del absoluto menosprecio mostrado no sólo hacia la población de Torreveija en sí, sino a las personas enfermas de covid-19 o familiares, o incluso familiares de fallecidos por el virus letal.” vid. Juzgado de instrucción N°1 de Torre Vieja: Diligencias previas N°551/2020, Auto de libertad, 11 de abril de 2020. Considerando 2°.

que ello conlleva. En efecto, los jueces de Karlsruhe resolvieron “una impugnación en contra de la normativa antipandemia que prohíbe las celebraciones religiosas, al considerar que frenar la Covid-19 tiene prioridad sobre la libertad religiosa. El reclamante alegaba que atender los oficios religiosos es una parte fundamental de sus creencias y que seguirlos a través de medios de comunicación o en directo por internet no sustituía a la participación en persona. La sentencia razona que “la protección frente a estos peligros”, en relación a las muertes que se pueden derivar de la propagación del coronavirus, tiene “prioridad frente a la protección de este derecho fundamental”. No obstante, el fallo reconoce que las medidas del estado federado de Hesse -contra las que se alza el denunciante, un católico practicante- son una “grave intromisión” en un “derecho fundamental”. Sin embargo, argumenta, tras una evaluación de las consecuencias de la medida, que los peligros para “la salud y la vida” de levantar las restricciones no afectarían tan sólo a las personas que participasen voluntariamente en los servicios religiosos, sino, por la vía del contagio, a un “notablemente mayor círculo de personas”. Considera asimismo que se trata de medidas temporales que deben prorrogarse siempre atendiendo a los criterios sanitarios (saturación de los hospitales y evolución de la pandemia), para que las restricciones sean proporcionales a la intromisión que suponen. El fallo agrega que su decisión es válida para todas las comunidades religiosas.”¹⁶

Asimismo, el Tribunal Federal Constitucional alemán se ha pronunciado sosteniendo que la protección de la vida y la salud de las personas, como fin colectivo, prima sobre las libertades económicas. En efecto, el “Tribunal Constitucional alemán rechazó por infundada una demanda contra las restricciones sobre la vida pública y la actividad económica para frenar la pandemia de la COVID-19. La denuncia consideraba que la regulación bávara por el coronavirus era “excesiva” por contener la prohibición de reunirse con amigos, visitar a los padres, manifestarse o conocer a nuevas personas. El fallo, sin embargo, argumenta que prima la prevención de los peligros para la vida de

16 “TC Federal alemán: Frenar el COVID-19 tiene prioridad sobre la libertad religiosa”, en Diario Constitucional, 12 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/noticias/actualidad-internacional/2020/04/12/te-federal-aleman-frenar-el-covid19-tiene-prioridad-sobre-la-libertad-religiosa/?utm_source=General+2&utm_campaign=879aa0b7ca-EMAIL_CAMPAIGN_2020_04_15_10_21&utm_medium=email&utm_term=0_b01d5feada-879aa0b7ca-127805425> [Visitado el 16/4/2020]; Para un ejemplo de Brasil: “Penso que, nesse estado de crise, sem precedentes, as igrejas também devam suspender as suas atividades presenciais, resguardando assim a saúde e o direito fundamental à vida”. Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, Décima Terceira Câmara Cível: Agravo de Instrumento Nº 0021509-84.2020.8.19.0000.

las personas sobre las restricciones a las libertades personales, pese a reconocer que las medidas recortan de forma “notable” los derechos fundamentales. “No parece intolerable mantener (las restricciones) temporalmente para posibilitar una protección de la salud y la vida lo más amplia posible, a la que están obligados el Estado y también la Constitución. Frente a los peligros para la vida, las restricciones a la libertad de las personas pesan menos”, asegura el tribunal.¹⁷

Esta decisión nos parece un buen ejemplo de cómo la óptica social se sobrepone, en este caso concreto, a la óptica liberal, sin dejar de permitir, que ambas convivan dentro de las mismas coordenadas históricas y geográficas.

Por último, el Tribunal Constitucional chileno ha pronunciado recientemente una sentencia respecto de la constitucionalidad de una ley que involucraba indultos para personas privadas de libertad como una forma de descomprimir el hacinamiento en las cárceles y reducir el riesgo de contagios del COVID 19. Por cierto, la ley establecía el detalle de quienes y bajo qué condiciones podrían ser beneficiarios de esta medida. Dentro de las exclusiones, se encontraban aquellos que hubieran sido condenados por haber cometido crímenes contra la humanidad. Este último era uno de los aspectos sometidos al control de constitucionalidad del tribunal. En este contexto, los jueces constitucionales comienzan sus reflexiones diciendo lo siguiente:

“Que pocas veces tratamos asuntos como los que hemos visto en este caso. A veces perdemos de vista la historicidad de nuestras decisiones por el momento excepcional que nos ha tocado

17 “TC Federal alemán rechaza demanda contra las restricciones por COVID-19”, en Diario Constitucional, 9 de abril de 2020. Disponible en: <<https://www.diarioconstitucional.cl/noticias/actualidad-internacional/2020/04/09/tc-federal-aleman-rechaza-demanda-contra-las-restricciones-por-covid19/>> [Visitado el 16/4/2020]; “Aus der Verfassungsbeschwerde ist damit insgesamt nicht ersichtlich oder sonst erkennbar, dass die Folgen einer Fortgeltung der angegriffenen Schutzmaßnahmen gegen die Corona-Pandemie in einem Maße untragbar wären, dass ausnahmsweise eine geltende Regelung im Eilrechtsschutz außer Vollzug gesetzt werden müsste. Die hier geltend gemachten Interessen sind gewichtig, erscheinen aber nach dem hier anzulegenden strengen Maßstab nicht derart schwerwiegend, dass es unzumutbar erschiene, sie einstweilen zurückzustellen, um einen möglichst weitgehenden Gesundheits- und Lebensschutz zu ermöglichen, zu dem der Staat aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG prinzipiell auch verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 77, 170, <214>; 85, 191 <212>; 115, 25 <44 f.>). Gegenüber den Gefahren für Leib und Leben wiegen die Einschränkungen der persönlichen Freiheit weniger schwer. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass die angegriffenen Regelungen von vornherein befristet sind, im Hinblick auf die Ausgangsbeschränkungen zahlreiche Ausnahmen vorsehen und bei der Ahndung von Verstößen im Einzelfall im Rahmen des Ermessens individuellen Belangen von besonderem Gewicht Rechnung zu tragen ist.” BVerfG: Order of 07 April 2020, 1 BvR 755/20.

vivir en los últimos meses en el mundo y desde el 18 de marzo de 2020 con la declaración del estado de catástrofe en Chile por la pandemia mundial del Coronavirus.

Es un momento universal, único y difícil.

Universal, porque desde los trágicos tiempos de las guerras mundiales que no confluían todos los intereses globales sobre un mismo asunto.

Único, porque para muchísimos de nosotros acontece por primera vez en nuestras vidas y nada se le parece. Hemos aprendido de otras experiencias difíciles, pero la asimilación no es similitud.

Y es difícil porque supone el conjunto más grande de restricciones a nuestras libertades, a nuestro modo de vivir y la imprevista de lo que somos como personas y sociedad. Es difícil porque nos hemos llenado de incertidumbres y de miedos. Se expresa en múltiples sentimientos cruzados de soledad, angustia, quiebras económicas, desempleo, enfermedades, muertes o abandonos.

Son tiempos de reflexión y cuestionamientos, pero también de esperanzas.

Y ese contexto nos ha modificado también el derecho. Ya vivimos en los márgenes excepcionales del mismo, desafiándonos en los momentos en donde más debe florecer el Estado democrático de Derecho, lo que exige de nosotros los jueces el mejor de los esfuerzos para fortalecer las reglas sobre las cuales reposa la vida colectiva. En particular, quiénes nos dedicamos al ámbito constitucional tenemos el privilegio de poder participar en el esfuerzo colectivo por garantizar los derechos fundamentales en contextos tan particulares.¹⁸

18 Tribunal Constitucional de Chile: *Requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de H. Senadores, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio, respecto del "artículo 15 en sus dos versiones (versión enviada en el mensaje del ejecutivo N° 019-368 en la fecha de ingreso del Proyecto de Ley y versión del estado de discusión de la norma al día 31 de marzo de 2020), en relación con el artículo 1 y el artículo 17 en relación con el artículo 1, todos del Proyecto de Ley que concede indulto general conmutativo a causa de la enfermedad COVID-19 en Chile, Boletín N° 13.358-070, así como también, aquellas normas del mismo que se encuentren tan ligadas con aquellos, que por sí solas carezcan de sentido o se tornen inoperantes"*. Rol N° 8574-20. Sentencia de fecha 16 de abril de 2020. Considerando 1°.

1.2 Minimalismo constitucional y democracia liberal

Frente a la propuesta de que un camino sensatamente posible sea el de regular mejor los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales actualmente existentes en las Constituciones latinoamericanas, e incorporar otros nuevos, provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, la respuesta que proporciona parte de la doctrina es negativa, porque señalan que ello genera falsas expectativas a la población respecto de derechos que nunca serán satisfechos. ¿Por qué nunca serán cumplidos? Porque esos derechos imponen obligaciones al Estado que no son realistas, que van más allá de las capacidades, generalmente, económicas de los Estados, porque imponen una exigencia que va más allá de los recursos disponibles.

Entre este argumento de que “hay que comprometerse a lo que podamos cumplir” y el reconocimiento básico de específicos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y el no reconocimiento de nuevos derechos de este tipo, la distancia es increíblemente estrecha.

En lugar de decir, trabajemos para que se cumplan con todos los derechos, al menos, en sus estándares mínimos, se opta por decir, “como no cumplimos con los derechos o no tenemos la capacidad económica para cumplir, mejor no les reconozcamos sus derechos a los seres humanos”. Y, esta actitud, suele decirse que es un comportamiento responsable del Estado. Incluso, esta visión se proyecta al razonamiento e interpretación jurídica de los derechos humanos. En breve, la idea que se propone es muy simple. Si una interpretación de un derecho humano tiene como correlato la resistencia de los sujetos obligados a cumplirla, entonces, hay que cambiar la interpretación del derecho por una más estrecha, más acotada, porque ello podría conducir a una mayor aceptación de la interpretación y, por tanto, a un mayor cumplimiento de las decisiones. Con esto, se aumentaría lo que este sector entiende por efectividad de los derechos.

Este es el sentido que se desprende de la propuesta de Neuman, cuando señala que “Making a human right more ‘effective’ does not necessarily mean giving the right a broader meaning. It means making the enjoyment of the right more of a reality, and that may require defining the positive content of the right in a manner that facilitates its implementation at a particular historical moment within the particular region. At times this may suggest the need for a broader or more cat-

egorical interpretation, at times for a more tailored interpretation.”¹⁹

Siguiendo el razonamiento de Neuman, Carmona señala que “después de todo, si finalmente los derechos no se cumplen, uno debiese poner en cuestión la relativa conveniencia de persistir en este tipo de hermenéutica. Para estos efectos, la “conveniencia” viene dada por si el método interpretativo es eficaz para lograr la protección de los derechos de los pueblos indígenas; así, un método interpretativo será conveniente de utilizar si es que permite proteger eficazmente los derechos humanos y, al contrario, no solo será si no es eficaz en el logro de ese objetivo.”²⁰

Nuestra posición consiste, más bien, en aseverar que hay que mejorar la regulación de los DESCAs en la Constitución y proporcionarles a todos una acción constitucional de tutela judicial, y, al mismo tiempo, hay que incorporar nuevos derechos DESCAs a fin de completar el catálogo de derechos para las personas. Este reconocimiento, obligará al Estado a adecuar paulatinamente sus políticas, planes y medidas en función de satisfacer el estándar mínimo exigido para cada DESCAs. Los derechos humanos y su efectividad no es una cuestión de voluntad política, sino más bien, corresponde a una obligación jurídica de los Estados respetarlos y protegerlos, y velar porque todos dentro de su jurisdicción se comporten en ese sentido. Igualmente, en lo tocante a la hermenéutica, la interpretación de los derechos humanos se rige por una serie de principios y no depende de la contingencia política o está sujeta a cuestiones de conveniencia. Admitir que la interpretación de un derecho y finalmente, su efectividad, está sujeta a la voluntad de un Estado o a su influencia, implicaría desactivar el régimen de protección que significa el sistema de derechos humanos, o bien, relativizar los derechos y su contenido. Estos principios de interpretación de los derechos humanos han sido acuñados desde hace muchos años por decisiones judiciales en distintos foros domésticos y en el foro internacional y se han mantenido, en forma reiterada y uniforme, en este tipo de pronunciamientos.²¹ Los órganos que participan en esta interpretación

19 Neuman, Gerald: “Import, Export, and Regional Consent in the Inter-American Court of Human Rights”, en *European Journal of International Law*. Vol. 19, núm. 1, 2008, pp. 101-123, especialmente, p. 115.

20 Carmona Caldera, Cristóbal: “Consentimiento Libre Previo e Informado en el contexto de proyectos extractivos en territorio indígena ¿Regla general y Derecho Consuetudinario Internacional?”, en *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Vol. 9, núm. 3, 2019, pp. 372-399, especialmente, p. 395.

21 Carpio Marcos, Edgar: *La interpretación de los derechos fundamentales*. Lima: Palestra, 2004, pp. 106.

de los derechos son muchos, en diversas partes del mundo, y a partir de su práctica judicial, se han extraído estos principios de interpretación.

Una tendencia que podría observarse en la democracia liberal en América Latina consiste en la férrea defensa de no incluir más derechos en la Constitución o derechos que se entienden anticipadamente que el Estado no querrá o no podrá cumplir. Normalmente, el rechazo a estos nuevos derechos tiene que ver con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tales como, el derecho a la alimentación o el derecho al agua potable. O bien, tiene que ver con el rechazo al reconocimiento de derechos a grupos que requieren especial atención, tales como las mujeres, o especialmente vulnerables, tales como los pueblos indígenas. Seguidamente, una segunda tendencia de este tipo de “democracias” consiste en refugiarse en entendimientos del siglo pasado respecto de conceptos tales como soberanía y democracia, recurriendo a figuras tales como la identidad constitucional nacional. Esto tiene múltiples impactos en términos de derechos humanos. Uno de ellos consiste en apropiarse de la interpretación de los derechos, alejándose de los estándares interpretativos que provienen de la práctica judicial tanto internacional como comparada de derechos humanos. Así, en materia de interpretación de los derechos humanos se recurre a conceptos tan controvertidos como difusos como el margen de apreciación nacional.²² Todas estas argumentaciones, como la técnica del margen de apreciación nacional, tienen por consecuencia, la relativización de la interpretación de los derechos humanos y, en último término, la relativización de los derechos mismos. Finalmente, una tercera tendencia es a intentar hacer uso de facultades extraordinarias para ejercer el poder o a recurrir a medios que apuntan a alterar el acuerdo institucional constitucional de distribución del poder. Todo ello termina por producir un impacto significativo en el ejercicio real de la democracia material y, finalmente, por disminuir el estándar en el goce efectivo de los derechos civiles y políticos, y con mayor razón, de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

2. América Latina y Estado social

América Latina se encuentra en una urgente necesidad de con-

22 García Roca, Javier: “La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pp. 117-143.

cretar eficientemente un Estado social de los derechos humanos. El Estado liberal y el Estado social no son contrapuestos, sino muy por el contrario, es posible percibirlos como complementarios. Los cambios constitucionales que se han experimentado en las últimas dos décadas en América Latina van en esa dirección.²³ En el caso de Chile, el clamor del pueblo, en el contexto del estallido social del 18 de octubre de 2019 también va en esa dirección. El proceso constituyente que se inició en esa época y que tiene previsto la confección de una nueva Constitución, dependiendo de los resultados del referéndum previsto inicialmente para el mes de abril de 2020, y que ha sido trasladado al mes de octubre de 2020, como consecuencia de la pandemia del COVID 19.

2.1 La no disposición de los actores involucrados y la necesidad de fortalecer el sistema

En estos momentos inusitados para todas las personas residentes del país, llenos de ansiedad, de más preguntas que respuestas acerca del presente y del futuro, resurgen temas que en su tiempo no se les dio la importancia que merecían y requerían, y que ahora, valdría la pena retomarlos.

El acceso a la alimentación ha sido una de las principales preocupaciones de cada una de las personas que habitan el territorio nacional a raíz del COVID19 y de las consecuencias derivadas de las medidas adoptadas por las autoridades para hacer frente a esta pandemia. Esta preocupación ha sido equivalente en cada uno de los Estados en que se han decretado medidas restrictivas de desplazamiento y operación para hacer frente a la expansión del virus. En forma indivisible, otra preocupación de cada una de las personas ha sido acceder al agua potable, ya que una de las medidas de prevención para evitar el contagio es lavarse las manos regularmente. De más está decir que el acceso al agua potable es esencial para la elaboración y preparación de alimentos. En tiempos de normalidad, ni en Chile ni en el mundo, el acceso a alimentos y al acceso al agua es una realidad para todas y todos. Con mucha mayor razón ocurre esta circunstancia, en tiempos de crisis, como las que estamos atravesando, donde se producen fenómenos tales como el acaparamiento de estos bienes.

23 Gargarella, Roberto y Courtis, Christian: *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Cepal: Serie Políticas Sociales, núm. 153, 2009, pp. 45.

Todo ello, se une a fenómenos que se vienen produciendo en Chile desde hace años y que también generan un impacto negativo en el acceso a los alimentos y al agua, tales como el avance de la desertificación, la sequía, los monocultivos, etc. Coincidimos en la afirmación de que la “pandemia nos muestra la inequidad y fragilidad de nuestro sistema como garante de derechos básicos. El hecho de que miles de habitantes se encuentren en una situación de acceso hídrico precarizado es otra variante de la injusticia ambiental que ha producido el modelo de desarrollo en Chile.”²⁴ La fragilidad del Estado chileno como garante de derechos humanos o fundamentales no es algo propio del país, sino más bien, un rasgo común de los Estados Latinoamericanos. Como se ha dicho, esta fragilidad se ve acentuada en el caso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Así, en el caso Mexicano, Valadés ha sostenido que se “necesita un Estado apto para responder a las exigencias crecientes de bienestar y seguridad que, a la vez, promueva los derechos humanos y satisfaga las aspiraciones democráticas de las sociedades. El COVID-19 es sólo uno de los fenómenos que someterá a prueba a la humanidad. La falta de compromisos serios por parte de las grandes economías en cuanto a reducir los riesgos crecientes del cambio climático, augura una etapa de percances como inundaciones y sequías, ciclones e incendios, que ocasionarán hambre, desempleo, enfermedad, muerte, desplazamientos y posibles reacciones sociales de exacerbación.”²⁵

El origen de esta fragilidad institucional se encuentra en gran medida en razones culturales, políticas y jurídicas. Las razones culturales se encuentran vinculadas con una tradición cultural liberal, ensalzadora de los derechos civiles y políticos, pero despreciadora de los DESCA. Las razones políticas, quizás las más poderosas para explicar este estado de situación, residen en la ignorancia consciente y querida por parte de la elite política de las obligaciones jurídicas que el Estado ha contraído y en la búsqueda de subterfugios para justificar el incumplimiento. Los fundamentos jurídicos simplemente estriban en la incapacidad del sistema jurídico para imponerse ante el sistema político

24 Rabi, Violeta y Sanhueza, Andrea: “En tiempos de pandemia: el acceso al agua como un privilegio”, en *El Mostrador*, 8 de abril de 2020. Disponible en: <<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/04/08/en-tiempos-de-pandemia-el-acceso-al-agua-como-un-privilegio/>> [Visitado el 8/4/2020]

25 Valadés, Diego: “Reflexiones constitucionales a partir del COVID 19”, en González Martín, Nuria (coord.): *Emergencia sanitaria por COVID 19. Reflexiones desde el derecho (II)*. Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional N°15, 2020, p. 9.

—que a la sazón se encuentra vinculado por los derechos— y controlar que estos actores cumplan con el sistema de derechos fundamentales. Un solo ejemplo, en materia de derecho a la salud, hoy en día, que la pandemia del COVID 19 en toda América Latina genera gran conmoción, servirá para arrojar luz sobre la indisposición institucional para respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas. Así, Lago señala que “a diferencia de Estados Unidos, gran parte de los países latinoamericanos tiene la salud como un derecho social garantizado por la constitución, tal es el caso de México y Perú. Las constituciones brasileña y venezolana van más allá y la establecen como “derecho de todos y un deber del Estado”. Sin embargo, cuando vemos la proporción de recursos que esos países asignan a la salud pública, nos damos cuenta de cuán lejos están de otros países que se proponen también proveer salud para todos.” Y, agrega que los países de América Latina destinan en promedio un porcentaje de su PIB a salud pública mucho menor que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). “Italia, por ejemplo, el escenario más terrorífico del coronavirus en estos días, destina el 6,7 por ciento de su PIB a la salud pública. Si se toma en cuenta la inversión total en salud (pública y privada) por habitante, vemos que la región es una de las que menos invierte en salud: 949 dólares per cápita, casi cuatro veces menos que los países miembros de la OCDE e incluso menos que el promedio de los países de Medio Oriente y el norte de África.”²⁶

Todo lo anterior nos permite hacernos la pregunta siguiente: ¿Que se requiere para avanzar? Desde nuestro punto de vista, hay dos pasos esenciales que se requiere dar como mínimo si se quiere avanzar en el establecimiento de un Estado robusto que asegure la justicia social.

En primer lugar, la no disposición de los actores involucrados, gubernamentales y legislativos exige un cambio político cultural. Dicho de otro modo, para que se implemente un Estado social de los derechos humanos en América Latina, y más concretamente, en Chile, se requiere una renovación de la cultura política. En segundo lugar, luego de ello, la fragilidad denunciada del sistema de derechos, que como

26 Lago, Miguel: “América Latina puede convertirse en la mayor víctima del COVID-19”, en *The New York Times*, 19 de marzo de 2020. Disponible en: <<https://www.nytimes.com/es/2020/03/19/espanol/opinion/coronavirus-america-latina-gobiernos.html>> [Visitado el 15/4/2020]

se ha visto, no es algo privativo de Chile sino más bien generalizado a toda la región, requerirá de un fortalecimiento del sistema de derechos de las personas, comunidades y pueblos.

Este último paso, necesario en el proceso de concreción de un Estado social de los derechos humanos, se podría lograr por dos vías copulativas:

Por un lado, se requeriría un cambio o reforma normativa, esto es, la implementación de los derechos existentes y el enriquecimiento del sistema de derechos. Y, por otro, se necesitaría la puesta en práctica efectiva de dichos derechos humanos, lo que no sólo involucra a los integrantes de la administración de justicia, sino, en sentido amplio, a todos los actores involucrados en el gobierno y la administración del Estado. Ello a través de la realización efectiva de un control de convencionalidad, constitucionalidad, legalidad y reglamentariedad, respectivamente.²⁷ Desde un punto de vista político institucional, el control de convencionalidad no es un fin en sí mismo, sólo es un medio, que permitirá –junto a otros mecanismos y procedimientos– emprender el camino de la comunidad estatal hacia el fortalecimiento del sistema de derechos fundamentales, donde el Estado –en todas sus expresiones– emerge como el principal garante de dichos derechos.

2.2 El acceso a la información: la clave

En cuanto al acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas del poder público, Valadés ha mantenido que en “los sistemas constitucionales democráticos los integrantes de los gobiernos son figuras con opinión y posición, expuestas al contacto con los medios y con los representantes políticos de la nación, obligadas a rendir cuenta permanente de su actividad. En un sistema democrático las razones del poder deben ser explícitas siempre, y la idoneidad de los funcionarios principales debe ser valorada por los gobernados y por sus representantes, no sólo por quien los designa.”²⁸

27 Aguilar Cavallo, Gonzalo: “El control de convencionalidad en la era del constitucionalismo de los derechos. Comentario a la sentencia de la Corte Suprema de Chile en el caso denominado Episodio Rudy Cárcamo Ruiz de fecha 24 mayo de 2012”, en *Estudios Constitucionales*, Año 10, núm. 2, 2012, pp. 717-750.

28 Valadés, Diego: “Reflexiones constitucionales a partir del COVID 19”, en González Martín, Nuria (coord.): *Emergencia sanitaria por COVID 19. Reflexiones desde el derecho (II)*. Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional N°15, 2020, p. 9.

Los obstáculos en el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información graves en un contexto de crisis tal como la que la pandemia del COVID 19 presenta. A nivel mundial, un reciente informe del Instituto Internacional de Prensa, ha denunciado que “varios Estados han implementado leyes de emergencia y restricciones que ponen en tela de juicio la capacidad de los periodistas para informar al público y para hacer que los gobernantes rindan cuentas.”²⁹

Por ello, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha advertido a la comunidad internacional que hay que velar por impedir este tipo de comportamientos y que los Estados, aun en tiempos de crisis, deben respetar la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información. Además, la Alta Comisionada agregó que “algunos Estados han usado el brote del nuevo coronavirus como pretexto para restringir la información y sofocar las críticas”.³⁰

Curiosamente, el acceso a la información se ha convertido en la “piedra en el zapato” de los Estados liberales al estilo de América Latina. La implementación y puesta en práctica del derecho de acceso a la información es vital para el incremento en el grado de efectividad de los DESCA. Esto último se hace incluso más patente en contextos de crisis sanitarias como la generada por el COVID 19.

De este modo, en América Latina, y en Chile más concretamente, el acceso a la información emerge como un derecho humano crucial para alcanzar la plena satisfacción del derecho humano a la alimentación así como del derecho humano al agua. Desde la perspectiva del acceso a la información por parte del público, este derecho de las personas y comunidades se vería fortalecido si el Estado de Chile hubiera firmado y ratificado el Acuerdo de Escazú de 2018.³¹ Cabe

29 Ameen, Juan: “Over 100 Press Freedom Violations in the EU since COVID-19”, en *The Shift*, 23 de abril de 2020. Disponible en: <<https://theshiftnews.com/2020/04/23/over-100-press-freedom-violations-in-the-eu-since-covid-19/>> [Visitado el 24/4/2020]

30 “Bachelet denuncia restricciones a periodistas durante la pandemia de COVID-19”, en *DW*, 24 de abril de 2020. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/bachelet-denuncia-restricciones-a-periodistas-durante-la-pandemia-de-covid-19/a-53230024>> [Visitado el 24/4/2020]

31 “En Septiembre de 2018, estos abogados chilenos exhortaron al gobierno de Chile a firmar el acuerdo para honrar el prestigio que ha ganado Chile por respetar sus compromisos internacionales y a contribuir a la protección del derecho de cada persona y las generaciones futuras a vivir en un medio ambiente sano, una sociedad más pacífica, justa y sostenible, lo cual beneficiaría a más de 500 millones de personas a lo largo de América Latina. Adicionalmente, los expertos afirmaron que el acuerdo fortalece los compromisos suscritos por Chile en acuerdos internacionales y desarrollados en su marco jurídico interno alzando los estándares con los que hoy se resuelven los conflictos socio-ambientales en los territorios.” Leiva, Sam: “El hiper análisis del Acuerdo de Escazú”, 17 de julio de

recordar, que este Acuerdo –uno de cuyos impulsores fue el Estado de Chile, es un tratado internacional que reconoce y desarrolla los denominados derechos de acceso ambiental, a saber, el derecho de acceso a la información, el derecho de acceso a la participación y el derecho de acceso a la justicia ambiental.

Como una regla general, desde la jurisprudencia interamericana, la Corte IDH ha indicado que “los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente. Esta obligación debe ser garantizada a toda persona bajo su jurisdicción, de manera accesible, efectiva y oportuna, sin que el individuo solicitando la información tenga que demostrar un interés específico. Además, en el marco de la de protección del medio ambiente, esta obligación implica tanto la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información, como la recopilación y difusión activa de información por parte del Estado. Este derecho no es absoluto, por lo que admite restricciones, siempre y cuando estén previamente fijadas por ley, responden a un objetivo.”³²

Como se ha visto, irremediablemente unido a este derecho de acceso a la información, que comprende el deber del Estado de proporcionar la información proactivamente a fin de generar procesos de participación pública, se encuentra el derecho a la consulta y el derecho al consentimiento previo, libre e informado. Con la satisfacción de estos derechos no sólo se introducen elementos relevantes del Estado social de los Derechos Humanos, sino también, componentes materiales de un Estado democrático. En este sentido, por ejemplo, para el caso Argentino, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha mostrado su preocupación destacando la “reiterada vulneración del derecho de los pueblos indígenas a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, en particular en las actividades extractivas que tienen lugar en las provincias de Jujuy, Salta, Neuquén y Chubut, así como por la ausencia de información sobre las reparaciones otorgadas a comunidades cuyos derechos han sido vulnerados (art. 1,

2019. Disponible en: <<https://cl.boell.org/es/2019/07/17/el-hiper-analisis-del-acuerdo-de-escazu>> [Visitado el 2/5/2020]

32 Corte IDH: *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, par. 225.

párrs. 1 y 2). El Comité recomienda al Estado parte garantizar que los pueblos indígenas sean sistemáticamente consultados con el fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado a nivel nacional y provincial para otorgar concesiones a empresas de propiedad estatal o a terceros, para la explotación económica de las tierras y territorios tradicionalmente ocupados por ellos. En particular, el Comité recomienda al Estado parte que para la aplicación del derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado use los protocolos elaborados y acordados con los pueblos indígenas, que tienen en cuenta las especificidades de cada pueblo y cada caso.”³³

En el caso del derecho a la alimentación, cabe tener presente, por ejemplo, que la “Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificada por 191 Estados, establece, entre otras cosas, que en su aplicación los Estados Partes deben: 1) Adoptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición, entre otras cosas mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable (art. 24, párr. 2 c); 2) Asegurar que los padres y los niños reciban información sobre la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental (art. 24, párr. 2 e).”³⁴ Y, a mayor abundamiento respecto del acceso a la información y la transparencia pública, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica, en su Observación General N°12, que la “formulación y aplicación de estrategias nacionales para el derecho a la alimentación exige el pleno cumplimiento de los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura. Es esencial un buen gobierno para la realización de los derechos humanos, incluida la eliminación de la pobreza, y para asegurar medios de vida satisfactorios para todos.”³⁵ Aquí vemos como se resalta la inextricable vinculación entre acceso a la información, transparencia y buen gobierno.

Esto también se observa en las recomendaciones que ha emitido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto de Chile cuando solicita que se desarrolle una estrategia integral para el derecho a la alimentación, que incluya la participación de todos

33 CDESC: Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina. Doc. N.U. E/C.12/ARG/CO/4, de fecha 1 de noviembre de 2018, párs. 20 y 21.

34 Prosalus, Caritas Española y Veterinarios sin Fronteras: *El Derecho humano a la Alimentación*. Madrid, BLG Diseño, 2004, p. 23.

35 CDESC: *Observación General N°12. El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Doc. N.U. E/C.12/1999/5, de fecha 12 de mayo de 1999, par. 23.

los actores. En efecto, el Comité indica que le preocupa el “creciente índice de obesidad debido a la transición nutricional en que se encuentra el Estado parte y la falta de medidas integrales que aborden este problema (art. 11). El Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos para diseñar una estrategia nacional integral para la protección y promoción del derecho a una alimentación adecuada que promueva dietas más saludables e incorpore aspectos relacionados al comercio, la planificación territorial, la educación y de política fiscal, y sea desarrollada con la participación de todos los actores. El Comité remite al Estado parte a su observación general núm. 12 (1999), sobre el derecho a una alimentación adecuada, y las directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria mundial, aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.”³⁶

En el caso del derecho al agua potable, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha especificado en su Observación General N° 15, que dentro del contenido del derecho humano al agua se encuentra el acceso a la información, esto es, que dentro de la accesibilidad al agua se “comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua”.³⁷ Y, luego, agrega que los Estados, al “formular y ejecutar las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua deberán respetarse, entre otros, los principios de no discriminación y de participación popular. El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros.”³⁸ En esta línea, en sus recomendaciones finales al Informe Periódico presentado por Chile, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se mostró preocupado por el “limitado acceso a servicios de agua

36 CDESC: *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile*. Doc. N.U. E/C.12/CHL/CO/4, de fecha 7 de julio de 2015, par. 25.

37 CDESC: *Observación General N° 15. El derecho al agua* (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Doc. N.U. E/C.12/2002/11, par. 12.

38 CDESC: *Observación General N° 15. El derecho al agua* (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Doc. N.U. E/C.12/2002/11, par. 48.

potable y saneamiento, en particular en las zonas rurales, así como el uso desproporcionado y no sostenible del agua en la industria de la minería (art. 11). El Comité recomienda al Estado parte que garantice el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento de los grupos más desfavorecidos y marginados, particularmente en las zonas rurales y tome las medidas necesarias para asegurar el uso moderado del agua en la industria de la minería, que incluyan la adopción de normas para el procesamiento del agua utilizada en la minería.”³⁹

Reflexiones finales

Una simple mirada a los estándares mínimos de derechos humanos, especialmente, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, nos muestra que los Estados latinoamericanos, con sus democracias liberales bien enraizadas, no han podido o no han querido, satisfacer estos estándares. Como bien se sabe, América Latina es la región más desigual del mundo. Esta característica no hace sino empeorar las faltas o inadecuaciones de la democracia liberal como herramienta para dar satisfacción plena a los derechos. Todo lo anterior, en una situación de crisis, cualquiera que esta sea, se ve aun más potenciado. Justamente, esto último es lo que ha ocurrido con la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID 19. Un gran número de Estados de la región ha incurrido a medidas de excepción, incluso a la declaración de estados de excepción constitucional. Las medidas adoptadas por los Estados en estas circunstancias pueden vulnerar los derechos humanos, especialmente, aquellos que se pueden ver directamente afectados como el derecho de reunión y expresión, pero también el derecho a la alimentación y al agua potable y el saneamiento. Hemos tratado de graficar que una respuesta posible es afinar en la región la concepción del Estado social, el cual puede ser una respuesta posible a la crisis misma que manifiesta la democracia liberal en América Latina. En todo caso, un eje central en las mejoras que se deben introducir a la democracia liberal al estilo latinoamericano es la potenciación del derecho de acceso a la información. Los indicadores que provienen desde el derecho internacional de los derechos humanos y de sus mecanismos de supervigilancia parecen ir en esa dirección.

39 CDESC: *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile*. Doc. N.U. E/C.12/CHL/CO/4, de fecha 7 de julio de 2015, par. 27.

(RE)FRONTEIRIZANDO AS VULNERABILIDADES MIGRANTES: ENTRE AS VISUALIDADES DAS CRIANÇAS DESACOMPANHADAS E DAS GEOINFRAESTRURAS NA FRONTEIRA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Cláudia Alvarenga Marconi¹

Maria Tereza Ferreira Cavalheiro²

Maria Thereza Dumas Neto³

Maurício Luiz Borges Ramos Dias⁴

Na concepção da política internacional sob a sua forma clássica, dá-se grande importância para a noção de fronteiras e soberania como constituintes do Estado Moderno: de fato, sem a fronteira não haveria um internacional como esfera separada de estudos (WALKER, 1993). Dessa forma, fronteiras são naturalizadas como elementos não-problemáticos do internacional e processos migratórios, por consequência, são vistos como transgressores desses elementos constitutivos do internacional moderno. Entretanto, com uma mudança de foco analítico para o *processo sócio-político* que ca-

-
- 1 Professora na Graduação em Relações Internacionais e do Quadro Permanente do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP. Atualmente está coordenadora do mesmo Programa. É também Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/ PUC-SP). Desenvolve o projeto www.erranciasmigrantes.com na PUC-SP.
 - 2 Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP.
 - 3 Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestranda pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).
 - 4 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).

racteriza a formação de fronteiras delimitadoras do Estado moderno torna-se possível (e desejável) problematizar a “fixidez” e rigidez do entendimento de fronteiras e, conseqüentemente, de noções de atravessamento associadas à migração.

Entendimentos simplistas de fronteiras tendem a assumi-las como um elemento inevitável da organização espacial relacionada à divisão territorial dos Estados que compõem o sistema internacional (AGNEW, 2008). Nessa linha de raciocínio, fronteiras são simplesmente uma representação material de Estados auto-evidentes, de forma que elas são tidas como a-históricas, a-políticas e não contextuais. Esse tipo de entendimento acerca de fronteiras implica em uma compreensão absoluta de espaço – finito e delimitado –, precedendo qualquer relação humana (HARVEY, 2006). Nesse sentido, a criação de um território estatal e a delimitação de fronteiras não envolve nenhum processo político e social, sendo considerada apenas uma manifestação física de algo que já existe, isto é, a concepção de um Estado (AGNEW, 2008).

Conseqüentemente, “[...] territorial social formations are seen as the root of all identities” (AGNEW, 2008, p. 178) e fronteiras passam a ser consideradas como uma manifestação física natural que separa e divide as identidades. A manifestação territorial do Estado, então, converte-se na única maneira de expressar identidades e a própria noção de identidade se torna eminentemente territorial e delimitada por fronteiras (AGNEW, 2008).

Nesse processo, o Estado e suas fronteiras são vistos como uma organização espacial inevitável (SHAH, 2012) e argumentos que se estabelecem como racionais são empregados para legitimar a neutralidade e tal inevitabilidade através da afirmação que o território delimitado por fronteiras é a forma mais pragmática de organizar a legislação e políticas identitárias (SASSEN, 2013).

Esse entendimento enraiza o território como uma condição “[...] pre-cultural, pre-social and pre-moral” (SHAH, 2012, pp. 66), de forma que todo processo social e político de formação de territórios e delimitação de fronteiras é deixado de lado e, mais importante, a neutralização desse processo violento pacifica a noção de território e fronteiras (SASSEN, 2013). Ao tratar de forma neutra o delineamento e a defesa de fronteiras interestatais, a violência é imputada sobre aqueles que trespassam e transgridem as fixadas linhas divisoras do internacional.

No caso do presente capítulo, a perpetração da violência, bem como a transgressão das regras, é atribuída às ações dos migrantes, que desrespeitariam as noções mais fundamentais do internacional moderno. Com o foco na fronteira e com a migração sendo considerada em relação à fronteira, vê-se mobilidade e migração como problemas a serem resolvidos (ARADAU; HUYSMANS, 2009). Sem questionamentos acerca do processo de formação e legitimação das fronteiras, estas são estabelecidas como necessárias e inquestionáveis e o que é apresentado como problemático, então, são as travessias que se dariam de forma ilegítima.

Todavia, enquanto o espaço existe em si só como materialidade, sua organização e significação estão necessariamente embutidas em relações sociais de poder (SOJA, 1990), tomando a espacialidade como “[the] organization of space as a social product” (SOJA, 1990, p. 79). O estabelecimento de fronteiras é, dessa forma, não o resultado de uma inevitabilidade abstrata, mas um processo contínuo que envolve conflitos e violência (AGNEW, 2008; MAIER, 2007). Assumir fronteiras como um processo natural é ignorar as múltiplas identidades e interesses que se enfrentam durante o processo de formação de fronteiras. A formação de um território é inerentemente política (MAIER, 2007) pois é um processo de controlar um espaço, de tornar o espaço “[...] capable of being obedient” (DECAROLI, 2007, p. 50). Em suma, fronteiras são imposições deliberadas no mundo (AGNEW, 2008, p.181).

Simultaneamente políticas e sociais, as fronteiras definem os limites do possível em um determinado espaço-tempo (AGNEW, 2008). De fato, o ato de designar e impor uma fronteira é inerentemente político pelo simples fato de refletir uma política de delimitação/classificação (PAASI, 2011). Fronteiras ao mesmo tempo definem e impõem os limites do que pode existir no espaço criado de dentro e a existência dessa identidade depende, assim, do sucesso na delimitação de acesso. A construção de um território pode então ser vista como uma forma de controle. E esse é o pano de fundo da contribuição aqui sustentada a partir do controle migratório que os Estados Unidos, tomados como uma referência democrática na regionalidade americana, fazem ao longo de toda a sua extensão fronteira com o México.

Assume-se aqui que atores estatais da grande política internacional racionalizam que um controle eficaz exclui existências políticas, culturais e econômicas alternativas (MAIER, 2007), de forma que o território seria considerado o controle de um povo por meio do con-

trole do espaço (SACK, 1986 em MAIER, 2007). Entende-se, dessa forma, a violência constituinte do território referenciada por Lefévre quando ele descreve espaço como “[...] not just the place of conflict, but an object of struggle itself” (Apud ELDEN, 2009, pp. XVIII).

De fato, para Lefévre há uma dimensão espacial da política e uma dimensão política do espaço: a política implica a existência de um espaço tanto quanto a delimitação de um espaço envolve a política (Apud Elden, 2009, pp. XXX). A relação entre violência, dominação e território é abordada por diversos pensadores, podendo ser condensada na noção que “[...] with the awareness of territory and boundaries arises the institutions of domination” (MAIER, 2007, p. 77).

E é justamente o monopólio do exercício de (re)fronteirizar as dimensões espacial da política e a política do espaço que uma série de desafios geoinfraestruturais são (re) criados e (re) colocados no caminho daqueles que precariamente migram, evidenciando e aprofundando um conjunto de vulnerabilidades migrantes. Tem-se aqui expresso o argumento do presente capítulo.

Assumimos, para efeitos desta contribuição, a existência não de um regime internacional de proteção migrante, mas sim um que sustenta a mobilidade desigual, evidenciado pelas construções infraestruturais que se traduzem em obstáculos para quem migra andando: forma típica de quem migra nas espacialidades das Américas. Dito de outra maneira: faz-se importante partir da premissa de que toda uma geoinfraestrutura do controle da migração não afeta uniformemente os corpos migrantes, mesmo aqueles corpos que seguem juntos, em caravana, por exemplo.

Ressalta-se no presente capítulo que um dos aspectos marcantes da mobilidade desigual é o acesso desigual às infraestruturas (SHELLER, 2010), aprofundando as vulnerabilidades de alguns migrantes. Enquanto se afirma que a modernidade desenvolveu formas mais fáceis, rápidas e seguras de transpor limites espaciais naturais, como estradas, trens e aviões, há sujeitos que não possuem acesso a essas tecnologias (PALLISTER-WILKINS, 2019). Assim, apesar do aparente “[...] human-technological triumph over space” (PALLISTER-WILKINS, 2019, p.7), o acesso às infraestruturas de mobilização é bastante restrito:

Here, in contrast to modernity’s quest for faster, more convenient, more efficient modes of travel to overcome the limits of the body as it encounters and moves through space, the migrants caravan’s mode(s) of travel - walking, stopping, starting,

bus hopping, sitting, waiting, sleeping - bring into sharp relief the ways that for those excluded from privileged mobility regimes, the body is in intimate concert with the material world it encounters (PALLISTER-WILKINS, 2019, p. 2).

Mas a questão da mobilidade forçada traz à tona um outro lado da mobilidade desigual: as infraestruturas que prescrevem a viagem e determinam suas rotas simulam ser estáticas, tal como as fronteiras, mas vem clamando para si cada vez mais mobilidade e desafiando as paisagens, que assim como o tempo e o espaço migratórios, também compõem esse processo em um *nexo tempo-espaço-paisagens migrantes*.

Desse modo, faz-se importante notar como certos processos de fronteirização e delimitações de território não são estáticos, mas sim estão em um constante estado de serem desafiados e reafirmados (ELDEN, 2009). Um espaço está continuamente sendo territorializado e re-territorializado, em um estado perpétuo de construção e transformação (PAASI, 2009, p. 9). Ademais, uma temporalidade da exaustão se inscreve sobre o corpo de quem migra desafiando os obstáculos tão errantes quanto a própria travessia migrante daquele cuja chegada não é por vezes desejada em lugar algum.

Ao somar a violência envolvida na articulação de uma fronteira com o processo constante de rearticulação necessária para a manutenção de um território como tal, entende-se a importância que se dá em barrar movimentos migratórios que são vistos como supostamente questionadores e disruptivos da fronteira.

Diante de duas visualidades que pretendemos aqui construir assumindo o poder que os Estados Unidos da América reivindicam para si de refronteirizar a sua divisão com o México - e que são a das vulnerabilidades das crianças desacompanhadas na fronteira e a construção de obstáculos geoinfraestruturais dividindo México e Estados Unidos -, pretendemos elucidar os argumentos teóricos sobre a dimensão política da espacialidade e a dimensão espacial da política frente aos processos migratórios.

Enquanto a visualidade primeira se conforma por meio de um esforço de aproximação dos dados e fatos sobre a migração da América Central em direção aos Estados Unidos em que se observam as vulnerabilidades dos menores desacompanhados e de como as fronteiras reformulam as próprias relações familiares, a segunda visualidade

deriva de um conjunto de fotografias autorais⁵ que nos permite revelar o atravessamento dos obstáculos geoinfraestruturais sobre a vida migrante, mas também a participação dos migrantes que chegam até aquele ponto da fronteira Tijuana-México na construção de paisagens migrantes próprias. Com interferências claras (ainda que não ao ponto de atravessá-los) sobre os obstáculos postos no caminho, a produzida precariedade migrante não é a fronteira final para o exercício de sua agência.

1. O caso das crianças desacompanhadas na fronteira dos Estados Unidos: uma primeira visualidade

No caso dos Estados Unidos, as migrações de países da América Central, tais como El Salvador, Honduras e Guatemala, é histórica. Tem seu início desde o século XX, sobretudo em função de convulsões políticas e guerras civis que marcaram a região nas últimas décadas. No entanto, o aumento desta migração se tornou ainda maior com o contexto de conflitos civis ao fim dos anos 1970, complicando-se com os desastres naturais que também fundamentam a razão para as pessoas migrarem (MENJÍVAR, C., 2012, pp. 303-305).

E é no momento que esses migrantes buscam se qualificar como refugiados, fundamentando a sua fuga com base em um perseguição política - no caso dos salvadorenhos e guatemaltecos - que a administração do Estados Unidos recusa-se a conferir a eles esse estatuto por um período de duas décadas (MENJÍVAR, 2012, pp. 303-305).

Faz-se fundamental pontuar que a imigração para os Estados Unidos modelou as relações familiares de muitos desses hondurenhos, guatemaltecos e salvadorenhos, sobremaneira através das fronteiras e dos seus vínculos. Alguns imigrantes foram para os Estados Unidos e estabeleceram famílias lá, outros chegaram sozinhos e deixaram suas famílias em casa. Em alguns casos, os irmãos e os pais ou somente os pais moram nos Estados Unidos e outros irmãos moram no país de origem. No caso dos filhos, guatemaltecos e salvadorenhos os retornaram

5 Todas as fotografias aqui apresentadas na seção 2 do presente capítulo são de um dos co-autores do presente texto e foram por ele intituladas. Em fevereiro de 2020, Maurício Luiz Borges Ramos Dias esteve em Tijuana - México como um dos doze membros da delegação brasileira na 32ª edição do programa "Ship for World Youth" realizado pelo Gabinete do Japão.

para um parente cuidar no país de origem, por conta da alta taxa de violência no território americano (MENJÍVAR, 2012, p. 309).

Além disso, muitos desses centro-americanos não tiveram como ter contato com os parentes, pois tinham a condição de um visto temporário, o que torna difícil que eles possam voltar, correndo o risco de perderem as chances de terem um estatuto permanente nos Estados Unidos (MENJÍVAR, 2012, pp. 310-311).

A decisão dos pais em manter ou não os filhos no país de origem muda drasticamente quando nessa nova fase migratória são os filhos que estão desacompanhados de seus pais que estão chegando na fronteira entre México e Estado Unidos. A apreensão de crianças e jovens⁶ desacompanhados de um guardião legal chegou a um número bastante alto em 2016: a imigração americana apreendeu quase 60.000 menores desacompanhados ao longo da fronteira Estados Unidos e México, vindos da América Central (CHISHTI; PIERCE; TELUS, 2019).

O que torna essa paisagem de vulnerabilidade ainda mais complexa são as políticas migratórias dos Estados Unidos que criaram a detenção como uma medida de segurança no qual as crianças são colocadas em condições insalubres nas instalações superlotadas da Patrulha da Fronteira. De acordo com o testemunho sobre a instalação da Patrulha de Fronteira em Clint, no Texas, testemunhas viram bebês sem fraldas, crianças sem banho e usando as mesmas roupas por semanas e até mesmo alguns estavam doentes (CHISHTI; PIERCE; TELUS, 2019).

De acordo com a organização não-governamental internacional *Human Rights Watch*, os agentes de fronteira são responsáveis por identificar crianças que seriam vítimas de tráfico ou de abusos pelo guardião. Porém, todos os casos que foram analisados eram casos realmente de separação familiar, no qual a criança estava com um parente em busca de refúgio (HRW, 2019). A organização afirma que este método continua a ser propagado e que há um padrão desta separação. Dados da União Americana das Liberdades Civas (ACLU) de 2018, por exemplo, apontaram que mais de 900 menores foram separados de seus pais ou responsáveis (EL PAÍS, 2019).

A vulnerabilidade dessas crianças fica ainda mais aparente

6 Conforme o Artigo 1 da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, considera-se criança como todo ser humano que tenha menos de 18 anos de idade, a não ser que a maioria seja alçada antes pela lei.

quando elas são percebidas de forma dicotomizada, ou seja, ora como vítimas passivas ora como criminosas. Nessa polarização não se percebe como a agência deste menor desacompanhado pode ser ambígua, tornando-se possível inclusive afirmar não serem sujeitos vulneráveis, vendo-se equiparados à mesma capacidade de um adulto (THOMPSON et al, 2017, p.3). Faz-se importante destacar que, ao mesmo tempo que eles são sim agentes, eles não passam a ser adultos, pois estão vulneráveis à violência dentro de sua trajetória migratória, passando por situações em que foram roubados, detidos, silenciados, aterrorizados e enganados (THOMPSON et al, 2017, p.4).

Por vezes, estas crianças ou estes jovens escolhem sair de seus países como uma forma de fugir da violência, em específico o aumento dos índices de violência em Honduras e El Salvador, e por se tornarem alvos de recrutamento, chantagem e vingança em países que possuem as maiores taxas de homicídios (SEGURA 2016; WOLA 2016 apud THOMPSON et al, 2017, p.5).

É uma tentativa de minimizar a vulnerabilidade corpórea que faz estes jovens se arriscarem em uma mesma rota em que adultos sofrem para poderem chegar a um limite fronteiriço buscado. Por certo, tem-se nesse percurso um conjunto de abusos que atravessam a paisagem dessas crianças e jovens desacompanhados. A violência e inferiorização a que são submetidos tendem a se agravar quando as autoridades migratórias não as ajudam (THOMPSON et al, 2017, p.8).

2. Os obstáculos geoinfraestruturais na fronteira México-Estados Unidos: uma segunda visualidade

Durante a década de 1990, a vulnerabilidade migrante latino-americana foi impulsionada por políticas transfronteiriças estadunidenses aplicadas próximo ao território mexicano. No ano de 1994, tornou-se pertinente estrategicamente para os Estados Unidos que ações coordenadas, tais como a criação de barreiras físicas em diferentes paisagens, fossem aplicadas em áreas tradicionais de entrada migrante ao ponto de restringir a possibilidade de tráfego migrante tomado como ilegal a regiões de maior periculosidade e dificuldade de trânsito como montanhas e desertos (U.S. BORDER PATROL, 1994). Dessa maneira, constatou-se o desenvolvimento de uma política anti-migrante

ameaçadora à vida e pautada na exaustão corporal.

Foi após o episódio do 11 de Setembro de 2001, marcado pela queda das Torres Gêmeas e ataque ao Pentágono, que a política anti-migrante alcançou um patamar mais claro de securitização. Como desdobramento, os imigrantes sem documentação residentes nos Estados Unidos passaram a ser considerados como potenciais ameaças à segurança nacional e foram afetados pelo fortalecimento da política de deportação estadunidense com menor respaldo de defesa jurídica migrante (COLEMAN, 2007).

Na contemporaneidade, a posse de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos, no ano de 2017, viria a estimular o discurso xenófobo anti-migrante e ameaças de deportação, assim como intensificar o desenvolvimento de políticas governamentais relacionadas com a construção de um número crescente de muros na fronteira entre México e Estados Unidos (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2018).



Avançando justamente no já supracitado nexos tempo-espaço-paisagem das migrações, a fotografia acima⁷ retrata um muro incorporado ao mar como divisor da fronteira entre Tijuana (México) e San Diego (Estados Unidos), e nos faz questionar o significado de tal

7 Fotografia 1: “O mar é o limite? - Fronteira entre Tijuana-México e San Diego-Estados Unidos”. Todas as fotografias aqui apresentadas são de um dos co-autores do presente texto e foram por ele intituladas. Fonte: Maurício Luiz Borges Ramos Dias (2020).

obstáculo em determinadas paisagens migrantes.

Berlant (2016) enseja a reflexão da essência social de uma infraestrutura como sendo determinada através da percepção e de valores convergentes que indivíduos de determinado âmbito social possuem em relação ao objeto analisado. Em uma abordagem migrante, Pallister-Wilkins (2019) identificou que materiais criados por seres humanos, tais quais muros, cercas e rodovias, e barreiras naturais, tais como desertos, mares e montanhas, causadores de menor mobilidade são obstáculos geoinfraestruturais que têm impactos diretos nos corpos migrantes.

Destarte, algumas paisagens migrantes são perpetuadas, oprimindo os corpos migrantes através de uma política de exaustão (DE VRIES; GUILD, 2018). Logo, os entraves geoinfraestruturais estadunidenses na fronteira com o México estão de acordo com uma política anti-migrante de exaustão e imobilidade corpórea que atravessa e recompõe a paisagem, como se pode ver na imagem a seguir⁸:



Desde obstáculos geoinfraestruturais presentes nos mares até as mais altas montanhas, conforme se vê acima, a vulnerabilidade migrante se relaciona com uma paisagem que pode ser moldada por quem dispõe de poder (re)fronteirizador. E assim a travessia entre fron-

8 Fotografia 2: “Muro sob montanhas - Fronteira entre Tijuana-México e San Diego-Estados Unidos”. Fonte: Maurício Luiz Borges Ramos Dias (2020).

teiras se torna mais perigosa e letal mediante à militarização e à securitização de ambientes marcados por sistemas de vigilância, sensores de movimento e maior número de agentes de patrulha (WILLIAMS, 2015). Ressalta-se que a letalidade está relacionada com a limitação de trajetos, o que contribui para que caminhos mais perigosos sejam escolhidos. Outrossim, a vida migrante se torna frágil ante possibilidades de desidratação, sequestro, separação familiar, inclusive entre mãe e filho, e, em centros de detenção dos Estados Unidos, processos de desumanização como privação de comida e saúde (VALDEZ; VALDEZ; SAGO, 2015), aspectos convergentes, inclusive, com a primeira visualidade da vulnerabilidade migrante aqui apresentada.

Sobre essas paisagens migrantes, não seria excessivo traduzi-las como “deathscapes”. Squire (2017), por exemplo, depreendeu que a morte migrante foi convencionalizada nas práticas fronteiriças contemporâneas estadunidenses ao ponto de ser possível contestarmos se todos, ou apenas alguns, indivíduos são detentores da dignidade humana.

A transformação de parte do muro mostrado na fotografia 1 em um tributo à morte de migrantes latinos na fotografia abaixo¹⁰ indica para a intimidade que as vidas migrantes estabelecem com a morte pela exaustão, pelo controle e ainda pela negligência de atores políticos que sustentam a sua identidade democrática, tal como os Estados Unidos:

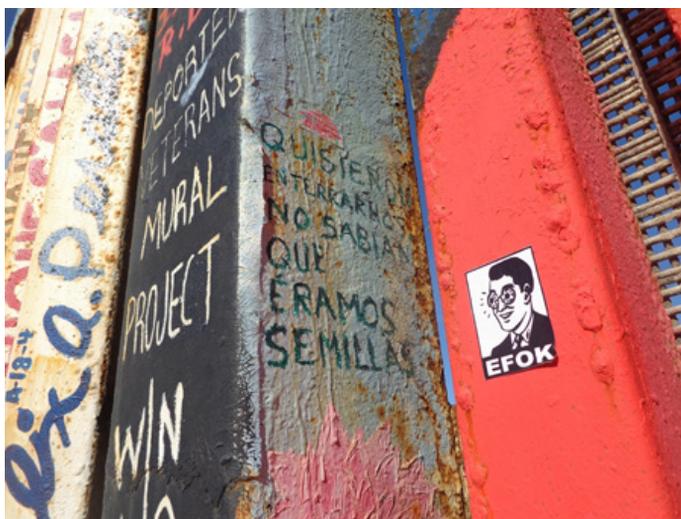


9 Conceito aqui introduzido com base no projeto *Deathscapes* (2016-2020): mapping race and violence in settler states. Cf. <https://www.deathscapes.org/about-project/>. Último acesso em 10 de dezembro de 2020.

10 Fotografia 3: “Nome e tributo aos considerados Errantes - Fronteira entre Tijuana-México e San Diego-Estados Unidos”. Fonte: Maurício Luiz Borges Ramos Dias (2020).

Mesmo diante desse cenário, a trajetória migrante latino-americana rumo aos Estados Unidos se mantém, conforme dados aqui já apresentados. Os motivos para essas jornadas são diversos, tais como fugir do autoritarismo e violência de gênero, falta de acesso à educação, desastres naturais e insegurança econômica, o que revela a alta associação entre as múltiplas precariedades de vida e a existência individual e/ou familiar do sujeito que se torna migrante (PARET; GLEESON, 2016).

De certa forma, para o migrante, o significativo de atravessar a fronteira é acessar com sucesso uma paisagem com mais oportunidades e segurança individual e familiar se comparada ao seu país de origem. Por outro lado, em relação aos migrantes que morrem ou desaparecem por anos, se não para sempre, os significantes da fronteira para suas famílias e entes podem ser medo, dor, esperança e/ou politização da precariedade migrante (MCLEAN, 2020), tal como se verifica na última das fotografias¹¹ aqui expostas:



Sob a perspectiva de que o luto não se limita ao condicionamento da morte e permite novas formas de lutas políticas (BUTLER, 2016), vale mencionar a Caravana de Mães de Migrantes Desapareci-

11 Fotografia 4: “Sementes - Fronteira entre Tijuana-México e San Diego-Estados Unidos”. Fonte: Maurício Luiz Borges Ramos Dias (2020).

dos da América Central frente à geoinfraestrutura limitante. Segundo McLean (2020), essa organização salvadorenha se esforça em descobrir o que aconteceu com os migrantes desaparecidos que buscavam chegar aos Estados Unidos a partir da fronteira mexicana-estadunidense, ao passo que também exige resposta estatal estadunidense e mexicana para que os corpos migrantes sejam tratados com direitos de vida e morte dignas. Assim, para além da resiliência dos corpos migrantes, marcados pelas suas vulnerabilidades (VALDEZ; VALDEZ; SAGO, 2016), uma resistência migrante e política organizacionais contrárias às opressões geoinfraestruturais vêm à tona.

Resistência esta que se inscreve material e simbolicamente nos obstáculos geoinfraestruturais aqui retratados, vide as demonstrações artísticas expressas nas fotografias selecionadas. De fato, a luta migrante se reflete na frase “quisieron enterrarnos no sabían que éramos semillas”. Sementes cujos sol e água recebidos se transfiguram na busca por diminuir a sua vulnerabilidade ou no limite expressá-la, desafiando o poder que se materializa nos “enmuramentos” variados aqui expostos.

Considerações finais

O objetivo do capítulo aqui apresentado foi duplo: (i) demonstrar que o monopólio do exercício de (re)fronteirizar as dimensões espacial da política e a política do espaço requer a implantação de uma série de desafios geoinfraestruturais (re) criados e (re) colocados por países democráticos como os Estados Unidos no caminho daqueles que já precariamente migram, evidenciando e aprofundando um conjunto de vulnerabilidades migrantes e (ii) apresentar visualidades, isto é, enquadramentos visuais desse leque de vulnerabilidades acessando a fronteira Estados Unidos-México tanto pela migração de menores desacompanhados quanto pelos obstáculos geoinfraestruturais produzidos pelo caminho.

Essas duas paisagens de vulnerabilidade migrantes, simultaneamente distintas e complementares, são reveladoras de um regime de mobilidade desigual estruturado pela atuação engajada da principal potência democrática da regionalidade americana. A deliberada criação de paisagens precárias para quem migra andando e vindo de países da América Central e do México por parte dos Estados Unidos, permitiu-nos ver que o espaço está continuamente sendo territorializado e re-territorializado, ao passo que uma temporalidade da exaustão se

inscreve sobre o corpo de quem migra desafiado por obstáculos tão errantes quanto a sua própria travessia.

O uso de fotografias autorais colaborou demasiado para que os autores aqui pudessem concluir provisoriamente que, ainda que as infraestruturas que prescrevem a viagem migrante e determinam suas rotas simulem ser fixas, emulando o que se crê sobre as próprias fronteiras em seu sentido tradicional, a presença migrante também é criadora de suas próprias paisagens e parte do *nexo tempo-espaço-paisagens migrantes*. Com interferências claras, ainda que não ao ponto de atravessar os obstáculos impostos ao longo da travessia conforme desejável, a produzida precariedade migrante não demonstra ser a última fronteira para o exercício de seu poder de agência.

Referências

- AGNEW, J. Borders on the mind: re-framing border thinking. *Ethics & Global Politics*, Vol. 1. No. 4, p. 175-191, 2008.
- ARADAU, Claudia; HUYSMANS, Jef (2009). "Mobilising (global) Democracy: A political reading of mobility between universal rights and the mob." *Millennium: Journal of International Studies*, (37)3: 583-604.
- BERLANT, Lauren. The commons: Infrastructure for troubling times. *Society and Space*, v.36, n.3, p.393-419, 2016.
- BUTLER, Judith. **Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto?** 1 Ed, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- CHISHTI, M; PIERCE, S; TELUS, H. Spike in Unaccompanied Child Arrivals at U.S.-Mexico Border Proves Enduring Challenge; Citizenship Question on 2020 Census in Doubt. Migration Policy Institute, 27 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/spike-unaccompanied-child-arrivals-proves-enduring-challenge>. Acesso em: 12 out. 2019.
- COLEMAN, Mathew. **Immigration Geopolitics Beyond the Mexico-US Border**. 2007.
- DEATHSCAPES (2016-2020): mapping race and violence in settler states. Disponível em: <https://www.deathscapes.org/about-project/>. Último acesso em 10 de dezembro de 2020.
- DECAROLI, Steven. Giorgio Agamben and the Field of Sovereignty. In: CALARCO, Mathew; DECAROLI, Steven (Eds). *Giorgio Agamben: Sovereignty and Life*. Stanford: Stanford University Press, 2007.
- DE VRIES, Leonie Ansems; GUILD, Elspeth. Seeking refuge in Europe: spaces of transit and the violence of migration management. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v.45, n.12, p.1-11, 2018.
- ELDEN, S. *Terror and Territory: The Spatial Extent of Sovereignty*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009.
- HARVEY, David. Space as a Keyword. In: CASTREE, Noel; DEREK, Gregory (Eds) *David Harvey: A Critical Reader*. Manchester: Blackwell Publishing, 2006.
- HRW. EUA: Separação familiar prejudica crianças e famílias. 16 jul. 2019, Washington, DC. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2019/07/16/331961>. Acesso em: 12 out. 2019.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Mexico's Southern Border: Security, Violence and Migration in the Trump Era. **International Crisis Group**, Latin America Report n.66, p.1-44, 2018.
- MAIER, Charles S. "Being there": place, territory, and identity. In: BENHABIB, Seyla; SHAPIRO, Ian; PETRANOVICH, Danilo (Eds.). *Identities, Affiliations and Allegiances*. Cambridge:

Cambridge University Press, 2007.

MCLEAN, Lisa. A question that has no end: the politics of life and death in the search for disappeared migrants in Mexico. **Citizenship Studies**, v.24, n.8, p.994-1009, 2020.

MENJÍVAR, C. 2012. Transnational Parenting and Immigration Law: Central Americans in the United States, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38:2, 301-322, DOI: 10.1080/1369183X.2011.646423

MARS, A. Mais de 900 crianças migrantes foram separadas dos seus pais nos EUA no último ano. *EL PAÍS*, 31 jul. 2019, Washington. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/31/internacional/1564527127_506106.html. Acesso em: 12 out. 2020.

PAASI, A. Bounded spaces in a 'borderless world': border studies, power and the anatomy of territory. *Journal of Power*. Vol. 2, No. 2, p. 213-234, 2009.

PALLISTER-WILKINS, Polly. Walking, Not Flowing: The Migrant Caravan and the Geoinfrastucturing of Unequal Mobility. **Society and Space**, 21 fev. 2019, [S.l.]. Disponível em: <https://www.societyandspace.org/articles/walking-not-flowing-the-migrant-caravan-and-the-geoinfrastucturing-of-unequal-mobility>. Acesso em: 14 dez. 2020.

PARET, Marcel; GLEESON, Shannon. Precarity and agency through a migration lens. **Citizenship Studies**, v.20, n.3, p.277-294, 2016.

SASSEN, S. When Territory Deborders Territoriality. *Territory, Politics, Governance*, Vol. 1, No. 1, p. 21-45, 2013.

SHAH, N. The territorial trap of the territorial trap: global transformation and the problem of the state's two territories. *International Political Sociology*, Vol. 6, p. 1-20, 2012.

SOJA, Edward W. Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory. London: Verso, 1989.

SQUIRE, Vicki. Governing migration through death in Europe and the US: Identification, burial and the crisis of modern humanism. **European Journal of International Relations**, v.23, n.3, p.513-532, 2017.

THOMPSON; A et al. 2017. Re-conceptualising agency in migrant children from Central America and Mexico, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2017.1404258.

U.S. BORDER PATROL. **Border Patrol Strategic Plan 1994 and Beyond**. 1994.

VALDEZ, Elizabeth Salerno; VALDEZ, Luis A; SABO, Samantha. Structural vulnerability among migrating women and children fleeing Central America and Mexico: the public health impact of "humanitarian parole". **Frontiers in Public Health**, v.3, 2015.

WALKER, R.B.J., *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WILLIAMS, Jill M.. From humanitarian exceptionalism to contingent care: Care and enforcement at the humanitarian border. **Political Geography**, v.47, p.11-20, 2015.

PROMOÇÃO E ASSISTÊNCIA PARA A DEMOCRACIA: ABORDAGENS DO NORTE E ALTERNATIVAS DO SUL

Luiza Rodrigues Mateo¹

Introdução

Contemporaneamente, vivenciamos um período de recesso democrático, não só pela resiliência de regimes autocráticos ou contínua projeção de países como China e Rússia, mas pela própria fragilização de democracias tradicionais. Ainda que hoje sejam menos comuns rupturas completas da ordem democrática, em muitos países a ameaça à democracia é paulatinamente colocada pelo baixo engajamento popular, alimentado pelo descrédito do próprio sistema político, pela disfuncionalidade institucional, e pela ascensão de lideranças populistas que tensionam os limites constitucionais e desrespeitam os direitos humanos fundamentais.

O movimento recente contraria as previsões otimistas quanto à consolidação do caminho democrático, que motivaram amplas iniciativas e projetos para a promoção da democracia, sobretudo a partir dos doadores de ajuda externa no norte global. Este capítulo busca recuperar as tendências recentes no campo da defesa da norma democrática e da assistência para a democracia no palco internacional. Apesar de ter suas origens no início do século XX, a partir sobretudo de impulsos da política externa estadunidense, a promoção da democracia ganha momentum nos anos 1990. Particularmente no eixo atlântico-norte, os países desenvolvidos articularam uma série de projetos de assistência para a democracia em apoio a processos eleitorais, fortalecimento do império da lei e combate à corrupção, fortalecimento da sociedade civil e garantia dos direitos humanos, *capacity building* e reformas ins-

1 Doutora em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas, professora no curso de Relações Internacionais e no Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais na PUC-SP, pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para *Estudos sobre os Estados Unidos* (INCT-INEU).

titucionais, entre outros.

Estes projetos se tornam parte fundamental da cooperação internacional dos Estados Unidos (EUA) e da União Europeia (UE), ou mesmo da ajuda externa dos países europeus individualmente. Além da promoção ativa do modelo democrático, os principais doadores tradicionais, impulsionados pelo próprio Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), também passam a adotar condicionalidades de “boa governança” para elegibilidade dos receptores de ajuda externa. O final da Guerra Fria impulsionou o otimismo do norte quanto à vitória do “consenso liberal”.

De fato, a chamada terceira onda democrática foi marcada por importantes processos de (re)democratização na América Latina, na África Subsaariana e no Leste Europeu, com as transições políticas de países do antigo bloco soviético. A agenda de promoção da democracia contemporânea é construída numa lógica abrangente que interconecta elementos políticos com aqueles econômicos, por exemplo, da liberalização comercial. Assim, a questão da democracia se torna central aos debates sobre o desenvolvimento internacional.

Da mesma forma, também se torna parte integral da agenda de segurança internacional. A tese da paz democrática tem ampla repercussão nos anos 1990, defendida sobretudo pela política externa dos Estados Unidos, em paralelo à próprio fortalecimento da norma humanitária. Neste período, diversas intervenções militares foram conduzidas, inclusive pela via multilateral, legitimando o uso da força para o propósito humanitário e para a mudança de regime político. A busca pela estabilidade passa a ser a tônica da agenda global nessa fase de reordenamento sistêmico, integrando assim as agendas de democracia, desenvolvimento e segurança, inclusive no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Nos cenários regionais, é inegável a adoção de compromissos com a preservação da ordem democrática, através por exemplo da adoção de cláusulas democráticas por organizações regionais, como na Organização dos Estados Americanos e na União Africana.

Outro impulso relevante do período é a projeção global das chamadas “democracias emergentes” na primeira década dos anos 2000. Trata-se daqueles países que, identificados na categoria das economias em ascensão, se destacam por também serem democracias estáveis. Esse seria o caso sobretudo de Brasil, a Índia e a África do Sul, que despertaram expectativas quanto ao novo impulso em promoção da

democracia a partir do sul global. Poderiam, por um lado, influenciar os demais países em desenvolvimento através da “liderança pelo exemplo”. Por outro, passaram a desenvolver um papel ativo, nos últimos quinze anos, através de projetos de fortalecimento democrático, adaptados às limitações materiais e princípios fundamentais da cooperação sul-sul, como o respeito à soberania e a não-intervenção. O que observa, então, é uma projeção destas “democracias emergentes” na mediação de crises políticas de países vizinhos, na institucionalização de normas regionais de defesa democrática e na articulação de projetos de assistência eleitoral, dentre outros.

Cabe refletir, no entanto, até que ponto a promoção da democracia localizada no sul global configura uma alternativa, em termos qualitativos, àquela ofertada pelos doadores tradicionais do norte. Nesse sentido, buscaremos entender a partir da reflexão de casos particulares dos Estados Unidos e da União Europeia, no eixo norte, e do Brasil África do Sul e da Índia, no eixo sul, quais são os elementos de convergência e quais são suas principais particularidades na condução da cooperação internacional em suporte à democracia.

A promoção da governança democrática e a assistência para a democracia: definições e desafios

A promoção da democracia envolve um conjunto de práticas que buscam ampliar as normas da governança democrática no mundo. Inclui desde a mudança regime via intervenção militar, subversão política, engajamento diplomático com elites, manipulação de incentivos econômicos, uso de diplomacia pública e imposição de condicionalidades em acordos internacionais (Hall, 2017, p.83). Dentro dessas, pode-se sublinhar os projetos e iniciativas de assistência para democracia inseridas no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Este é composto por um conjunto cada vez mais heterogêneo de países e organizações internacionais, além dos atores privados como ONGs e fundações internacionais.

Tradicionalmente, a assistência internacional para avanço da democracia foi conduzida por doadores governamentais do norte global, principalmente países como Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Japão, França, Suécia, Dinamarca, Holanda, Noruega, Austrália e Canadá. As organizações multilaterais também se consolidam como ato-

res de relevo, principalmente agências e programas do sistema ONU e as organizações regionais. A assistência para a democracia cresceu significativamente nas últimas décadas: se ao final dos anos 1980 mobilizava menos de um bilhão de dólares, hoje o volume de recursos de ajuda democrática ultrapassa os dez bilhões (Carothers, 2015, p.78).

Seu alcance geográfico também se ampliou da América Latina e alguns poucos receptores asiáticos (como Taiwan e Filipinas) para a África Subsaariana, os Bálcãs e o Oriente Médio. Desenha-se, assim, um complexo emaranhado de projetos de cooperação econômica e técnica em assistência aos Estados na transição e fortalecimento democrático (seja como incentivo à boa governança ou suporte a reformas institucionais) e aos mais variados grupos da sociedade civil (desde partidos políticos a sindicatos, mídia e organizações não governamentais).

A ajuda para a democracia é, portanto, um subtipo de ajuda externa que consiste em programas alocados para a sociedade civil e instituições políticas (legislaturas, cortes ou partidos políticos) a fim de empoderar indivíduos e comunidades no fortalecimento das práticas democráticas e do império da lei (*rule of law*). Destaca-se neste campo o baixo nível de coordenação de práticas adotadas pelos doadores de ajuda, o que se estende à própria definição de democracia, que raramente aparece de maneira elaborada nos projetos de ajuda. Em geral, estes se valem de algumas prerrogativas centrais de matriz liberal, como a representação política e participação da sociedade civil, sufrágio universal e existência de eleições livres e justas, separação e balanceamento dos poderes, e as garantias constitucionais aos direitos fundamentais.

Muitas são, portanto, as estratégias possíveis na promoção da democracia no campo internacional. O que buscaremos enfatizar, nas próximas seções, são as experiências consolidadas (em termos de abordagens e prioridades) pela ajuda externa dos países desenvolvidos e as alternativas trazidas pelas “democracias emergentes” através da cooperação sul-sul. Para ambos os eixos, após décadas de assistência para a democracia, muitos foram os desafios acumulados.

Um deles advém das críticas à histórica abordagem de “exportação da democracia” a partir da lógica *one-size-fits-all* aplicada pelos doadores do norte, que seria insensível às particularidades sócio-políticas ou mesmo culturais do mundo em desenvolvimento. Assim, por vezes uma visão simplificadora e tecnocrática da promoção da democracia acabou focando na mensuração de progresso com base em indicadores pensados à luz da experiência histórica das democracias liberais

ocidentais.

Hoje, a controvérsia sobre “como” promover a democracia se soma ao próprio questionamento da validade universal da democracia como um regime desejável para a construção de um mundo mais próspero e seguro. O sucesso sobretudo econômico, mas também em termos de projeção política internacional, de países não democráticos contradiz a causalidade positiva entre democracia e desenvolvimento ou paz. Neste sentido, o papel da China é paradigmático.

Nas duas últimas décadas, o gigante asiático manteve seu crescimento de PIB acima da média global, saltou para o patamar de segunda economia mundial e se tornou o principal parceiro comercial para quase todos os países da Ásia, na África e na América Latina. O sucesso do modelo de desenvolvimento chinês, também chamado de consenso de Pequim, enfraquece a tese democrática como pressuposto para o desenvolvimento. Complementarmente, a própria oferta de ajuda externa pelo governo chinês desmobiliza a exigência do fortalecimento democrático como pré-condição para elegibilidade de ajuda oficial para o desenvolvimento ofertada pelos países do CAD da OCDE. Isso porque de acordo com a proposta de cooperação sul-sul chinesa não caberia imposição de condicionalidades, sejam políticas ou socioambientais, que são entendidas como forma de ingerência externa nos assuntos domésticos dos parceiros (Kitano, 2018, p.99).

A perspectiva de investimentos via *Belt and Road Initiative*, que deverão ultrapassar um trilhão de dólares, estendendo a antiga rota da seda euroasiática para África e recentemente América Latina, coloca uma alternativa importante de acesso a recursos pelo mundo em desenvolvimento (Li, 2017). Pode-se entender que a rápida projeção da ajuda chinesa cria um espaço de competição com os doadores tradicionais e, para os receptores, poderia ser mais atrativa por “não exigir nada em troca”.

Adicionalmente, o insucesso das intervenções para mudança de regime no século XXI colocou em questão a própria legitimidade do uso da força em defesa da democracia. Os claros limites do processo de *state building* na sequência intervenções militares em países Afeganistão, Iraque e Líbia, levaram a uma crise de confiança na liderança de potências do norte. A impossibilidade de forjar instituições funcionais e cultura política democrática evidencia as falhas do modelo *top down* – já que os esforços “de fora” para (re)construção falham nos três casos (Carothers, 2020). A legitimidade questionável da invasão unilateral no Iraque em nome da restituição da liberdade e democracia, com a

retirada de Saddam, trouxe consequências duradouras para a política externa dos Estados Unidos. No caso estadunidense, além das críticas ao “hiper wilsonianismo militante” (Smith, 2012, p.364) se somam às próprias infrações aos direitos humanos cometidas no decurso da Guerra Global ao Terror, das quais Guantánamo e Abu Ghraib são as mais claras evidências.

Por fim, outra dimensão crítica está relacionada ao caráter de seletividade na condenação político-diplomática e imposição de sanções a regimes e líderes sabidamente autoritários e infratores de direitos humanos. A leniência para com “ditadores amigos” é um antigo paradoxo da política externa das grandes potências – conformam ao mesmo tempo um padrão dual de posicionamento, bem como uma dissociação entre a retórica diplomática e sua prática. Essa inconsistência na condução de política externa acaba minando a legitimidade da assistência para a democracia de diversos doadores centrais à cooperação internacional do norte.

Os países em desenvolvimento também não escapam de contradições no exercício da cooperação para o fortalecimento da democracia. Eles têm se envolvido de maneira central em operações de paz, intervenções humanitárias e projetos de reconstrução pós-conflito, em diversos cenários onde abundam as acusações de violações aos direitos humanos pelos capacetes azuis da ONU. Dentro da perspectiva solidária e soberanista da cooperação sul-sul, os países em desenvolvimento se eximem de impor restrições e limites às parcerias firmadas com países autoritários e com recorde problemático em respeito aos direitos humanos. Como veremos adiante, também são contraditórios ao reivindicar ou negligenciar seletivamente os instrumentos de resguardo da norma democrática que ajudaram a construir em suas respectivas regiões.

A solução vem do norte? Assistência para a democracia dos Estados Unidos e União Europeia

É no eixo euro-atlântico que a promoção da democracia encontra sua forma mais tradicional. Os esforços vindos das democracias ocidentais consolidadas moldaram o que conhecemos hoje como assistência democrática, envolvendo uma miríade de atores, entre agências governamentais, ONGs financiadas pelo governo, empresas de consultoria e fundações privadas. Do lado europeu, a heterogeneidade é ainda maior, dado que além da ação individual das democracias de-

senrolvidas, temos a ação canalizada pela institucionalidade da União Europeia (UE).

É justamente nos Estados Unidos que a promoção da democracia encontra suas raízes mais antigas, impulsionada pelo internacionalismo wilsoniano do início do século XX orientado “*to make the world safe for democracy*”. As tradições liberal e realista de política externa estadunidense enfatizaram historicamente a defesa da democracia no palco global – seja como expressão da americanidade, pela virtuosidade do próprio regime político, ou por sua instrumentalidade na administração da ordem, para construção de alianças geopolíticas e parcerias comerciais. O projeto internacionalista foi aprofundado no pós-Segunda Guerra Mundial, quando a construção da ordem liberal americana se desenhou a partir da “aliança democrática” e de arranjos institucionais, paralelamente à projeção econômica e militar do poder americano.

Durante a Guerra Fria, a competição bipolar impôs um paradoxo da política externa estadunidense: a defesa retórica da democracia ocorre simultaneamente ao apoio a golpes de Estado e “ditadores amigos” (Huber 2015, p. 51). A doutrina da contenção privilegiava o alinhamento geopolítico, e a defesa da democracia ou direitos humanos apareceu de forma muito seletiva nas políticas externa de Truman a Carter. Nos anos 1980, cresce a disposição de Washington a apoiar transições democráticas, em nova fase de reacomodação de parcerias diante do aprofundamento da globalização capitalista. Segundo Robinson, durante o governo Reagan o apoio à democracia foi instrumental para fortalecer uma “*transnationally oriented elites who are favorably disposed to open up their countries to free trade and transnational corporate investment*” (2013, p. 229), e simultaneamente conter movimentações populares ou nacionalistas, refratárias ao projeto neoliberal. A criação do *National Endowment for Democracy* (NED), em 1983, permitiu o direcionamento de ajuda democrática a atores da sociedade civil, encorajando diretamente movimentos políticos alinhados com os interesses de Washington.

Com o fim da ordem bipolar, os projetos de assistência à democracia se tornam centrais na *United States Agency for International Development* (USAID) – passando de 1,9% do orçamento de ajuda externa durante a Guerra Fria (1975-89) para 12,8% entre 1990-2001 (Scott; Carter, 2015, p. 10). Na última década do século XX, os EUA apoiaram a transição para a democracia em diversos países na América Latina, no Leste Europeu (com a dissolução do bloco soviético) e, em menor escala, na África Subsaariana. Foram criados novos projetos para

lidar com a nova “onda democrática” e rearranjo sistêmico. A doutrina Clinton de “*engagement and enlargement*” adotou a perspectiva da paz democrática, enfatizando a centralidade da promoção de democracias de mercado na reconstrução da ordem, agora em contexto unipolar. De acordo com Cox et al. (2000, p.5) “*democracy promotion has rather neatly filled the missionary gap left behind by the collapse of international communism*”. Além da expansão de projetos para democracia e governança na ajuda externa dos EUA, cresce a disposição de Washington no envolvimento em processos de *peacebuilding* e *statebuilding*.

Com o ponto de inflexão do 11 de setembro, em 2001, verifica-se nova ênfase na conexão entre democracia, desenvolvimento e segurança nacional, quando a promoção da democracia é entendida como estratégia de prevenção do terrorismo. O aumento significativo de recursos para a construção de capacidades institucionais e governança democrática estiveram relacionados, sobretudo, à reconstrução do Afeganistão e Iraque, após as intervenções militares lideradas pelos EUA. O orçamento da USAID para democracia salta de cem milhões de dólares em 1990 para mais de um bilhão em 2005 (Seligson et al. 2008, p. 152). Destaca-se, ainda, a adoção da norma democrática como critério de elegibilidade para alguns fundos de ajuda externa, sobretudo a *Millennium Challenge Corporation*.

A mudança de regime foi um elemento central da doutrina Bush, influenciada pela agenda neoconservadora que defendia a militarização da promoção da democracia. A administração Obama tentou se distanciar da perspectiva intervencionista da “*freedom agenda*” de seu antecessor, retomando uma abordagem multilateral e buscando o reconhecimento e a contribuição das “democracias emergentes” para a recomposição de um consenso democrático mundial (Carothers; Youngs, 2011).

Ainda assim, a ajuda externa de Obama não escapou de críticas em face da relutância no apoio aos processos da Primavera Árabe ou na aproximação diplomática com países não-democráticos como China, Rússia, Irã ou Cuba. Esse elemento se torna ainda mais evidente durante a presidência de Trump que, para além de um reconhecimento pragmático das relações diplomáticas com governos autoritários, endossa o estilo de liderança de países como Rússia, Turquia e Arábia Saudita, dando “*a dangerous sense of license among dictators worldwide*” (Diamond 2019).

A partir da breve recuperação histórica, podemos identificar a íntima conexão da promoção da democracia com seus interesses de

política externa dos EUA, inclusive em matéria de segurança internacional. Além disso, nota-se como os *inputs* domésticos, em termos de estilo e prioridades estratégicas de cada presidência, acabam influenciando a agenda democrática (Babayan; Risse, 2017, p.222).

Segundo Thomas Carothers (2009), especialista do *Carnegie Endowment for International Peace*, outra característica definidora da ajuda democrática estadunidense é chamado “*political approach*”: uma concepção procedimental da democracia, baseada sobretudo no rito eleitoral e na garantia das liberdades civis. Ao conceber a democracia como estrutura de competição política e separação de poderes e competências, os EUA buscariam promover a democracia como um “produto final” que tem valor em si mesmo.

Esta abordagem fica mais clara com a atuação do Departamento de Estado e do NED, por exemplo, na promoção de democracia em suporte a missões eleitorais, a partidos políticos e grupos de ativistas pró-democracia, mídia independente, entre outros. É particularmente notória a importância da ajuda direcionada diretamente à sociedade civil em países com baixa interação diplomática ou mesmo refratários à ajuda externa de Washington, como na Venezuela, Bolívia e Equador, para citar os casos recentes na nossa região latino-americana (Barbosa, 2019; Burron, 2012).

A USAID concentra aproximadamente 95% dos projetos em ajuda externa para democracia. Nas últimas duas décadas, a o eixo “*governing justly and democratically*” atingiu um platô na casa dos 10-15% do orçamento no portfólio da USAID, o que equivaleria a dois bilhões de dólares anuais (Mateo, 2020, p. 11). As principais áreas contempladas são: 35% em apoio a boa governança, 32% destinados ao império da lei e direitos humanos, 25% em ajuda à sociedade civil e 8% em apoio à competição política (Lawson; Epstein 2019, p.14).

Ainda segundo os dados do *Congressional Research Service*, a distribuição geográfica da ajuda para a democracia desde os anos 1990 demonstra uma projeção verdadeiramente global, incluindo projetos na América Latina (20%), Eurásia, Europa Oriente Médio e Norte da África (16% cada) e Ásia (12%). As principais contas estão alocadas para o Afeganistão (302 milhões de dólares), o escritório regional do Hemisfério Ocidental (235 milhões de dólares), a Síria (161 milhões de dólares), Ucrânia (100 milhões de dólares), México (milhões de dólares), Colômbia e Iraque (66 milhões de dólares, cada) e Jordânia (63 milhões de dólares).

Contrariamente ao modelo estadunidense, a característica marcante da promoção da democracia europeia é o “*developmental approach*” que configura uma definição ampliada da democracia como um processo incremental, de mudanças de longo-prazo a partir de uma série de incentivos políticos e também econômicos. A abordagem europeia dá ênfase aos elementos de governança e construção de capacidades e nos procedimentos políticos mais substantivos, como a garantia da justiça social (Carothers, 2009).

Para o autor, a abordagem europeia define a democracia como um processo, e não como um produto. As agências bilaterais de cooperação da Suécia, Alemanha, Noruega, Holanda, entre outros, costumam incluir a promoção da democracia em programas mais amplos de ajuda ao desenvolvimento, ou seja, para além de uma dimensão procedimental (com foco nos processos eleitorais) parta áreas como bem-estar e direitos humanos, direitos das minorias e liberdades básicas. Temos, assim, a reafirmação de valores liberais universais e o enquadramento da democracia como um bem público (Babayan; Risse, 2017).

Em se tratando da atuação da própria União Europeia, Huber (2015, p. 105) aponta um “*fuzzy-liberal understanding of democracy*” que origina uma agenda de assistência democrática em torno de três pilares: direitos humanos, império da lei e participação política (em apoio aos processos eleitorais). A promoção da democracia pela UE ganha força no pós-Guerra Fria, colocando a construção de instituições democráticas e do império da lei como objetivo e condição da ajuda externa para países em desenvolvimento. Num primeiro momento, a ajuda técnica e financeira foi direcionada aos países da Europa Leste, que sinalizavam o interesse pela entrada na organização. O “critério de Copenhague” delimitou, em 1993, que a adesão ao bloco estaria condicionada à estabilidade das instituições democráticas.

Em 1994, com a *European Initiative for Democracy and Human Rights*, a UE passou a desenvolver projetos de assistência para a democracia em virtualmente todas as regiões do globo. Em 1995, o “processo de Barcelona” colocou o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais como condição para o avanço da cooperação econômica com os países mediterrâneos. O elemento de boa governança democrática também foi reforçado na *European Neighbourhood Policy* de 2004, frisando elementos de transparência, *accountability* e participação política (Buscaneanu, 2016).

Destacam-se ainda dois instrumentos da União Europeia volta-

dos diretamente ao suporte à sociedade civil. O *European Instrument for Democracy and Human Rights* foi criado em 2006 investido mais de 1,3 bilhão de euros entre 2014-2020 em *grants* para organizações não governamentais. Em 2013, foi criado o *European Endowment for Democracy*, como uma organização independente para financiar a promoção da democracia sobretudo no entorno europeu (Oriente Médio e Norte da África, Balcãs Ocidentais e Turquia). São elegíveis organizações da sociedade civil, movimentos e ativistas políticos pró-democracia, e plataformas de mídia independente.

Ainda que predomine a noção de que a ajuda para a democracia europeia é menos “auto interessada” em termos geopolíticos, recentemente pode-se observar sua instrumentalização como ferramenta estratégica para administração de estabilidade e, portanto, de segurança internacional. Isso é particularmente relevante diante da construção mais ampla do nexos segurança-desenvolvimento na UE, que passa a incluir a governança democrática como pressuposto para prevenção da alienação social, extremismo, e consequentemente do terrorismo internacional (Dandashly, 2017, p.2-4).

Podemos refletir, portanto, sobre este ponto de convergência na promoção da democracia no eixo euro-atlântico, apesar das diferenças no que tange à concentração de esforços dos Estados Unidos nos elementos formais da democracia (instituições e eleições) e nos elementos difusos pela União Europeia (governança). Os grandes doadores do norte global seguiram apostando no potencial estabilizador do regime democrático, na construção de relações mais seguras e prósperas, e na manutenção de parceiros confiáveis no mundo em desenvolvimento. Ainda assim, Babayan e Risse destacam que há entre EUA e UE uma “negligência mútua” no que diz respeito à coordenação e cooperação na agenda de assistência para a democracia: “*Transatlantic cooperation with regard to democracy promotion seems to be confined to crises situations, where ad hoc cooperation is the most likely course of action as was the case for example of joint actions in Libya or Ukraine*” (2017, p. 232).

A defesa da democracia no sul global: as experiências do Brasil, África do Sul e Índia

Se no eixo norte é possível identificar duas tendências principais para a promoção da democracia, no eixo sul predomina a heterogeneidade de atores, tanto no que diz respeito a seu peso relativo no sistema, como no tocante a interesses domésticos e constrangimentos externos

na condução da cooperação sul-sul. O que se observa, como tendência recente, desde os anos 1990 e sobretudo nos últimos quinze anos, é a defesa ativa da democracia na política externa de alguns países-chave, considerados emergentes em função tanto do potencial de crescimento econômico como da projeção na política internacional. Esse é o caso de Brasil, Índia e África do Sul, consideradas “democracias emergentes” que poderiam contribuir para a consolidação democrática no sul global. Segundo Pereira: “*rising powers willingness – or unwillingness – to defend democracy through global and regional multilateral institutions, as well as bilateral statecraft, is a crucial factor in the shaping of the new global order*” (2017, p.84).

Para Carothers e Youngs (2011, p.3), esses países são símbolos potentes na refutação da ideia de que a democracia seria menos viável para sociedades não-ocidentais ou para países em desenvolvimento. As democracias emergentes buscam construir suas agendas de promoção democrática propositalmente diferenciando-se da ajuda externa estadunidense e europeia, consideradas demasiado intrusivas, e evitando a percepção de atuarem como “*proxies regionais*” de potências do norte (Khadiagala; Nganje, 2015, p.3). A defesa da democracia parece, em geral, como expressão das identidades nacionais e através do compartilhamento de experiências locais, numa lógica de solidariedade entre países em desenvolvimento.

Assim, Brasil, Índia e África do Sul buscam reafirmar diplomaticamente o respeito à soberania e ao princípio de não-intervenção, presentes na cooperação sul-sul desde sua gênese terceiro-mundista, ainda durante a Guerra Fria. Em geral, não coadunam com a agenda expressamente liberal e com a exportação de um “modelo fechado” de democracia, tampouco tendem a confrontar diretamente regimes autocráticos ou incluir o respeito à democracia como condicionalidade para parcerias com outros países em desenvolvimento (Carothers; Youngs, 2011).

Bilateralmente, buscam projetos com “baixo risco” associados à dimensão procedimental da democracia, como assistência técnica na construção de capacidades institucionais e suporte ao processo eleitoral. Sua atuação em cooperação internacional também é limitada, em geral, pela condição econômica, por serem países em desenvolvimento de renda média. Talvez a dimensão mais expressiva de sua projeção seja a defesa da democracia em termos multilaterais, quando predomina a abordagem substantiva da democracia, focada nos valores e compromisso com a cultura democrática e os direitos humanos de forma mais

ampla (Cooper; Farooq, 2015, p.8).

Também são comuns os esquemas triangulares envolvendo países desenvolvidos da OCDE, quando a promoção da democracia é explorada como estratégia de aproximação com o norte. Adicionalmente, percebe-se o elemento comum do enquadramento da democracia como fator estabilizador no campo da segurança e comércio, e a cooperação regional como pavimento para o reconhecimento do protagonismo e liderança pelos vizinhos. Neste sentido, destaca-se o apoio a mecanismos de resguardo da ordem democrática em instituições regionais nas Américas e na África, e em menor escala na Ásia, como veremos adiante.

No caso brasileiro, o processo de redemocratização impulsionou uma nova fase de política externa, que desde os anos 1990 se esforça na mediação de crises políticas na região, confrontando sistematicamente a ingerência da potência regional, os EUA. Este foi o caso das crises no Suriname e Haiti, durante o governo Collor, no Paraguai durante o governo Cardoso, além de Bolívia, Equador, Nicarágua e Honduras, durante o governo Lula da Silva (Stuenkel, 2013, p.343-344).

É interessante retomar, particularmente, a reação da diplomacia brasileira à crise instaurada após o golpe militar sofrido pelo então presidente hondurenho Zelaya, em 2009. Brasília reprochou prontamente o rompimento abrupto da ordem democrática, não reconheceu o novo governo instituído, e buscou a atuação multilateral no sistema interamericano. Rechaçou, junto aos parceiros latino-americanos, a posição de Washington em apoio a novas eleições em Honduras. O Brasil foi um dos últimos países a reatar as relações diplomáticas com o país em 2012, quando Honduras já tinha sido readmitida na OEA (Feldman et al, 2019; Pereira, 2017).

Foi justamente durante a presidência de Lula da Silva que a assistência para a democracia ganha destaque na cooperação brasileira. No período, a busca por projetar o Brasil como *player global* é pensada a partir da diversificação de parcerias no sul. A ajuda técnica aumentou significativamente, atingindo um pico de dezessete milhões de dólares em 2012 (Hardt et al, 2017, p. 67). Ainda que a dimensão política do desenvolvimento não tenha sido a prioridade da cooperação sul-sul brasileira, destaca-se a exportação de boas práticas e experiências nacionais, como o caso da ajuda técnica eleitoral para Guiné Bissau, em suporte às eleições presidenciais de 2005 no país (Abdenur; Souza Neto, 2013, p.110).

Assim, novos projetos de cooperação são catalisados pelo crescente envolvimento importante da política externa brasileira em missões de paz (sobretudo a MINUSTAH no Haiti, entre 2004-2017) e iniciativas de construção de capacidades no escopo do *Peacebuilding Committee* da ONU (Abdenur; Souza Neto, 2013, p.108). O apoio brasileiro na fase pós-conflito aparece, dentre outros, em projetos de cooperação técnica em governança democrática e fortalecimento institucional.

Na dimensão regional, ganha destaque o papel da política externa na articulação de convenções e cláusulas de resguardo à ordem e governança democrática. No contexto interamericano, a diplomacia brasileira tentou conciliar o princípio de não-interferência com aquele de “não-indiferença” ao apoiar a resolução 1080 da OEA (de 1991) e a Carta Democrática Interamericana (de 2001), mas se opor a quaisquer mecanismos que legitimassem intervenções em caso de rompimento da ordem democrática, tal como proposta pelos EUA (Stuenkel 2013, p.344).

Foi na América do Sul, em particular, que a defesa da democracia se fez mais efetiva, com as plataformas de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União das nações Sul-Americanas (Unasul). A priorização da sub-região na política externa brasileira começada no governo Cardoso e aprofundada na gestão Lula, refletiu numa postura ativa na mediação de crises através dessas organizações regionais, como no caso do Paraguai em 1996, 1999 e finalmente em 2012, após o golpe parlamentar que retirou do poder o então presidente Lugo.

No Mercosul, o objetivo central da integração econômica avançou paralelamente a uma dimensão política da integração, de modo que: “*the two main objectives of Mercosur were to lock in liberal reforms and the consolidation of democracy in member states*” (Ramanzini Jr; Luciano, 2020, p.6). A defesa da ordem democrática foi institucionalizada com a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático (em 1996), o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático (em 1998) e o Protocolo de Montevidéu sobre Compromisso com a Democracia, também conhecido como Ushuaia II (em 2011).

A Unasul reconheceu, desde sua fundação, o desafio da governança democrática na região, prevendo atividades de monitoramento e eleitoral e aprofundando os mecanismos normativos em defesa da democracia. Após as crises políticas na Bolívia (2008) e Equador (2010), foi adotado o protocolo adicional de Georgetown que instaura a “cláu-

sula democrática” na Unasul. Nela foram previstas medidas como suspensão, expulsão ou fechamento de fronteiras em caso de violação a prática democrática e ordem constitucional (Breitegger, 2018, p.228).

O que se destaca, no entanto, é a demanda constante de grande capital político para operacionalizar os dispositivos democráticos na região, que leva à inconsistência na atuação multilateral. Soma-se a isso a própria intermitência nos avanços da integração sul-americana, visualizado pela recente desarticulação da Unasul quando se encerra o momentum de sinergia política entre os governos dos países-membros.

Em resumo, pode-se perceber na política externa brasileira um compromisso com a defesa da democracia, mais do que a articulação de grandes projetos de assistência democrática, nos moldes apresentados pelo norte. Não se trata apenas da carência de recursos materiais para levar adiante um extenso portfólio de projetos em ajuda técnica ou econômica, mas efetivamente de uma opção política no resguardo de princípios da cooperação sul-sul e da própria projeção internacional do Brasil, sobretudo a não-interferência. Se a promoção da democracia não aparece como um fim em si mesmo, acaba sendo apresentada como ferramenta para a projeção regional da liderança brasileira (Stuenkel, 2013, p.346).

A promoção da democracia pela África do Sul assume contornos semelhantes ao caso brasileiro. O país busca projetar-se como liderança no continente africano, e o faz a partir das plataformas de integração regional. Com o fim do regime apartheid, em 1994, a política externa sul-africana se reinventa a partir da afirmação de sua identidade democrática e da defesa retórica da diplomacia e direitos humanos no continente (Breitegger, 2018, p.223). A agenda da “renascença africana” foi resgatada por Mbeki e impulsionou avanços institucionais, sobretudo com a criação da União Africana (UA) em 2002.

A questão democrática também foi central na concepção do *New Partnership for Africa's Development*, e resguardada pelo *African Peer Review Mechanism*, que deveria promover a boa governança através do automonitoramento. Com a *African Charter on Elections, Governance and Democracy* (de 2007), a União Africana condena expressamente mudanças inconstitucionais de governos ou extensão indeterminada de mandatos, e se propõe a avançar no fortalecimento do império da lei e direitos humanos na África. Um dos desafios desse processo, no entanto, é a incoerência na condução diplomática por Pretória diante de crises democráticas africanas, sobretudo na oscilação entre o apoio às diretrizes globais e o resguardo dos mecanismos regionais.

Este foi o caso da crise estabelecida após as eleições na Costa do Marfim (em 2010), para a qual a União Africana indicou a solução política através da mediação diplomática por países vizinhos. Contrariamente, a África do Sul apoiou (na condição de membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU) uma intervenção externa sob liderança francesa, cujo mandato incluiu “todos os meios necessários” para proteger os civis (Breitegger, 2018, p.224). De maneira semelhante, a África do Sul apoiou a resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU, que autorizou a intervenção da OTAN na Líbia para a mudança de regime em 2011. Nesse caso, também fica clara a predileção pela plataforma global em detrimento das recomendações deliberadas no âmbito da UA diante das infrações cometidas pelo governo Gaddafi (BREITEGGER, 2018, p.224).

Para Khadiagala e Nganje “*Since the early 2000s, South Africa’s foreign policy priorities have focused more around pragmatic national interests than the promotion of democracy and human rights in Africa*” (2015, p.16). Esta inconsistência, também identificada no caso brasileiro na condução de crises regionais, é característica da política externa de países emergentes, que buscam conciliar de forma pragmática os eixos regional e global. Soma-se a isso os múltiplos desafios remanescentes, na América Latina e África, com governos autocráticos, golpes de Estado, violações generalizadas aos direitos humanos e o alto grau de ingerência das grandes potências.

Na Ásia, por sua vez, temos o peso adicional da pressão chinesa, que impõe não somente uma situação de rivalidade geopolítica e geoeconômica, mas busca refrear o avanço institucional de normas democráticas na região. Este é o caso da *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), que deu passos muito tímidos na proteção da democracia na região. A Indonésia ganha destaque por liderar o *Bali Democracy Forum* (criado em 2008), que buscou avançar no diálogo e compartilhar experiências e boas práticas em promoção da democracia, pressionando países como Myanmar, Camboja, Vietnã e Nepal (Youngs, 2019). No sul da Ásia, as iniciativas multilaterais são dificultadas pela tensa relação entre Índia e Paquistão, que paralisou as iniciativas em defesa da democracia na *South Asian Association for Regional Cooperation* (Carothers; Youngs 2016).

Na impossibilidade de uma atuação por plataformas regionais, a promoção da democracia realizada pela Índia canaliza esforços no sistema ONU e na via bilateral. O engajamento de Nova Délhi com a defesa da democracia diz respeito tanto ao receio da projeção chinesa

na região quanto à tentativa de recalibrar sua política externa no pós-Guerra Fria. A diplomacia indiana tem buscado consolidar a imagem do país como a maior democracia liberal-não ocidental, aproximando-se de valores econômicos e políticos do norte e, com isso, se posicionando como um ator intermediário junto aos doadores internacionais, sobretudo aos Estados Unidos (Mishra, 2012, p.40). Este foi o caso do auxílio indiano nas negociações para o acordo de paz e redemocratização após a guerra civil no Nepal (em 2006), em parceria com o governo de Washington (Shiga, 2018, p. 94).

Também se destaca o papel da Índia na criação do Fundo de Democracia da ONU, em 2005, junto com outros doadores tradicionais de cooperação ao desenvolvimento. As contribuições financeiras do governo indiano ultrapassaram os 32 milhões de dólares entre 2005-2020, ficando atrás apenas dos EUA (UNDEF, 2020). É através dessa iniciativa no sistema ONU que a Índia canaliza boa parte da sua assistência para a democracia, sobretudo no suporte à sociedade civil. Entre 2006 e 2015, sessenta e seis projetos do UNDEF financiaram ONGs e *grassroots movements* envolvidos com fortalecimento da governança democrática no Sul da Ásia (Hall, 2017, p.89). Segundo Cooper e Farooq “*India thus indirectly promotes non-procedural democracy via the proxy of the UNDEF’s very comprehensive and active multilateral programmes*” (2015, p.11).

A cooperação-sul-sul continua sendo um instrumento importante da projeção internacional indiana, que assim com os outros países analisados reitera o respeito à soberania e não-intervenção. A cautela na promoção da democracia se deve, também, ao histórico de ingerência em assuntos domésticos e crises nos países vizinhos ao longo dos anos 1970 e 80 (sobretudo em Bangladesh, Paquistão e Sri Lanka). Com a adoção da doutrina Gujral em 1996, a Índia firmou uma nova diplomacia da boa vizinhança, apostando na cooperação e no próprio poder de atração do modelo indiano, uma democracia longeva cuja constituição está em vigor de 1950, com apenas breve intervalo de suspensão (durante o estado de exceção decretado por Indira Gandhi entre 1975-77).

Assim, o governo indiano tem atuado para fortalecer democracias constitucionais pluralistas na região, noção que “*embraces ethnic, religious, and cultural diversity, is the defining characteristic of Indian democracy and a model that has been emulated by other developing countries striving for the triple challenge of nation-building, state-building, and the consolidation of democracy*” (Shiga, 2018, p.99). Em consonância com

os demais casos analisados, a promoção da democracia é vista pela Índia como um elemento estabilizador no volátil entorno do sul-asiático, assim como elemento de identificação e legitimação de sua condição de país emergente.

Na via bilateral, muitos projetos de cooperação técnica foram estabelecidos, majoritariamente em treinamento e suporte a reformas constitucionais, além do apoio a eleições. Estes são encabeçados principalmente pela *Election Commission of India* e desenvolvidos não somente no Sul da Ásia, em países como no Camboja, Sri Lanka, Butão, Bangladesh, Nepal e Maldivas, mas também na África, em países como Tanzânia, Etiópia e Zâmbia, por exemplo (Shiga, 2018, p.103-106). A Índia ainda é um grande fornecedor de ajuda para a reconstrução do Afeganistão que, ultrapassando os dois bilhões de dólares, incluiu a reconstrução do prédio do parlamento em Cabul, treinamento e envio de máquinas de votação eletrônica (Hall, 2017, p. 90).

Considerações finais

Neste capítulo, buscamos refletir em perspectiva histórica a operacionalização da promoção e da assistência para a democracia no âmbito internacional, desde sua consolidação anos 1990. Sem necessariamente avaliar o impacto de tais ações para a própria qualidade da governança democrática no mundo, optamos por dialogar com a bibliografia especializada para identificar o recente processo de diversificação do campo de cooperação, justamente numa fase em que se avolumam tanto as críticas ao engajamento do norte, quanto as expectativas sobre as alternativas trazidas pela cooperação sul-sul.

O que se observa, assim, é um baixo nível de consenso na própria definição da democracia, que geralmente é pensada à luz das experiências nacionais e associada aos determinantes de política externa dos países em questão. Neste tocante, pouco se diferencia a ajuda do norte em relação à defesa da democracia no sul. Tanto para Estados Unidos e União Europeia, quanto para Brasil, África do Sul e Índia, as iniciativas em mediação de crises democráticas, auxílio técnico para reformas institucionais e suporte os ciclos eleitorais, ou apoio à governança democrática junto à sociedade civil aparecem como parte de uma agenda de estabilização internacional.

Claramente, os recursos materiais disponíveis para a ajuda externa de doadores tracionais do DAC da OCDE e dos chamados “doadores emergentes” são muito díspares, o que limita a construção de

um portfólio amplo de projetos de cooperação sul-sul para a democracia. Da mesma forma, outra diferença é o alcance das iniciativas de promoção da democracia, com escopo verdadeiramente global para os atores do norte, e maior restrição geográfica à vizinhança imediata para os países em desenvolvimento. No caso das “democracias emergentes” nota-se, ainda, que o escopo regional está relacionado também às estratégias de projeção de liderança a partir das plataformas latino-americanas, africana e sul-asiática, respectivamente.

Brasília, Pretoria e Nova Délhi procuraram, assim, se auto identificar como democracias consolidadas e engajadas na “medida certa” com a defesa da democracia, sem com isso incorrer nas estratégias intervencionistas associadas à ajuda externa vinda do norte. O princípio da não-intervenção é recorrentemente invocado como marco da cooperação sul-sul, o que leva ao auto refreamento na condução diplomática diante de crises democráticas e ao fortalecimento de instituições multilaterais regionais, como nos casos brasileiro e sul-africano. Cabe ressaltar, então, o papel da Índia que, em função de sua singular vizinhança, acaba buscando um papel de interlocução com a plataforma ONU e com os EUA. A agenda da cooperação em prol da democracia tem sido funcional para a aproximação com o governo de Washington, na tentativa de equilibrar a balança de poder regional com a China.

Em que pesem as diferenças nas abordagens da promoção e assistência democrática, destacam-se os desafios comuns, que dizem respeito ao afrouxamento da base consensual em torno dos valores e regime democráticos, da legitimidade de iniciativas pontuais para mudança de regime, e ao próprio esvaziamento das instituições multilaterais que firmaram compromissos em defesa da ordem democrática nas últimas décadas. Para além do esmorecimento do “poder de atração” global do modelo democrático e dos direitos humanos, podemos refletir sobre desafios hoje colocados para as próprias “democracias estabelecidas” tanto no norte como no sul. A onda de nacionalismo populista protagonizada por Trump, Bolsonaro e Modi contribuem para a o tensionamento da governança democrática domesticamente, podendo impactar no médio-prazo a promoção da democracia no palco internacional.

Referências

- Abdenur, Adriana Erthal; Souza Neto, Danilo Marcondes. South-South cooperation and democracy in Africa: Brazil's role in Guinea-Bissau. *Africa Review*, v. 5, n.2, p. 104-117, 2013.
- Babayan, Nelli, Risse, Thomas. Transatlantic democracy promotion: cooperation in crisis. *International Politics*, v.54, p.221-237, 2017.

- Barbosa, Leticia C. B. A assistência externa de promoção da democracia liberal dos Estados Unidos na América Latina. **Carta Internacional**, v.14, n. 3, p.84-109, 2019.
- Breitetger, Melina. Democracy promotion through regional organisations: a missed opportunity for South African and Brazilian leadership? **South African Journal of International Affairs**, v.25, n.2, p.219-238, 2018.
- Burrton, Neil. Unpacking U.S. Democracy Promotion in Bolivia: From Soft Tactics to Regime Change. **Latin American Perspectives**.v.39, n.1, p.115-132, 2012.
- Carothers, Thomas. Democracy Assistance: Political vs. Developmental. **Journal of Democracy**, v.20, n.1, p. 5-19, 2009.
- Carothers, Thomas. Democracy Aid at 25: Time to Choose. In: Diamond, Larry; Plattner, Marc F. (eds.) **Democracy in decline?** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.
- Carothers, Thomas; Youngs, Richard. **Looking for Help: Will Rising Democracies Become International Democracy Supporters?** Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2011.
- Carothers, Thomas; Richard Youngs. **The Long Road for Rising Democracies and Democracy Support.** Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2016.
- Cooper, Andrew F; Farooq, Asif B. Emerging donors: the promise and limits of bilateral and multilateral democracy promotion. **Cambridge Review of International Affairs**, v.29, n.4, 2015.
- Cox, Michael G.; Ikenberry, John; Inoguchi, Takashi (eds). **American democracy promotion: impulses, strategies, and impacts.** New York, NY: Oxford University Press, 2000.
- Dandashly, Assem. EU democracy promotion and the dominance of the security-stability nexus. **Mediterranean Politics**, 2017.
- Diamond, Larry. Democracy Demotion: how the freedom agenda fell apart. **Foreign Affairs**, v.98, issue 4, p. 17-25, 2019.
- Feldmann, Andreas E.; Merke, Federico; Stuenkel, Oliver. Argentina, Brazil and Chile and democracy defence in Latin America: principled calculation. **International Affairs**, v.95, n. 2, p. 447-467, 2019.
- Hall, Ian. Not Promoting, Not Exporting: India's Democracy Assistance. **Rising Powers Quarterly**, v. 2, n.3, p.81-97, 2017.
- Hardt, Matheus S.; Mouron, Fernando. Apolinário Jr, Laerte. Rising Donors in a Transitional World: Challenges and Opportunities for Brazilian Technical Cooperation. **Rising Powers Quarterly**, v.2, n.2, p. 55-80, 2017.
- Huber, Daniela. **Democracy Promotion and Foreign Policy: Identity and Interests in US, EU and Non-Western Democracies.** London: Palgrave Macmillan, 2015.
- Khadiagala, Gilbert M.; Nganje, Fritz. The evolution of South Africa's democracy promotion in Africa: from idealism to pragmatism. **Cambridge Review of International Affairs**, 2015.
- Kitano, Naohiro. China's Foreign Aid: Entering a New Stage. **Asia-Pacific Review**, v.25, n.1, p.90-111, 2018.
- Lawson, M. L., and S. B. Epstein. Democracy promotion: an objective of U.S. foreign assistance. **Congressional Research Service**, 4 janeiro de 2019.
- Li, Xing. The rise of emerging powers & China and the enlargement of 'room for maneuver' and 'upward mobility'. **Rising Powers in Global Governance**, 23 setembro 2017.
- Mateo, Luiza R. The changing nature and architecture of U.S. democracy assistance. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.63, n.1, p.1-19, 2020.
- Mishra, Atul. India's Non-liberal Democracy and the Discourse of Democracy Promotion. **South Asian Survey**, v. 19, n. 1, p. 33-59, 2012.
- Pereira, Anthony W. Nothing Succeeds Like Failure? Honduras and the Defense of Democracy in Brazilian Foreign Policy. **Rising Powers Quarterly**, v.2, n.2, p. 83-103, 2017.
- Ramanzini Jr, Haroldo; Luciano, Bruno Theodoro. Regionalism in the Global South: Mercosur and ECOWAS in trade and democracy protection. **Third World Quarterly**, 2020.
- Robinson, W. I. Promoting polyarchy: 20 years later. **International Relations**, v. 27, n.2, p. 228-234, 2013.

Scott, James M.; Carter, Ralph G. Carter. Promoting democracy in Latin America: foreign policy change and US democracy assistance, 1975–2010. **Third World Quarterly**, v. 37, n. 2, p. 299-320, 2015.

Seligson, M. A., D. Azpuru, S. E. Finkel, and A. Pérez-Liñán. Trends in democracy assistance: what has the United States been doing? **Journal of Democracy**, v.19, n. 2, p.150-159, 2008.

Shiga, Hiroaki. India's Role as a Facilitator of Constitutional Democracy. In: Gu, Jing; Kitano, Naohiro. **Emerging Economies and the Changing Dynamics of Development Cooperation**. IDS Bulletin, 2018.

Smith, Tony. **America's mission: The United States and the worldwide struggle for democracy in the twentieth century**. Princeton, NJ: Princeton University, 2012.

Stuenkel, Oliver. Rising Powers and the Future of Democracy Promotion: the case of Brazil and India. **Third World Quarterly**, v.34, n.2, p.339-355, 2013.

UNDEF. **United Nations Democracy Fund – donors/2020**. Disponível em: https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/contributions_undef_2005-2020_15_09_2020.pdf

Youngs, Richard. **Upholding Democracy in a post western world**. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2019.

OS DESAFIOS DO ANTROPOCENO À GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL: A CRÍSE DE UMA AGENDA LIBERAL

Natália Maria Félix de Souza
Adriana Mári Mandacaru Guerra

Introdução

Abrigando alguns dos mais ricos biomas do planeta Terra, o Brasil tem protagonizado a maior controvérsia atual na agenda da governança ambiental global. Em uma campanha internacional lançada em 2 de setembro de 2020, entidades em defesa do meio ambiente no país fazem a pergunta: “De que lado você está: da Amazônia ou de Bolsonaro?” (CONGRESSO EM FOCO, 2020a) Com isso, alertam sobre a incompatibilidade entre as políticas ambientais adotadas pelo atual governo e a realidade de devastação ambiental experimentada no país, onde incêndios sem precedentes têm sido documentados, atingindo com particular intensidade o Pantanal. Segundo o Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo), entre os meses de janeiro e setembro de 2020, o Pantanal teve mais de 2,9 milhões de hectares atingidos pelo fogo – uma área equivalente a 19 vezes a capital de São Paulo. (LEMOS, 2020a; 2020b)

Contudo, em discurso virtual proferido durante a 75ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 22 de setembro de 2020, o presidente Jair Bolsonaro esvaiu-se de qualquer responsabilidade sobre as queimadas, alegando que seu governo é vítima “de uma das mais brutais campanhas de desinformação sobre a Amazônia e o Pantanal” (CALGARO, GOMES, MAZUI, 2020), dirigida por interesses internacionais escusos e entidades nacionais impatrióticas. Ainda durante o controverso pronunciamento dirigido às bases conservadoras ruralistas e religiosas de seu governo, o presidente aproveitou para diminuir e naturalizar o tamanho da tragédia ambiental, enfatizando a amplitude da legislação ambiental brasileira; tratou, ainda, de culpabilizar as populações indígenas pelos incêndios, lamentar as

medidas de distanciamento social e dirigir críticas à sua vizinha Venezuela. (CALGARO, GOMES, MAZUI, 2020)

O discurso, que tem sido alvo de intensas críticas dentro e fora do Brasil, mantém a mesma linha das políticas prometidas pelo governante durante sua campanha em 2018. Em múltiplas ocasiões, o então candidato reforçou a ideia de que a proteção ambiental e a demarcação de terras indígenas e reservas ambientais estaria na contramão do desenvolvimento nacional, atacando as agências fiscalizadoras e apostando na fusão entre os Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente. Chegou até mesmo a ameaçar a retirada do Brasil do Acordo de Paris. (CONGRESSO EM FOCO, 2020b) Ainda que a proposta de fusão entre os Ministérios não tenha sido consumada, o presidente conseguiu avançar sua pauta ao colocar Ricardo Salles à frente do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Salles, que é alvo de uma ação de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público Federal, foi flagrado em uma reunião ministerial de abril de 2020 buscando se aproveitar da crise da COVID-19 para “passar a boiada”, em clara alusão ao movimento ostensivo de esvaziamento da pasta em detrimento das políticas ambientais. (DW, 2020a)

Em seu desdobramento mais recente, em 28 de setembro de 2020, o Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente), órgão submetido ao MMA, revogou quatro resoluções que tratavam de preservação ambiental no país, incluindo duas referentes à proteção de áreas de vegetação nativa, como manguezais e restingas. (DW, 2020b) Diante de tais desdobramentos, o Brasil, antes visto como liderança no combate ao aquecimento global, tem cada vez mais ganhado reputação, nacional e internacionalmente, como ameaça aos esforços da governança ambiental global. (PASSARINHO, 2019; UFMG, 2020; BORGES, 2020)

De acordo com Viola e Gonçalves (2019, p.1), “a participação do Brasil nas emissões globais de carbono, sua megabiodiversidade, vastos recursos de água doce, grande território, grande população e o significativo tamanho de sua economia caracterizam-no como ator relevante na Governança Ambiental Global (GAG)”, podendo operar como ameaça ao Sistema Terrestre, bem como uma liderança catalisadora de importantes e inovadoras respostas aos desafios colocados pelo Antropoceno. Os autores constatam, contudo, que nas últimas três décadas, período no qual a agenda ambiental se consolidou no âmbito da governança global liberal, o Brasil consistentemente perdeu “a oportunidade de agir, inovar e engajar outros atores nas ações de

mitigação e adaptação.” (VIOLA E GONÇAVES, 2019, p.3)

Em consonância com esse diagnóstico, Franchini e Viola (2019) defendem que a auto-imagem do Brasil como um ator com grande poder reformista na governança ambiental, que vigorou amplamente entre os anos 1989 e 2018, nunca passou de um mito. Ainda que as medidas adotadas pelo atual governo de Bolsonaro representem um importante retrocesso em relação às políticas ambientais brasileiras das últimas décadas, o discurso oficial adotado pelo país nesse período não está de acordo com seus reais níveis de comprometimento em adotar medidas ambientais efetivas, principalmente em relação ao controle de emissões de carbono (FRANCHINI E VIOLA, 2019, p.13). Para se ter uma ideia, as emissões na região da Amazônia, por conta dos altos níveis de desmatamento, chegaram a 60 toneladas per capita entre 2000 e 2005, sendo uma das taxas mais altas do mundo. Mesmo com as políticas de controle ao desmatamento que vigoraram a partir de meados dos anos 2000, as emissões no Brasil continuaram extremamente altas em relação ao seu nível de produção. Em 2013, após uma década de sucesso ao combate ao desmatamento, as taxas voltaram a crescer. Além disso, Franchini e Viola (2019, p.14) identificam o progressivo aumento do uso de combustíveis fósseis de 2007 à 2018 como ilustração da falta de comprometimento do Brasil em relação à políticas ambientais.

Desta forma, apesar de haver um agravamento do descaso em relação à questão ambiental durante o governo Bolsonaro, o problema vai além da postura do atual governo. Mais ainda, o fracasso do Brasil em adotar políticas ambientais efetivas não é um caso isolado – de fato, os mecanismos internacionais de governança ambiental como um todo mostram-se extremamente limitados. Segundo Franchini, Viola e Barros-Platiau (2017, p.182), há uma hegemonia conservadora na sociedade internacional em relação a políticas ambientais, pois os atores mostram-se egoístas, buscando apenas seus interesses próprios a curto prazo, impedindo a cooperação em prol da conservação ambiental. Assim, o sistema internacional organizado em torno do princípio de soberania Vestefaliano seria incapaz de responder às demandas do Antropoceno, uma vez que respostas efetivas às catástrofes ambientais só seriam possíveis através de um princípio de cooperação pós-soberano, segundo o qual todos os atores estariam comprometidos com um bem comum universal e um pensamento de longo prazo (FRANCHINI, VIOLA E BARROS-PLATIAU, 2017, p.179).

Tal bem comum universal, segundo os autores, seria manter o

equilíbrio planetário, garantindo a sobrevivência e bem-estar das presente e futuras gerações, mantendo todas as atividades humanas dentro do que as ciências do Sistema Terra chamam de espaço operacional seguro (ROCKSTRÖM et al., 2009). Assim, uma governança ambiental global no Antropoceno, para Franchini, Viola e Barros-Platiau (2017, p.180), deve ser formada por atores conscientes do poder que possuem sobre a natureza e, portanto, de sua responsabilidade em relação à preservação ambiental, de forma a adotarem uma postura cooperativa, capaz de manter o equilíbrio planetário.

Em sintonia com tal leitura crítica dos esforços contemporâneos no âmbito na governança ambiental global, o presente capítulo debate a necessidade de superar o imaginário político soberano para responder às demandas impostas pelo Antropoceno. Argumenta-se, contudo, que o fracasso do atual modelo de governança ambiental não se restringe à falta de capacidade política cooperativa por parte dos atores soberanos no sistema internacional. Tal fracasso revela mais profundamente os limites da imaginação política moderna que está nas raízes do Antropoceno (LATOURE, 1994; SERRES, 1994; DANOWSKI E VIVEIROS DE CASTRO, 2017) e que informa a política internacional contemporânea (WALKER, 1993).

Segundo Bruno Latour (1994, p.19), tal imaginação política moderna é caracterizada pela dicotomia ontológica “natureza/” cultura”, que mantém os dois termos em uma relação profundamente assimétrica. Nesse esquema, a natureza é considerada um objeto passivo e passível de conhecimento, intervenção e dominação cultural, de forma que os humanos deixam de se ver como partes integrantes da natureza, tornando-se senhores desta – ou seja, pertencentes a um estado de exceção ontológico, superiores aos seres não-humanos (DANOWSKI; VIVEIROS DE CASTRO, 2017, p.47). Tal excepcionalismo humano reduz a natureza a meros “recursos naturais” a serem usufruídos e gestionados pelos humanos. Tal racionalidade, somada à ideia moderna de progresso, abre espaço para a modificação da natureza sem limites éticos: atividades extrativistas, coloniais e de extremo consumo acooplam-se e amplificam processos que compõem o funcionamento do Sistema Terra, passando a agir como forças geológicas, dando origem ao Antropoceno (CONNOLLY, 2019, p.47).

Em sentido diverso daquele apontado por Franchini, Viola e Barros-Platiau (2017), que reafirmam a necessidade de um compromisso político humano para superar as limitações da soberania, as abordagens críticas ao Antropoceno (LATOURE, 2014; HARAWAY,

2016; DANOWSKI E VIVEIROS DE CASTRO, 2017; CONNOLLY 2017; STENGERS, 2018) consideram o Antropoceno justamente uma evidência dos limites desse excepcionalismo humano. Para essas, as catástrofes ambientais que ameaçam a existência de inúmeros modos de vida, humanos e não-humanos, apontam para a impossibilidade de uma total dominação da natureza, que se mostra um agente ativo na vida política contemporânea.

Desafiando a divisão natureza/cultura, o Antropoceno evidencia que toda ação política nunca é uma ação puramente humana, mas sim um *agir-com* agenciamentos de múltiplos humanos e não-humanos, de forma que toda responsabilidade política deve ser pensada com tais emaranhados de actantes, nunca independente deles (BENNETT, 2010, p.21). Assim, nenhum pensamento político pautado no imaginário moderno, na divisão natureza/cultura, no excepcionalismo humano, será capaz de responder aos desafios do Antropoceno, uma vez que tal pensamento está nas raízes da catástrofe ambiental. Partindo dessa leitura crítica do Antropoceno, o presente capítulo argumenta que, enquanto as políticas da governança ambiental global não romperem com o imaginário político moderno antropocêntrico, elas não serão capazes de responder aos desafios trazidos pelo Antropoceno.

Com tal objetivo, o capítulo está organizado em três seções. A primeira apresenta uma breve genealogia da formação dos atuais mecanismos de governança ambiental global, a partir de a publicação do relatório *The Limits to Growth*, no final da década de 1960, bem como os limites de tais mecanismos. Argumenta-se que, embora a formação de tal governança tenha sido de extrema importância para a politização da questão ambiental, esta não se mostrou suficiente para impedir um iminente colapso ambiental. Na segunda seção, são discutidas as abordagens críticas ao Antropoceno e como estas desafiam o imaginário político moderno pautado no excepcionalismo humano e na dicotomia natureza/cultura. Nesse ponto, será possível refletir sobre as limitações da disciplina de Relações Internacionais em responder aos desafios trazidos pela presente catástrofe ambiental, dados os limites ontológicos da imaginação política moderna pautada na divisão dentro/fora. Finalmente, a terceira e última seção propõe um pensamento alternativo à governança ambiental global pautada em um cosmopolitismo liberal informado pelo imaginário político moderno. Baseando-se no conceito de cosmopolítica da filósofa Isabelle Stengers (2018), objetiva-se pensar Relações Internacionais cosmopolíticas, isto é, uma política internacional capaz de prestar atenção aos múltiplos

agenciamentos humanos e não-humanos, sendo capaz de responder a eles sem recorrer a respostas universalizantes e rápidas, indo além do excepcionalismo humano e da dicotomia natureza/cultura.

O Antropoceno como um desafio para a Governança Ambiental Internacional

A catástrofe ambiental é, cada vez mais, uma realidade alarmante no planeta Terra. Nunca antes em toda história geológica do planeta, as taxas de extinções estiveram tão altas em um período de tempo tão curto – estas se encontram 1.000 vezes maiores do que a taxa considerada natural e há expectativas de que esse número cresça para 10.000 em um futuro próximo (HARRINGTON, 2016, p. 494). O aumento dos níveis dos oceanos e a acidificação de suas águas, a intensificação da desertificação, mudança nos regimes de chuvas, a imensa instabilidade e aceleradas mudanças climáticas tomaram conta do planeta. Há cada vez maior consenso sobre as influências que a espécie humana exerceu nesse processo. As atividades humanas, principalmente ligadas ao extrativismo, colonialismo, consumismo e guerras, foram responsáveis por uma intensa liberação do que William Connolly (2019, p.8) chamou de “*planetary amplifiers*”, responsáveis por intensificar e acelerar processos físico-químicos e biológicos do Sistema Terra.

Se o Holoceno, era geológica iniciada há cerca de 11 mil anos, foi uma época de estabilidade homeostática climática, tal estabilidade foi extremamente abalada nas últimas décadas (CHAKRABARTY, 2018, p.6). A liberação de gases poluentes, resíduos tóxicos, desmatamentos, entre outros, intensificam os processos planetários em todo o regime climático da Terra, aumentando as temperaturas médias planetárias. As mudanças na atmosfera e superfície terrestre são de tal intensidade que muitos cientistas afirmam que a Terra já se comporta como se a era geológica houvesse mudado. Se a superfície planetária do Holoceno foi alterada devido à ação humana, sendo coberta por resíduos de micro plásticos e nucleares, e as condições climáticas estáveis estão cada vez mais instáveis, tal mudança de era geológica teria causas antrópicas, de forma que teríamos adentrado o Antropoceno, conceito publicizado por Paul Crutzen e Eugene Stoermer (2000).

Tais alterações ambientais se desenvolvem de maneira mais rápida do que a capacidade da política internacional de encontrar soluções para suas drásticas consequências. Há um diagnóstico compartilhado na literatura sobre a incapacidade das Relações Internacionais lidarem

com o tema do Antropoceno (CUDWORTH E HOBDEN, 2013; AGATHANGELOU, 2016; BURKE et al., 2016; HARRINGTON, 2016; GROVE, 2019). Apesar de haver, desde os anos 1960, a politização da questão ambiental, levando à formação de uma governança ambiental internacional, esta se mostrou incapaz de responder aos desafios do Antropoceno e de mitigar os efeitos da catástrofe ambiental.

No final da década de 1960, deu-se início à politização da questão ambiental através de questionamentos a respeito dos limites da possibilidade do crescimento econômico. Surgiu “a ideia de que, no caso da utilização dos recursos naturais, perseguir egoisticamente os próprios interesses não conduz à utopia liberal do crescimento incessante da riqueza nacional, mas sim à catástrofe sem volta da destruição do planeta” (NOBRE E CARVALHO AMAZONAS, 2002, p.27). Com a publicação do relatório *The Limits to Growth* (MEADOWS et al., 1972 *apud*. NOBRE E CARVALHO AMAZONAS, 2002, p.27), a ideia de que há limites para a exploração dos chamados recursos ambientais se popularizou, antagonizando o crescimento econômico e a preservação ambiental. Neste contexto, em 1972, ocorreu a Conferência de Estocolmo, pautada na ideia de que a questão ambiental e a sobrevivência das gerações futuras se tornaram um desafio para toda a humanidade. Foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), visando um “uso racional dos recursos naturais”, para a promoção do bem-estar geral, sem a degradação das condições de existência de futuras gerações (NOBRE E CARVALHO AMAZONAS, 2002, p.35).

A Conferência de Estocolmo, porém, foi marcada por um grande antagonismo entre os Estados ditos desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos e os países Europeus, e os Estados do bloco soviético e do chamado Terceiro Mundo em relação às responsabilidades perante a gestão da questão ambiental. Os segundos viam os debates acerca da questão ambiental como uma tentativa de manutenção do status quo hegemônico dos primeiros, limitando suas possibilidades de crescimento econômico e de desenvolvimento (FRANCHINI, VIOLA E BARROS-PLATIAU, 2017, p.183).

Em 1987, através do Relatório de Brundtland, surgiu o conceito de “desenvolvimento sustentável”, um conceito que tinha como objetivo uma tentativa de institucionalização da problemática ambiental e uma aliança com os países em desenvolvimento, através da ideia de uma cooperação internacional em nome da gestão racional dos recursos naturais. Assim, buscava-se a politização de problemas ambientais

e sua interligação com problemas de desigualdade, pobreza e políticas de comércio internacional. Tal conceito reside na ideia de que o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são incompatíveis: “os estoques de capital ecológico estão sendo consumidos mais rapidamente do que sua capacidade de regeneração, mas o crescimento econômico pode ser reconciliado com a preservação do meio ambiente” (NOBRE E CARVALHO AMAZONAS, 2002, p.40).

Pautando-se no conceito de desenvolvimento sustentável e de uma cooperação internacional em torno da questão ambiental, ocorreu, em 1992, a Conferência Eco-92, no Rio de Janeiro. Importantes mecanismos de governança ambiental internacional foram criados, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Declaração dos Princípios Florestais, a Convenção do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21. Apesar de haver maiores esforços para uma cooperação internacional, principalmente por conta do contexto internacional de pós-Guerra Fria, a Eco-92 também foi marcada por um grande antagonismo Norte-Sul em torno das questões de quem deve pagar pelo desenvolvimento sustentável e quem determina o que é um desenvolvimento autenticamente sustentável (NOBRE E CARVALHO AMAZONAS, 2002, p. 52). Além disso, a questão ambiental ainda continuou sendo considerada secundária em relação às questões econômicas, de segurança e de desenvolvimento, de forma que muitas das metas estabelecidas não foram cumpridas ou não foram suficientes para conter o avanço da catástrofe ambiental.

Segundo Franchini, Viola e Barros-Platiau (2017, p.184), a partir da Conferência de Joanesburgo, em 2002, as conferências internacionais se tornaram menos efetivas ainda em criar mecanismos de mitigação da catástrofe ambiental, apesar dos avisos da comunidade científica a respeito do agravamento da situação. De acordo com os autores, a Conferência de Joanesburgo deu início ao processo de celebração de falhas como sucessos: sem chegar a resultados e consensos significativos, as partes afirmavam que, apesar da falta de uma resolução, foram criadas as bases para um futuro acordo, futuro este que sempre era adiado à próxima conferência. A Rio+20, ocorrida em 2012 na cidade de Rio de Janeiro, foi, para os autores, particularmente falha desde o início por possuir uma agenda pouco ambiciosa. Apesar de ter havido um consenso e a assinatura de um documento final, este não traz medidas efetivas para mitigar e desacelerar a catástrofe ambiental

(ibidem.). Processo semelhante aconteceu na Conferência das Partes 21 (COP-21), em 2015, onde foi assinado o Acordo de Paris, cujo objetivo é regular a emissão de CO₂ pelos Estados signatários, visando manter o aumento da temperatura global em menos de 2C¹, desde os tempos pré-industriais. Tal meta, mesmo que alcançada, foi considerada insuficiente pela comunidade científica para conter a massiva deterioração ambiental.

Apesar de suas limitações, o processo de formação de uma governança ambiental internacional foi essencial para trazer a questão ambiental para o debate político internacional. Para Franchini, Viola e Barros-Platiau (2017, p.178), a principal causa de tais limitações está na falta de cooperação. Segundo os autores, por mais que haja uma maior demanda por uma governança ambiental internacional efetiva, a capacidade de cooperação por parte da sociedade internacional para atingir tal objetivo não cresceu significativamente. Tal cenário ocorreria devido ao que Viola et al. (2013 apud. FRANCHINI, VIOLA E BARROS-PLATIAU, 2017, p.182) chamaram de hegemonia conservadora no sistema internacional, ou seja, a tendência de os atores buscarem apenas interesses racionais egoístas e a curto prazo. Assim, sistema internacional baseado no princípio de soberania Vestefaliano, que enxerga o mundo como um mosaico de estados individuais, estaria pouco equipado para engajar-se com as questões trazidas pelo Antropoceno. Isso porque, segundo os autores, uma governança global no Antropoceno exige um comprometimento com o “bem comum” universal da humanidade e um pensamento a longo prazo.

We witness a sort of graduation of humanity, we become masters of the future of Earth and all its species. To prevent that graduation from becoming a tragedy, we must abandon the current inertial and unconscious civilizational trajectory and evolve towards a matrix of behavior fully aware that only our capabilities and technology can maintain the equilibrium in the foundations of the Earth System (VIOLA et al., 2013, p.60 apud FRANCHINI, VIOLA E BARROS-PLATIAU, 2017, p.180)

De acordo com tal racionalidade, o Antropoceno seria a evidência do poder da humanidade sobre a natureza, de forma que temos que nos tornar “conscientes” de tal poder, a fim de encontrarmos a

1 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Acordo de Paris*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>> Acesso em: 14 de Março 2020

forma mais racional para garantirmos o equilíbrio planetário, o que é considerado pelos autores como um bem universal necessário, garantindo a sobrevivência e bem-estar da presente e futuras gerações. Por “equilíbrio nas bases do Sistema Terra” os autores referem-se às fronteiras planetárias (*planeraty baudaries*), conceito chave nas ciências do Sistema Terra. As fronteiras planetárias (ROCKSTRÖM et al., 2009) são índices que pretendem quantificar os impactos antrópicos em nove fatores² que compõem o funcionamento planetário e estimar um “espaço operacional seguro” para que a humanidade opere sem que suas ações levem a alterações disruptivas no Sistema Terra, ameaçando sua própria existência e bem-estar. As fronteiras planetárias operam de maneira complexa, não-linear, interferindo umas nas outras, de forma que é preciso pensar a Terra como um sistema integrado complexo e não como relações de causa e efeito isoladas.

Dessa forma, Franchini, Viola e Barros-Platiau (2017, p.180) consideram urgente que haja uma governança global engajando-se com as questões trazidas pelo Antropoceno, uma vez que questões ambientais locais sempre terão efeitos complexos no Sistema Terra como um todo. Assim, entendem que todos os atores do sistema internacional devem ser responsáveis por manter as atividades humanas dentro do espaço operacional seguro, cooperando para estabelecer uma governança global capaz de impedir impedir a ultrapassagem das fronteiras planetárias. Para isso, os atores deveriam abandonar seus comportamentos egoístas pautados na soberania nacional, em nome de uma pós-soberania: “[p]ost-sovereign forces have already accepted or are willing to accept power transfers to supranational structures and consider that the internal affairs of all countries are susceptible to interference” (VIOLA, FRANCHINI E BARROS-PLATIAU, 2012, p.475 *apud*. FRANCHINI, VIOLA E BARROS-PLATIAU, 2017, p.191).

No que se segue, argumentamos, contudo, que o advento do Antropoceno traz mais desafios do que aquele que Franchini, Viola e Barros-Platiau estão dispostos a reconhecer. Abordagens críticas ao Antropoceno sugerem que um pensamento político moderno universalizante, preso às dicotomias ontológicas natureza/cultura e base do humanismo ocidental, estaria nas raízes da catástrofe plane-

2 Mudanças climáticas, acidificação dos oceanos, destruição do ozônio estratosférico, interferências nos ciclos globais do fósforo e do nitrogênio, taxa de perda da biodiversidade, uso global de água potável, mudança no sistema terrestre, carga de aerossóis, poluição química (Rockström et al., 2009)

tária (STENGERS, 2018; LATOUR, 2014; HARAWAY, 2016; DĄNOWSKI; VIVEIROS DE CASTRO, 2017; CONNOLLY, 2019). Ao não reconhecerem de forma crítica as contradições e aporias do pensamento moderno, argumentos favoráveis a uma governança global universal como o adotado por Franchini, Viola e Barros-Platiau acabam por reproduzir e reforçar tais dicotomias.

O Antropoceno como limite da imaginação política moderna

Em seu já clássico argumento sobre os limites da modernidade, Bruno Latour (1994, p.19), enfatiza que esta se sustenta sobre uma ruptura ontológica fundamental entre humanos e não-humanos, o mundo natural e o mundo cultural. Nesse processo, natureza e cultura foram separadas em esferas distintas de representação: a cultura compreenderia a sociedade, enquanto a natureza diria respeito ao ambiente não social. Uma é tida como agente/ativa, enquanto a outra é passiva; uma é sujeito, enquanto a outra, objeto. Para o pensamento moderno, “a natureza (...) é uma precondição da existência que fornece as matérias-primas da vida (...)” (STRATHERN, 2014, p.50). Entre as duas zonas, um único sentido de transformação: a natureza pode se tornar cultura desde que domesticada pelo ser humano.

Há, portanto, uma clara relação hierárquica: o natural é controlado/dominado pelo cultural (STRATHERN, 2014, p.51). Os seres humanos são tomados como uma categoria em contraste com objetos e animais; sua racionalidade os coloca não como partes integradas, mas como superiores à natureza. “Com isso, abriu-se o caminho para dominá-la e manipulá-la” (ACOSTA, 2016, p.55). Assim, a concepção moderna do humano, pautada no humanismo, é a de um sujeito “legislador autônomo e soberano da natureza, único ente capaz de elevar-se para além da ordem fenomenal da causalidade que seu próprio entendimento condiciona: o ‘excepcionalismo humano’ é um autêntico estado de exceção ontológico (...)” (DĄNOWSKI; VIVEIROS DE CASTRO, 2017, p.47).

Ao colocar o humano no centro do universo, o humanismo torna a natureza um objeto passivo, a ser conhecido, dominado e possuído através da razão. “Domínio e possessão, eis as palavras-chave lançadas por Descartes, no dealbar da idade científica e técnica, quando a nossa razão ocidental partiu à conquista do universo (...) Nossa relação fundamental com os objetos resume-se à guerra e à posse” (SERRES,

1994, p.56). O humano que se pensa dono da natureza não a vê mais como uma ameaça, de forma que a coloca em segundo plano, como um cenário, um palco onde as relações puramente humanas são o espetáculo principal.

Tal concepção de humano racional, capaz de dominar a natureza, somada à ideia de progresso e desenvolvimento econômico, permitiram que a técnica moderna se desenvolvesse sem levar em conta os limites natureza. Segundo o “ideário programático da ciência moderna” de Bacon, a apropriação tecnológica da natureza seria “um meio para a realização do universal domínio humano” (GIACCOIA, 1999, p.418). A ciência, então, seria um saber sobre a natureza com o objetivo de dominá-la e utilizá-la como recurso para o bem humano, permitindo a introdução de ações de uma ordem de grandeza inédita que levam à alteração do funcionamento geofísico e bioecológico do planeta.

Segundo Latour, porém, “[e]ssa modificação de escala não foi obtida, como os modernos acreditam, através da separação entre humanos e não-humanos, mas sim, pelo contrário, pela amplificação de sua mistura” (LATOURE, 1994, p.45). A proliferação sem limites de ações humanas modernas organizadas em torno de atividades extrativistas, coloniais, bélicas e de extremo consumo se acoplam e amplificam processos de funcionamento do Sistema Terra, tornando-as verdadeiras forças geológicas (CONNOLLY, 2019, p.47). A agência geológica destas atividades humanas não significa, porém, a confirmação da dominação dos humanos sobre a Terra. Pelo contrário, ela evidência como forças e actantes não-humanos estão em constante interação (BARAD, 2011) com os humanos, de maneira que toda ação se torna um *agir-com* outros seres e forças – as ações humanas catalisam processos físico-químicos e biológicos do Sistema Terra, processos estes que ameaçam a própria existência humana. Assim, face à catástrofe ambiental, pensar a vida política, física, jurídica, histórica e filosófica humana se torna impossível sem se considerar a natureza, os não-humanos, uma vez que estes se revelam agentes ativos nos assuntos referentes à existência humana.

A natureza não se mostra como um mero objeto passivo, dominado pelos humanos. Pelo contrário, ela ameaça a existência de inúmeros seres, humanos e não-humanos, apontando para os limites do modo de vida moderno e evidenciando como os não-humanos, vivos ou não-vivos, possuem “*the ability to make things happen, to produce effects*” (BENNETT, 2010, 5). Estes possuem suas próprias dinâmicas e volatilidades que podem ser influenciadas pela ação humana, mas

não dependem destas para existir, enquanto podem influenciar as próprias ações humanas. Assim, o Antropoceno evidencia os limites do excepcionalismo humano moderno e da ideia de um sujeito soberano autônomo.

To be a subject is not to act autonomously in front of an objective background, but to share agency with other subjects that have also lost their autonomy. It is because we are now confronted with those subjects – or rather quasi-subjects – that we have to shift away from dreams of mastery as well as from the threat of being fully naturalized (LATOURET, 2014, p.6).

Não há, assim, um sujeito soberano autônomo descorporificado, mas sim agenciamentos de humanos e não-humanos, pois estamos sempre situados em emaranhados de relações co-constitutivas, o que Donna Haraway (2016) chama de *becoming-with*. O ser é sempre um *becoming-with*: não há um ser em sua completude, uma identidade ou mesmo um corpo completo, mas seres incompletos que estão sempre se tornando algo conforme se relacionam e estabelecem conexões parciais com outros seres, humanos e não-humanos (HARAWAY, 2013, p.34). Dessa forma, o antropocentrismo e a divisão entre natureza e cultura são colocados em xeque, pois os humanos estão sempre acoplados a não-humanos, são sempre híbridos, sempre ciborgues (HARAWAY, 2009). Agir é necessariamente um agir-com um emaranhado de actantes, humanos e não humano, de forma que a responsabilidade e a responsividade políticas devem ser pensadas com tais emaranhados, nunca independente destes (BENNETT, 2010, 21). Assim, em um movimento que Deborah Danowski e Eduardo Viveiros de Castro denominaram “karma geofísico”, o Antropoceno explicita como agentes geofísicos e outras espécies de não-humanos possuem agência política, havendo uma “comunicação do geopolítico com o geofísico” (DANOWSKI; VIVEIROS DE CASTRO, 2017, p.30).

A disciplina de Relações Internacionais, porém, continua cega a tal comunicação geopolítica-geofísica e aos agenciamentos políticos distribuídos em emaranhados humanos-não-humanos. Segundo Harrington (2016, p.481),

[a]ccounting for the Anthropocene means much more than the individual or cumulative effects of environmental change. It reflects a new reality, where humans, nonhumans, things, and materials co-exist in complex relations of life and non-life. [...] All of this reflects the failure of IR to think of a different world; not in a utopic sense of building a perfect political community, but of thinking through the realisation that we exist in a world that is

far more complex, interactive, and varied than IR has yet imagined. No longer can the discipline deny these interconnected risks, threats, and physical effects, or maintain an obsolete image of the world built upon clean divisions between humans, states, and global systems.

O imaginário político que sustenta a disciplina – e com ela, a própria modernidade – pautado no conceito vestefaliano de soberania, restringe as possibilidades de pensamento político a respeito do internacional, estabelecendo os limites do possível. Assim, R.B.J. Walker (1993, p.5) propõe que as teorias de relações internacionais expressam os limites do imaginário político contemporâneo, expresso nas possibilidades ontológicas contidas na dicotomia espaço-temporal dentro/fora. A ideia de um internacional perpassado por fronteiras, dividido em territórios que constituem estados modernos soberanos como entidades espaciais homogêneas, estabelece as regras sobre as quais se torna possível falar sobre política internacional. Regras as quais são fruto de um pensamento historicamente localizado e não “*an expression of ahistorical essences and structural necessities*” (WALKER, 1993, p.7).

Segundo Latour (apud. AGATHANGELOU, 2016, p.322), “*a genealogy of denial in IR can be traced to the social contract articulated by Hobbes*”. A ideia hobbesiana de estado de natureza como um estado de constante insegurança, onde a vida é “solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta”, e que deveria ser superado através da soberania do Leviatã acabou por excluir a Natureza da Política. Dessa forma, tornou-se difícil lidar com uma natureza dentro da própria política, já que estas foram consideradas pólos opostos de uma dicotomia. Na ontologia moderna, a política tornou-se o campo do humano, da cultura, enquanto a ciência, o do não-humano, da natureza. O conceito hobbesiano de soberania, que pressupõe a exclusão de um “estado de natureza”, estabelece os limites espaciais do imaginário político moderno, que torna o estado o lócus da política por excelência, enquanto tudo aquilo que está fora se torna fonte constante de insegurança à sobrevivência dos estados (WALKER, 1993, p.93).

Assim, a subjetividade política é capturada pelo estado, na figura da cidadania territorializada. “[T]he character and location of modern political identity is already taken for granted in the claims of the state sovereignty” (WALKER, 1993, p.12). A noção de sujeito político, então, também se torna homogênea e espacializada: um sujeito autônomo separado de um mundo objetivo. Sendo o estado soberano considerado o auge da racionalidade moderna, o seu sujeito político deve ser ra-

cional, soberano do conhecimento, capaz de tomar decisões racionais que levariam ao bem de sua comunidade política. Ou seja, demasiado humano, demasiado moderno.

Desta forma, nos aproximamos do argumento de Franchini, Viola e Barros-Platiau segundo o qual a imagem do sistema internacional baseado no princípio de soberania Vestefaliano não é capaz de engajar-se com as questões trazidas pelo Antropoceno. Seguindo o raciocínio expresso nesta seção, contudo, entendemos que a proposta dos autores de uma governança planetária baseada em um princípio de pós-soberania apresenta grandes limitações, uma vez que tais concepções políticas estão restritas ao mesmo imaginário moderno soberano. Como Walker (1993) argumentou, ideias baseadas em princípios cosmopolitas partem dos mesmos pressupostos estado-cêntricos que querem refutar, na medida em que pressupõem a espacialidade moderna binária do dentro/fora. Assim, conceituam a mudança como uma transição de uma coisa a outra – da soberania à pós-soberania – a ser realizada no tempo linear, universal e homogêneo que a tudo arrasta, tendo à sua frente a capacidade política de agentes humanos. Nessa lógica, “[a]ny movement towards supranationality, or any structural alteration that implies a slight undermining of the state, comes to be interpreted and evaluated in relation to a magnified image of the state” (WALKER, 1993, p.133).

Argumentamos, assim, que uma governança supranacional no Antropoceno, como a apresentada por Franchini, Viola e Barros-Platiau, não responde aos desafios trazidos pela catástrofe ambiental ao pensamento político moderno. Pelo contrário, os autores tendem a exacerbar o excepcionalismo humano e a divisão entre natureza e cultura, ao afirmar que “*we become masters of the future of Earth and all its species (...)*” (VIOLA et al., 2013, p.60 *apud* FRANCHINI, VIOLA E BARROS-PLATIAU, 2017, p.180). Tal afirmação reflete o que Harrington (2016, p.481) chamou de fracasso das Relações Internacionais em pensar um mundo outro, em composição e interações complexas com outros seres não-humanos e humanos outros-que-modernos; ou seja, uma falha em de fato engajar-se com o Antropoceno e com os híbridos de natureza-cultura que o compõem, mantendo a exclusão da natureza do pensamento político. Ao reproduzir a ideia de que os humanos dominam a natureza, os autores correm o risco de exacerbar o pensamento político que está no coração da catástrofe ambiental, colocando o problema como uma questão de melhorar a gestão dos “recursos naturais”, ao invés de um verdadeiro desafio ontológico ao

modo de vida moderno.

Violência colonial, desigualdade de responsabilidades e os limites do humanismo

É fundamental questionar, ainda, o pressuposto universalista inscrito no modelo de governança pós-soberana do Antropoceno proposto por Franchini, Viola e Barros-Platiau (2017, p.179), de acordo com o qual uma “Humanidade” universal abstrata é vista como tanto causadora da catástrofe ambiental, como possuidora de um “bem comum” a ser perseguido. É preciso levar a sério, porém, o fato de que “*no anthropogenic, planetary-scale thread faced today (...) originated outside the Euro-American circuit of expansion, extractivism, and settlement*” (GROVE, 2019, p.11). Conforme argumenta Jairus Grove (2019, p.39), precisamos reconhecer que a grande catástrofe do Antropoceno está na expansão em níveis globais da forma de vida Euro-Estadunidense, que aniquila as múltiplas formas de vida outras, humanas e não-humanas, produzindo uma grande homogeneização do mundo. O apagamento das diferenças – visto nas extinções em massa de espécies, destruição de ecossistemas, aniquilação de modos de vidas, conhecimentos e línguas indígenas – em prol da expansão do modo de vida moderno é resultado de quinhentos anos de relações coloniais, que estão na raiz da catástrofe ambiental. Assim, as práticas colonialistas e a predominância de um sistema econômico gestado no continente europeu evidenciam a necessidade de se situar o “*anthropos*” do Antropoceno, se tratando de uma noção específica de humano – o sujeito moderno humanista de origem europeia.

De fato, a mesma ideia de humano do humanismo, atrelada às noções de racionalidade, autonomia e esclarecimento, foi mobilizada em discursos coloniais, justificando violências através de um discurso de não-humanidade daqueles que não seguiam os padrões do humanismo. Assim, a ideia europeia de humanidade é pautada na exclusão de certos humanos. Segundo Achille Mbembe (2014, p.10),

o pensamento europeu sempre teve tendência para abordar a identidade não em termos de pertença mútua (co-pertença) a um mesmo mundo, mas antes na relação do mesmo ao mesmo, de surgimento do ser e da sua manifestação no seu ser primeiro ou, ainda, no seu próprio espelho.

Assim, o solipsismo ontológico do modo de vida moderno, que considera o sujeito moderno como detentor do Conhecimento sobre

o mundo em detrimento dos conhecimentos outros-que-modernos, está na base das justificativas de violências coloniais. Enquanto, por um lado, os modernos têm acesso ao conhecimento objetivo sobre a natureza através da ciência moderna, por outro, os povos cuja metafísica não é marcada pela divisão natureza/cultura são considerados pré-modernos, “menos evoluídos”. Dessa maneira *“the ‘single reality doctrine’ hollows out, if not extinguishing altogether, alternative realities, confirming the claims of numerous scholars that science is central to the colonial project, and is indeed a form of colonial power”* (BLANEY E TICKNER, 2017, p.5).

É fundamental assinalar que a maneira pela qual o pensamento moderno concebe a dicotomia natureza/cultura possui forte influência na sua relação com os outros-que-modernos. A natureza é vista como uma esfera independente da cultura, é una e objetiva. Desta forma, seria como um “máximo denominador comum” entre as diferentes culturas (VIVEIROS DE CASTRO, 2002, p.120) que a interpretam de diferentes formas (LATOURET, 1994, 103). Os modernos, entretanto, estariam em uma posição privilegiada: seriam os únicos a ter acesso a essa natureza objetiva através da ciência, pois conseguem dividir o que é natural do que é cultural. Assim, a Grande Divisão interna dos modernos entre natureza e cultura levou a uma Grande Divisão externa entre os modernos e os outros-que-modernos: os primeiros não mobilizariam apenas a sua cultura, mas também a natureza, enquanto os segundos mobilizariam apenas suas culturas e versões deformadas da natureza. As cosmologias dos assim chamados pré-modernos não seriam ontologias e epistemologias, mas sim, crenças, maneiras de representar a natureza e não de conhecê-la. Os significados dos nativos, assim, seriam supersticiosos e não objetivos, e os dos modernos, “ciência” (WAGNER, 2010, p.66). Nesse esquema, o conhecimento alheio é subjugado, tomado como opinião, e sua cultura é tratada como uma teologia dogmática e “uma teratologia epistêmica: erro, ilusão, loucura, ideologia” (VIVEIROS DE CASTRO, 2002, p.130).

Não se pode afirmar, então, que o Antropoceno surgiu de práticas de uma humanidade generalizada; esta nunca existiu. A expansão do modo de vida moderno – a pretensão de universalidade da noção moderna de humano, o excepcionalismo humano, o ideal de progresso e as práticas e modos de produção extrativistas – aniquilando outros modos de vida possíveis, desencadeou a presente catástrofe ambiental. Assim, é preciso reconhecer as relações e violências geopolíticas e coloniais no coração do Antropoceno, desconfiando de narrativas que

universalizam tanto os humanos que causaram a catástrofe ambiental, quanto os que são ameaçados por ela, uma vez que diferentes regiões e modos de vida são afetados de maneira desigual (GROVE, 2019, p.38). Afirmações de que o Antropoceno é uma ameaça universal levam a uma despolitização perigosa da questão.

Desta forma, segundo Grove (2019, p.36) “*the hope that global warming could provide a universal ground for the cosmopolitan solidarity as-yet achieved by other means is dangerously naive and already often coopted for cynical ends*”. Tais cosmopolitismos ignoram as relações e violências coloniais que perpassam o internacional e produzem desigualdades – o risco de extinção não está igualmente distribuído entre todas as espécies ou mesmo entre todos os seres humanos, se pensarmos em termos de extinções de modos de vida, múltiplos fins de mundos (DANOWSKI; VIVEIROS DE CASTRO, 2017, p.142). É preciso levar tais desigualdades em consideração, uma vez que elas estão no coração do Antropoceno, desconfiando de narrativas universalizantes sobre uma união de toda a humanidade abstrata em torno de um bem comum – a salvação – uma vez que “*saving the humanity as an aggregate (...) has never meant an egalitarian distribution of survivors and sacrifices*” (GROVE, 2019, p.38). A necropolítica colonial, o devir-negro do mundo (MBEMBE, 2014, p.13), que perpassa o Antropoceno não somente não é superada em afirmações sobre uma humanidade comum enfrentando um apocalipse-por-vir, como também é atualizada por estas, uma vez que a ideia de Humanidade única abstrata está embebida no solipsismo ontológico moderno-branco-Occidental, definindo os parâmetros de igualdade segundo tal modo de vida.

A ideia de uma governança global no Antropoceno, ao não lidar com as relações e violências coloniais que perpassam a catástrofe ambiental, corre o risco de reproduzir tais relações e violências. A crença em uma capacidade “humana” e tecnológica em manter o equilíbrio do Sistema Terra (VIOLA et al., 2013, p.60 *apud* FRANCHINI, VIOLA E BARROS-PLATIAU, 2017, p.180) é perigosa por colocar a solução da catástrofe ambiental em suas próprias causas, reforçando não somente o excepcionalismo humano, a crença no progresso tecnológico e a separação entre natureza e cultura, mas também as relações geopolíticas que permitiram a expansão do modo de vida moderno. Uma das possíveis materializações de tal crença em projetos de risco são as chamadas geoengenharias, tecnologias que seriam capazes de influenciar o funcionamento geofísico do Sistema Terra, a fim de reverter os efeitos nefastos do Antropoceno. Paul Crutzen (2006), o químico at-

mosférico responsável por publicizar o termo Antropoceno, é um dos responsáveis por realizar estudos na área de geoengenharia, estudando a possibilidade de serem realizadas injeções de enxofre na estratosfera, buscando diminuir as temperaturas médias do planeta e “resolver um dilema político” (*ibidem.*). Há, porém, estudos que afirmam que tecnologias de resfriamento artificial do planeta levarão a secas em regiões tropicais e subtropicais do sul global, aumentando significativamente a taxa de fome e pobreza em tais regiões (Grove, 2019, p.38). Crutzen e outros cientistas que realizam pesquisas a respeito das *planetary boundaries*, porém, não descartam a possibilidade de recorrer a tecnologias de geoengenharia (STEFFEN et al., 2007).

Tais tecnologias de geoengenharia são perigosas também por fazerem parte de um processo de militarização do Antropoceno. O historiador da ciência Jacob Hamblin, em seu livro *Arming Mother Nature* (2013), mostra como houve, durante a Guerra Fria, uma série de financiamentos governamentais a pesquisas sobre o funcionamento do Sistema Terra a fim de produzir armas que levariam à alteração e manipulação de processos geofísicos e ecoquímicos dos territórios inimigos – como a criação de tsunamis artificiais, alterações climáticas locais a fim de inviabilizar colheitas, induções do derretimento de calotas de gelo com o objetivo de afundar regiões costeiras, dentre outras. Tecnologias com tal poder destrutivo somadas à defesa de um intervencionismo em nome da “salvação da humanidade e do planeta” apresentam um evidente risco de reprodução de violências coloniais.

Assim, é preciso desconfiar de tais narrativas modernas de salvação tecnológica da humanidade como um todo abstrato, uma vez que “*the utilitarian risk calculus that favors the greatest good for the greatest number has no geographical or historical sensibility of how unequally aggregate conceptions of the good are distributed around the planet*” (GROVE, 2019, p.38). É preciso prestar atenção no fato de que os discursos de salvação nunca estão igualmente distribuídos entre todos os modos de vida existentes e que as relações e violências coloniais que extinguíram e continuam extinguindo múltiplos modos de vida passam tais discursos. Se a catástrofe do Antropoceno é a homogeneização dos mundos e expansão do modo de vida moderno, propostas de soluções universalistas modernas, que nascem do coração da catástrofe, não são reais soluções. No Antropoceno, é preciso hesitar, desconfiar de soluções universais e já prontas, e começar a pensar com outros conhecimentos, vozes, mundos possíveis que foram marginalizados pela expansão do modo de vida moderno. É preciso haver uma real plurali-

zação das vozes que debatem o global, e não uma nova atualização da narrativa universalista.

Conclusão: Por outras formas de pensar o Antropoceno

“Tem quinhentos anos que os índios estão resistindo, eu estou preocupado é com os brancos, como que vão fazer para escapar dessa”
(KRENAK, 2019, p. 15)

Desde que a pandemia do novo coronavírus foi decretada, em março de 2020, discursos universalistas floresceram na tentativa de demonstrar a vulnerabilidade humana diante de catástrofes humanas e não-humanas (CARVALHO, 2020). Nesses discursos, uma metáfora recorrente foi a de estarmos todos – ricos e pobres, negros e brancos, mulheres e homens, cis e trans, nacionais e estrangeiros, modernos e não-modernos – em um mesmo barco enfrentando uma terrível tempestade (MENDES, 2020). Noção semelhante impera nos discursos em torno da catástrofe ambiental causada pelas recentes queimadas no Brasil: reitera-se uma leitura generalista acerca dos impactos deletérios das queimadas na saúde das “populações”, que ganha respaldo no medo e desconforto experimentado pelos indivíduos situados por todo o país. (BRUNO, 2020)

Em face do medo e da urgência impostos por tais discursos totalizantes, o que permanece ainda invisível e silenciado são as imensas desigualdades na experiência dessas catástrofes. Como tem sido amplamente evidenciado no contexto brasileiro, a distribuição da vida e da morte em cenários catastróficos reflete as profundas desigualdades estruturais que marcam sociedades pós-coloniais como a nossa. (ACKERMAN E PINHEIRO, 2020) Morrem mais negros e periféricos de doenças de saúde agravadas pela COVID-19 (NOIS, 2020); sofrem mais violência doméstica e sexual as mulheres confinadas com seus abusadores dentro de casa (FBSP, 2020); comunidades indígenas são dizimadas diante da impossibilidade de isolamento e das investidas clandestinas em seus territórios (BARBIÉRI, 2020). As vidas perdidas para o fogo – físicas e espirituais, individuais e coletivas, humanas e não-humanas – são silenciadas pela recusa em confrontar as nossas diferenças e desigualdades. (LOIS, 2020; G1 MT, 2020)

A reincidência desses trágicos acontecimentos, somada à nossa continuada incapacidade de confrontarmos suas causas e reconhecermos as diferentes responsabilidades, nos leva ao urgente chamado articulado nessas páginas pelo abandono dos discursos políticos centrados na “humanidade” e no seu “excepcionalismo humano”. Não há um grande acordo planetário, ou uma grande solução pós-sobereana, nos aguardando no final do túnel dessas catástrofes. De fato, o fim do mundo é uma experiência premente para muitos de nós (DANOWSKI E VIVEIROS DE CASTRO E DANOWSKI, 2017; KRENAK, 2019), humanos e não-humanos, ainda que não estejamos dispostos a reconhecer sua onipresença quando esta não nos ameaça direta e pessoalmente. É com o chamado por um olhar capaz de reconhecer a impossibilidade de tais soluções totais e universais que concluímos essa reflexão.

A título de inspiração, salientamos a importância do pensamento cosmopolítico de Isabelle Stengers como alternativa para refletir sobre o Antropoceno para além das perspectivas cosmopolitas. “*What I call cosmopolitics is (...) a name calling for the invention of modes of gathering that complicate politics by introducing hesitation*” (STENGER, 2018, p.153). Cosmopolíticas não são uma solução universal, um acordo comum entre todos os seres de todos os mundos, mas sim um chamado por uma hesitação a tal pensamento homogeneizante e moderno, que reproduz o excepcionalismo humano e a divisão entre natureza e cultura. Um chamado, ainda, por novas formas de responsividade que envolvam “prestar atenção” à multiplicidade de maneiras de se estar nos mundos, desenvolvendo novas habilidades de responder (*response-ability*) às diferentes formas de vida humanas e não-humanas. (HARAWAY, 2016, p.129)

Inspirada no trabalho de Stengers, Audra Mitchell defende, ainda, que as Relações Internacionais, pensadas através do conceito de cosmopolítica, poderiam ser capazes de se engajar com o Antropoceno para além das questões referentes ao humanismo liberal.

According to Isabelle Stengers, ‘cosmopolitics’ is politics rooted in the acknowledgement of the multiple, diverse and constantly transforming beings that constitute the cosmos. [...] the interventions of multiple beings help to slow down processes of universalization central to traditional modes of cosmopolitanism. Indeed, the presence of other beings with conflicting interests and needs makes universalization, and political decision-making, ‘as difficult as possible’. Cosmopolitics is conflictual and agonistic: the insurgence of awkward subjects and the obstructions, disruptions

and disjunctures they create can nurture pluralism and generate creative politics (MITCHELL, 2017, p.18).

Assim, as Relações Internacionais seriam capazes de “*stay with the trouble*” (HARAWAY, 2016, p.2), desenvolvendo a habilidade de responder às diferentes forças planetárias dessa época de maneira criativa e conjunta, levando em consideração emaranhamentos diversos que compõem as catástrofes ambientais, porém sem cair em grandes narrativas apocalípticas que não deslocam o excepcionalismo humano. Aprender a viver e a morrer bem com outros modos de vida possíveis é um desafio para se criar mundos nos quais vale a pena viver e morrer, mundos que só são possíveis se emergirem dos entre-lugares, das relações, dos emaranhamentos humanos e não-humanos.

Referências Bibliográficas

- ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar novos mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.
- AGATHANGELOU, Anna M. Bruno Latour and Ecology Politics: Poetics of Failure and Denial in IR. *Millennium: Journal of International Studies*, V. 44, n.3, pp.321–347. 2016
- AKERMAN, Marco; PINHEIRO, Woneska R. Covid-19: Não estamos no mesmo barco. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/covid-19-nao-estamos-no-mesmo-barco/>>. Acesso em: 14 out. 2020
- BARAD, Karen. ‘Nature’s Queer Performativity.’ *Qui Parle*, vol 19, n.2, pp. 121-158, 2011.
- BARBIÉRI, Luiz Felipe. Entidades apontam ‘genocídio’ de índios por coronavírus; secretário contesta e critica uso da palavra. *G1*, 15 jul. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/15/entidades-apontam-genocidio-de-indios-por-coronavirus-secretario-contesta-e-critica-uso-da-palavra.ghtml>>. Acesso em 14 out. 2020.
- BENNETT, Jane. *Vibrant Matter: A Political Ecology of Things*. Durham and London: Duke University Press, 2010
- BLANEY, David ; TICKNER, Arlene. Worlding, Ontological Politics and the Possibility of a Decolonial IR. *Millennium: Journal of International Studies*, vol 45, n.3, pp. 1-19, 2017.
- BORGES, Andre. ONGs e agronegócio fazem aliança inédita para enviar a Bolsonaro medidas contra o desmatamento. *O Estado de São Paulo*, 15 set. 2020. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ongs-e-agronegocio-fazem-alianca-inedita-para-enviar-a-bolsonaro-medidas-critica-uso-da-palavra.ghtml>>. Acesso em: 6 out. 2020
- BRUNO, Beatrice. Queimadas são o novo fator de risco para a saúde das populações. *Portal do Governo do Mato Grosso do Sul*, 31 jul. 2020. Disponível em: <<http://www.ms.gov.br/queimadas-sao-o-novo-fator-de-risco-para-a-saude-das-populacoes/>>. Acesso em: 14 out. 2020.
- BURKE, Anthony, FISHEL, Stefanie, MITCHELL, Audra, DALBY, Simon; LEVINE, Daniel J. Planet Politics: A Manifesto from the End of IR. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 44, n.3, pp.499–523, 2016
- CALGARO, Fernanda; GOMES, Pedro Henrique; MAZUI, Guilherme. Bolsonaro diz na ONU que Brasil é ‘vítima’ de ‘brutal campanha de desinformação’ sobre Amazônia e Pantanal. *Portal G1*, 22 set. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/22/em-video-gravado-bolsonaro-faz-discurso-na-abertura-da-assembleia-da-onu.ghtml>>. Acesso em; 6 out. 2020
- CARVALHO, Ilona S. Ninguém pode ficar para trás. *Folha de São Paulo*, 8 abr. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ilona-szabo/2020/04/ninguem-pode-ficar-para-tras.shtml>> Acesso em: 14 out. 2020

- CHAKRABARTY, Dipesh. Anthropocene Time. *History and Theory*, vol. 57, n.1, pp. 5-32, 2018.
- CRUTZEN, Paul J. "Albedo Enhancement by Stratospheric Sulfur Injections: A Contribution to Resolve a Policy Dilemma?". *Climatic Change*, vol. 77, n.3, pp. 211-220, 2006.
- CRUTZEN, Paul J.; STOERMER, Eugene F. "The Anthropocene." *IGBP Newsletter*, vol.41, pp. 17-18, 2000.
- CONGRESSO EM FOCO. *Campanha internacional quer tirar recursos de Bolsonaro por queimadas na Amazônia*. 3 set. 2020a. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/campanha-internacional-quer-tirar-recursos-de-bolsonaro-por-queimadas-na-amazonia/>> Acesso em: 6 out. 2020
- _____. *Crise ambiental: reduzir áreas protegidas foi promessa de campanha de Bolsonaro*. 29 set. 2020b. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/crise-ambiental-reduzir-areas-protegidas-foi-promessa-de-campanha-de-bolsonaro/020>>. Acesso em: 6 out. 2020.
- CONNOLLY, William. *Facing the Planetary: Entangled Humanism and the Politics of Swarming*. Durham and London: Duke Press University, 2017.
- _____. *Climate Machines, Fascist Drives and Truth*. Durham and London: Duke Press University, 2019.
- CUDWORTH, Erika; HOBDEN, Stephen. Complexity, ecologism, and posthuman politics. *Review of International Studies*, vol. 39, n.3, pp.643-664, 2013.
- DANOWSKI, Débora.; VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *Há mundo por vir?* Ensaio sobre os medos e os fins. Florianópolis: Cultura e Barbárie e Instituto Socioambiental, 2017.
- DEUTSCHE WELLE. *As acusações que pesam sobre Ricardo Salles*. 8 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/as-acusações-que-pesam-sobre-ricardo-salles/a-54087202>>. Acesso em: 6 out. 2020.
- _____. *Salles revoga regras que protegem restingas e manguezais*. 28 set. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/salles-revoga-regras-que-protegem-restingas-e-manguezais/a-55085830>>. Acesso em: 6 out. 2020
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Nota Técnica: Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19*. Ed. 2. 25 mai. 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>>
- FRANCHINI, Matías; VIOLA, Eduardo; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. "The Challenges of the Anthropocene: From International Environmental Politics to Global Governance". *Ambiente e Sociedade*, vol.20 n.2, pp. 177:202, 2017.
- FRANCHINI, Matías; VIOLA, Eduardo. "Myths and images in global climate governance, conceptualization and the case of Brazil (1989 - 2019)". *Rev. Bras. Polit. Int.*, vol. 62, n.2, pp. e005, 2019.
- G1 MT. *Mais de 100 famílias são afetadas por incêndios que destruíram 11,4 mil hectares de terras indígenas em MT*. 14 Set. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2020/09/14/mais-de-100-familias-sao-afetadas-por-incendios-que-destruiram-114-mil-hectares-de-terras-indigenas-em-mt.ghtml>> . Acesso em: 14 out 2020.
- GIACOIA Jr., Oswaldo. "Hans Jonas: Por que a técnica moderna é um objeto para a ética". *Natureza Humana*, vol. 1, n.2, pp.407-420, 1999.
- GROVE, Jairus. *Savage Ecology: War and Geopolitics at the End of the World*. Durham and London, Duke University Press, 2019.
- HAMBLING, Jacob D. *Arming Mother Nature: The Birth of Catastrophic Environmentalism*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- HARAWAY, Donna. *Antropologia do ciborgue*. São Paulo: Autêntica Editora, 2009.
- _____. *Staying With the Trouble: Making Kin in the Chthulucene*. Durham and London: Duke University Press, 2016
- HARRINGTON, Cameron. The Ends Of The World: International Relations and the Anthropocene. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 44, n. 3, pp. 478-498, 2016.
- KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. São Paulo: Editora 34, 1994.

_____. Agency at the Time of the Anthropocene. *New Literary History*, vol.4, n.1, pp.1–18, 2014.

LEMOS, Vinícius. ‘Cenário desolador e frustrante’: 25 imagens que ilustram tragédia no Pantanal. *BBC News*, 11 set. 2020a. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54095561>>. Acesso em: 6 out. 2020

_____. Os seis fatores que tornam incêndios no Pantanal difíceis de serem controlados. *Portal G1*, 17 set. 2020b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/09/17/os-seis-fatores-que-tornam-incendios-no-pantanal-dificéis-de-serem-controlados.ghtml>> Acesso em: 6 out. 2020

LOIS, Rodrigo. Força-tarefa investiga número de animais mortos no Pantanal. *Portal G1*, 18 set. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/09/18/forca-tarefa-investiga-numero-de-animais-mortos-no-pantanal.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2020.

MBEMBE, Achille. *Crítica da Razão Negra*. Lisboa: Antígona, 2014.

MENDES, Kenny. Estamos todos no mesmo barco. *A Tribuna*, 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.tribuna.com.br/opiniao/kennymendes/estamos-todos-no-mesmo-barco-1.93901>>. Acesso em: 14 out. 2020.

MITCHELL, Audra. “Is IR going extinct?”. *European Journal of International Relations*, vol. 23, n.1, pp. 3–25, 2017.

NOBRE, Marcos; CARVALHO AMAZONAS, M. de. *Desenvolvimento Sustentável: A Institucionalização do Conceito*. Brasília: Editora Ibama, 2002.

NÚCLEO DE OPERAÇÕES E INTELIGÊNCIA EM SAÚDE (NOIS). Diferenças sociais: pretos e pardos morrem mais de COVID-19 do que brancos, segundo NT11 do NOIS. *Centro Técnico e Científico PUC-Rio*, 27 mai. 2020. Disponível em: <<http://www.ctc.puc-rio.br/diferencas-sociais-confirmam-que-pretos-e-pardos-morrem-mais-de-covid-19-do-que-brancos-segundo-nt11-do-nois/>>. Acesso em: 14 out. 2020

PASSARINHO, Nathalia. Como política ambiental de Bolsonaro afetou imagem do Brasil em 2019 e quais as consequências disso. *BBC News*. 31 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50851921>>. Acesso em: 6 out. 2020

ROCKSTRÖM, Johan; et. al. “Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity”. *Ecology and Society*, vol. 14, n. 2, art. 32, 2009.

SERRES, Michel. *O Contrato Natural*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

STEFFEN, Will. et al. “Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet”. *Science*, vol. 347, n. 6223, 2015.

STEFFEN, Will; CRUTZEN, Paul; MCNEILL, John R. The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature. *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, vol. 36, n. 8, pp. 614–621, 2017.

STENGERS, Isabelle. *Another Science is Possible: A Manifesto for Slow Science*. Cambridge: Polity Press, 2018.

STRATHERN, Marilyn. *O efeito etnográfico*. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). *Política ambiental do governo Bolsonaro afasta investidores internacionais*. 14 jul. 2020. Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/politica-ambiental-do-governo-bolsonaro-afasta-investidores-internacionais>>. Acesso em: 6 out. 2020

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. “O nativo relativo”. *Mana*, vol.8, n.1, pp. 113-148, 2002.

VIOLA, Eduardo; GONÇALVES, Veronica K. “Brazil ups and downs in global environmental governance in the 21st century”. *Rev. Bras. Polit. Int.*, 62(2): e010, 2019.

WAGNER, Roy. *A invenção da cultura*. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

WALKER, R.B.J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993

DO MOVIMENTO ANTIGLOBALIZAÇÃO AOS MOVIMENTOS ANTIAUSTERIDADE: PROTESTOS E DEMOCRACIA EM PERSPECTIVA TRANSNACIONAL

Bárbara C. Blum¹

Terra Friedrich Budini²

Introdução

Ao longo das últimas décadas quatro décadas, os processos de globalização — especialmente em sua faceta econômico-corporativa — têm enfrentado uma série de resistências, organizadas em escalas sobrepostas de protestos (locais, nacionais e transnacionais). Embora a eleição de políticos conservadores, amparados em discursos nacionalistas, tenha colocado em evidência o questionamento do projeto de globalização liberal desde pelo menos 2015, os movimentos de contestação não são tão recentes — e nem exclusivos da ala conservadora — quanto podem parecer.

Entre o final da década de 1990 e meados dos anos 2000, um ciclo de protestos aglutinou redes e movimentos sociais, a partir da convergência de diversas pautas sociais locais e nacionais numa camada transnacional de lutas contra a globalização, entendida por seus integrantes como um projeto hegemônico de países centrais, organizações internacionais e elites corporativas globais (Klein, 2002). Ao eleger instituições internacionais - como a OMC, FMI, G8 - como seus alvos, o ciclo antiglobalização repercutiu na área das Relações Internacionais, refletindo-se por exemplo no crescimento de análises críticas sobre a governança global e o papel de organizações da socie-

1 Mestranda pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP. barbaraclum@gmail.com

2 Coordenadora do curso de Relações Internacionais da PUC-SP e professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP. tfbudini@puensp.br

dade civil no plano internacional, bem como na aproximação com a sociologia para o estudo do ativismo e dos problemas da ação coletiva em escala transnacional. Cerca de uma década depois, uma nova onda de contestações eclodiu ao redor do mundo, quando diversos protestos urbanos — das revoltas árabes ao Occupy Wall Street — se difundiram transnacionalmente em 2011, tendo como protagonistas diversos movimentos sociais que se aglutinaram em torno da pauta pró-democracia e antiausteridade, na esteira dos efeitos da crise econômica de 2008 (Glasius e Pleyers, 2013).

Há vários aspectos que nos permitem analisar esses dois momentos dentro de uma mesma temporalidade de protestos: ambos apresentam coalizões entre vários setores sociais (ambientalistas, feministas, sindicalistas, estudantes, dentre outros); parte das organizações e das lideranças participantes são as mesmas; e, embora o ciclo antiglobalização tenha sido mais abrangente, já apresentava várias das pautas que iriam aparecer nos movimentos de 2011, com a crítica à captura corporativa do poder político, às insuficiências da democracia liberal e às políticas de austeridade; e a reivindicação de um aprofundamento das democracias. Contudo, as duas ondas de mobilização também guardam algumas diferenças. O grau de coordenação transnacional entre os movimentos foi menor nesse segundo momento e as organizações internacionais saíram do foco dos protestos, dando lugar aos governos nacionais como principais alvos das críticas e reivindicações.

Assumindo o risco de perder nuances e especificidades, acreditamos que analisar tais mobilizações a partir de um olhar mais amplo das Relações Internacionais e, mais precisamente, de uma perspectiva transnacional, pode iluminar algumas dinâmicas políticas dos processos de globalização. Interessa-nos particularmente entender como os mecanismos de governança global operam não apenas por meio das organizações internacionais, mas por dentro do próprio Estado, em formas difusas de interação entre os planos doméstico e internacional, que esvaziam as práticas democráticas e contribuem para a crise da democracia representativa.

Dessa forma, propomos caracterizar as duas ondas de mobilizações transnacionais das últimas décadas e analisar suas semelhanças e diferenças como forma de iluminar a própria complexidade dos mecanismos de governança, em particular de suas expressões espaciais e territoriais. Isso porque entendemos que, embora os movimentos de 2011 tenham exibido um grau menor de coordenação transnacional, eles lançam luz sobre uma espécie de “transnacionalização” do pró-

prio Estado, com a desnacionalização de alguns de seus componentes, permeáveis à entrada de interesses corporativos transnacionais (Sassen, 2006). Seria uma dinâmica diferente, mais fragmentada e difusa, porém complementar à formulação de diretrizes e políticas por meio de organizações internacionais.

Do ciclo antiglobalização aos movimentos pró-democracia e antiausteridade: sucessivas ondas de ativismo transnacional

Ao longo dos anos de 1990 e do início dos anos 2000, uma série de mobilizações sociais convergiram em protestos transnacionais de larga escala, contra a chamada globalização hegemônica e suas várias expressões em nível internacional. Os protestos massivos em Seattle (1999), Praga (2000), Gênova (2001) contra as cúpulas da OMC, G7/G8, Banco Mundial e FMI foram uma parte central do movimento antiglobalização e, certamente, a mais visível³.

Apesar de ter ganhado visibilidade contra a cúpula da OMC em Seattle, esse ciclo foi fermentado desde o início dos anos de 1990, com a organização de cúpulas paralelas às conferências da ONU naquela década (Pianta, 2001); com as mobilizações contra a União Europeia e contra as negociações então em curso entre os países da OCDE em torno do Acordo Multilateral de Investimento; com campanhas transnacionais, como a campanha Jubileu Sul, pelo cancelamento da dívida externa dos países de menor desenvolvimento relativo (Della Porta, 2007) e a campanha do ATTAC pela tributação das transações financeiras internacionais.

No contexto dos processos anteriores a Seattle, dois são de particular relevância para as lutas sociais na América Latina: a constituição da Coordenadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) desempenharia um papel central na construção da Via Campesina como movimento social transnacional na década de 1990 e no movimento altermundialista (Torrez e Rosset, 2010); e a insurgência zapatista em 1994 no estado mexicano de Chiapas. O movi-

3 Foram promovidos por diversas organizações, entre as quais a rede People's Global Action. Integrado por uma série de anarquistas e grupos autônomos de esquerda, o Peoples' Global Action foi fundado em Genebra, em 1998, fruto das conexões do 1º Encontro Internacional pela Humanidade e Contra o Neoliberalismo, organizado pelos zapatistas em Chiapas dois anos antes (Maiba, 2005).

mento zapatista e sua estrutura de organização — com fortes práticas autonomistas e horizontais — contribuíram para a ampla repercussão dessa revolta entre os movimentos sociais de todo o mundo e para sua conexão a um contexto global de luta contra a globalização (Clifford, 2005).

Diversas formas de resistência aos programas de privatização e ajustes estruturais e a campanha hemisférica contra o livre-comércio também fizeram parte desse ciclo de protestos antiglobalização na América Latina. A luta contra a ALCA provavelmente resultou na maior mobilização continental já registrada, com a construção de uma coalizão transnacional entre movimentos sociais, sindicatos e ONGs⁴. A sobreposição entre as lutas do movimento antiglobalização e a construção de um movimento social hemisférico contra o livre-comércio se aglutinaram no continente:

Québec fue el Seattle de los movimientos americanos (...) Allí se juntaron el aluvión de jóvenes desencadenado en Seattle con los grupos autonomistas de Québec y la articulación continental en construcción. Québec dio visibilidad a todo eso y contribuyó de forma contundente a la movilización que luego se produciría, a la identificación del descontento con aquello que nadie todavía conocía muy bien —el ALCA (Berron, 2007)

A partir de 2001, o ciclo antiglobalização também ganhou impulso com a construção das sucessivas edições do Fórum Social Mundial na cidade de Porto Alegre, difundido por sua vez em fóruns sociais nacionais, regionais e temáticos (Della Porta, 2007). As várias edições do FSM — e, de forma mais contínua, seu Conselho Internacional — reuniram uma série de movimentos sociais, organizações não governamentais e redes das mais diversas áreas e com os mais diversos interesses tanto em seus eventos específicos quanto em seu “emaranhado permanente de organização e pertencimento” (Giovanni, 2011). Embora a construção dessas convergências não tenha sido linear ou livre de tensões políticas, a ampla rede formada por movimentos anti-capitalistas, sindicais, movimentos sociais tradicionais, ONGs locais e internacionais se constituiu no chamado movimento altermundialista.

De forma resumida, é possível afirmar que a onda de protestos antiglobalização foi caracterizada por uma gama muito heterogênea

4 Embora coalizões transnacionais entre sindicatos já existissem como forma de organização, a construção de uma coalizão multissetorial foi uma novidade que se espalhou a partir da experiência canadense contra o NAFTA (Von Bülow, 2010).

de movimentos, tanto do ponto de vista ideológico (da centro à extrema esquerda), quanto institucional — com a presença de atores com grau variável de institucionalização (de setores do Estado e partidos políticos a coletivos e grupos de afinidade) que logrou construir convergências transnacionais e elementos multirreferenciais de identidade contra a globalização hegemônica (Bringel e Muñoz, 2010), tomando as organizações internacionais mais influentes nesse processo (como FMI, OMC e Banco Mundial) como seus principais alvos de protesto.

Entretanto, ao longo dos anos 2000, alguns fatores alteraram as estratégias dos movimentos sociais envolvidos com a luta antiglobalização, modificando as condições que existiam previamente para a construção de convergências entre atores tão heterogêneos. Particularmente na América Latina, a onda de vitórias eleitorais de partidos de esquerda e progressistas transformou significativamente a percepção de estruturas de oportunidades políticas de todos os atores envolvidos com o ciclo de mobilizações transnacionais da virada do milênio. Ao mesmo tempo, as dificuldades de se avançar na agenda de liberalização comercial — vide a desidratação da Rodada Doha na OMC ou o fim das negociações de livre-comércio hemisféricas — retirou as instituições internacionais do foco de protestos.

Isso não significa, contudo, que os efeitos da reorganização do capitalismo global sobre a democracia tenham se enfraquecido ou que as lutas sociais em torno desse tema tenham desaparecido. Ao contrário, a crise econômica global de 2008 escancarou mecanismos de funcionamento da globalização corporativa, aprofundou desigualdades ao redor do mundo e motivou uma nova onda de protestos sociais que se difundiram transnacionalmente ao longo de 2011. Apesar disso, as organizações internacionais saíram parcialmente do foco dos protestos e deram lugar aos governos nacionais, que passaram a personificar a crise da democracia representativa

A crise financeira iniciada em 2008 foi o principal estopim para a crise política que marcou o início da segunda década do milênio, uma vez que colocou em evidência a fragilidade dos governos frente às pressões dos sistemas financeiros — ponto já levantado na década de 1990. Iniciada por causa da quebra de pagamento de empréstimos *subprime*, a crise chegou aos grandes bancos de investimento norte-americanos em um efeito dominó, a ponto de o banco Lehman Brothers declarar falência, em setembro de 2008. No dia seguinte à declaração, diante da possibilidade de outros bancos fazerem o mesmo, o governo dos Estados Unidos aprovou um resgate de 700 bilhões de

dólares destinado às instituições financeiras.

Segundo dados fornecidos pelo Tesouro do governo dos Estados Unidos, quase 9 milhões de pessoas perderam seus empregos e a economia entrou em uma recessão que durou cerca de 4 anos, seguida por períodos de lentidão econômica. O crescimento do PIB foi de -5%, índice mais baixo desde a recessão de 1974. A concentração de renda logo antes da crise foi agravada de forma brusca: enquanto em 1976 a parcela da renda americana apropriada pelos 1% mais ricos era de 9%, em 2007 ela chegou a 23,5%; o crescimento de produtividade entre 1998 e 2008 aumentou em 30%, porém o aumento real dos salários não ultrapassou os 2%; o crescimento dos lucros do setor financeiro pulou de 10% na década de 1980 para 40% em 2007; em 1980, o salário de um diretor executivo era cinquenta vezes maior que o do trabalhador médio, ao passo que em 2010 passou a ser 350 vezes maior. (Castells, 2013).

A crise se alastrou rapidamente pelo mundo e, embora não seja uma causa única ou linear, seus efeitos contribuíram para a eclosão de outra onda de mobilizações sociais transnacionais. Inseridas em um contexto global de contestação da ordem política e econômica e inauguradas em dezembro de 2010, na Tunísia, as mobilizações se difundiram para Líbia, Egito, Síria, Turquia, Líbano, Argélia e Arábia Saudita, com consequências das mais variadas. Apesar de suas peculiaridades, os protestos no Oriente Médio e Norte da África exibiram elementos semelhantes àqueles que mais tarde tomaram as ruas dos EUA e da Europa Ocidental: a demanda por melhores condições econômicas e por maior participação política⁵.

Na Espanha, após uma marcha que reuniu dezenas de milhares de pessoas, em 15 de maio de 2011, um grupo ocupou a praça Puerta del Sol exigindo o fim da estrutura política bipartidária e questionando a ordem política, marcada por relações questionáveis entre os partidos

5 Nasser, por exemplo, discute tanto as condições históricas e sociais da região (*produto dos Estados rentistas governados por elites dependentes das rendas provenientes de exportações petrolíferas que mantém a imensa maioria da população em atividades econômicas informais e marginais*), quanto os elementos que conectam as revoltas árabes do período às mobilizações que tomaram as ruas em outras partes do mundo, ao comentar que (...) *aqueles que asseguravam que qualquer mobilização de massas no mundo árabe somente poderia ser liderada pelos islamistas foram frustrados. A mobilização foi iniciada e mantida por uma nova geração que não reivindicava a xariá (lei islâmica) nem a teocracia como solução aos seus problemas, apesar de muitos serem religiosos. Os novos manifestantes constituem uma população cada vez mais informada e conectada ao mundo exterior, que deseja enviar sua mensagem ao mundo todo: rechaço incondicional das ditaduras e de seus respectivos modelos econômicos.* (Nasser, 2012:142 e 144)

e as forças econômicas. As mobilizações se difundiram nos meses seguintes, espalhando-se por mais de uma centena de cidades espanholas. Em julho, marchas originadas em várias cidades convergiram em Madrid para uma manifestação que reuniu 250.000 pessoas na praça Puerta del Sol (Castells, 2013).

Em setembro de 2011, as manifestações chegaram a Nova York. Em constante diálogo com ativistas egípcios e espanhóis, diversos grupos sociais ocuparam o Liberty Plaza Park, um parque privado próximo ao centro financeiro dos Estados Unidos, Wall Street, renomeado Parque Zuccotti. Embora particulares em detalhes, as motivações foram bastante semelhantes às dos movimentos anteriores: questionar a ordem política e as relações duvidosas entre as elites políticas e os interesses corporativos, expressar seu descontentamento com a situação financeira mundial e a busca por um ambiente político mais democrático e participativo. A ocupação durou cerca de 3 meses e inspirou outros protestos na cidade de Nova York e outras ocupações nos Estados Unidos sob slogans como “We Are the 99%”.

Embora as manifestações de 2011 tenham sido mais descentralizadas — se comparadas às convocatórias globais da década anterior —, há elementos de difusão de repertórios de protesto e do enquadramento discursivo desses movimentos, que apontam uma dimensão transnacional. O antropólogo estadunidense David Graeber (2013) — estudioso e integrante do Occupy — relata o encontro, em abril de 2011, com ativistas egípcios que participaram da construção dos protestos da Praça Tahrir, e posteriormente com ativistas espanhóis que participaram da construção dos Indignados. Ele relata ainda que os grupos que se encontraram para discutir o chamado da Adbusters, que deu origem ao Occupy, optaram por se espelhar nas formas de organização observadas na Grécia e na Espanha, o acampamento em praças e os processos de tomada de decisão por meio do mecanismo de assembleia, para realizar a ocupação norte-americana. Castells (2013) afirma que, além das trocas realizadas em Nova York relatadas por Graeber, ativistas norte-americanos viajaram para a Espanha, Grécia e Egito e vivenciaram as novas formas de deliberação nos acampamentos e ocupações das praças. Glasius e Pleyers também relatam esse mecanismo de difusão:

The resonance and mutual inspiration taken from struggles beyond the borders has been explicitly referred to by activists. The Indignados we interviewed in Barcelona, Paris and Brussels reported being inspired by the example of what was happening in

Tabrir Square, including the symbolic value of 'square' politics. (2013: 551)

As ocupações com espaços de discussão e práticas democráticas tornaram-se um repertório pré-figurativo comum nos movimentos citados, relacionado à ideia de criar o tipo de sociedade que os militantes desejavam para o futuro (Funke e Wolfson, 2017).

Castells, Graeber e outros pesquisadores apontam a retomada da democracia, a crítica à captura corporativa e a exclusão de bancos e corporações da tomada de decisão política como pontos mais importantes da caracterização política do movimento Occupy (Castells, 2013; Graeber, 2013; GESSEN et al., 2011). Nesse sentido, os ocupantes de Wall Street se inserem no grupo maior, do qual fazem parte também Espanha e Grécia. Essa discussão, porém, não foi inaugurada na ocupação das praças: já na virada do milênio, durante o movimento antiglobalização, manifestantes chamaram atenção para o poder das corporações e instituições representativas do capitalismo globalizado na tomada de decisões, perceptível tanto em camadas mais radicais do movimento — que apostavam na ação direta contra a propriedade simbólica de grandes corporações (como McDonald's e bancos) — quanto em camadas mais voltadas para a proposição de “outros mundos”, observável na construção dos Fóruns Sociais.

Apesar das diferenças nas manifestações ocorridas no Egito, Tunísia, Espanha, Grécia, Portugal, EUA, Turquia, Brasil, Glasius e Pleyers (2013) e Della Porta e Mattoni (2014) registram características comuns — como as demandas por democracia, justiça social e dignidade — que nos permitem rotulá-los de “movimentos de crise”, enquadrados na posição pró-democracia e em termos antiausteridade. Dada a visibilidade e abrangência dos protestos que começaram em 2011 e se desdobraram nos anos seguintes, alguns estudiosos os analisaram como uma nova onda de protestos globais (Della Porta, 2012, Smith, 2012, Tejerina et al 2013, Glasius e Pleyers, 2013, Della Porta e Mattoni, 2014, Soeiro, 2014), com continuidades e diferenças em relação ao ciclo de protestos antiglobalização ocorrido na virada do milênio.

Os limites da dicotomia nacional/internacional e a transnacionalização das lutas sociais

Ao comparar os protestos antiglobalização e antiausteridade/

pró-democracia, alguns autores apontam duas ondas, mas não necessariamente discutem diferentes ciclos de protesto. Segundo Della Porta, um novo ciclo demanda o surgimento de novas estruturas organizacionais e um novo estilo de ativismo; é uma ruptura nas formas predominantes de ação coletiva e de estratégia organizacional, bem como de identidades coletivas, trazendo a percepção de ruptura repentina com os repertórios existentes de ação coletiva (2007: 2). Funke e Wolfson argumentam que, embora a lógica da resistência tenha mudado nos últimos 25 anos, existem atributos centrais que nos permitem chamá-la de uma época de conflito (2017: 398). Eles identificam cinco características comuns nesse amplo ciclo:

An acceptance and embrace of the diversity and equality of actors and their different struggles. The use of social media by participants and organizers, elevating it to play an infrastructural role for movement politics. A commitment to leaderless and pre-figurative forms of organizing. A decision-making process based in grassroots democracy and consensus-based decision-making, and a distrust of institutional actors such as traditional parties and unions as well as the existing political institutions writ large (Funke and Wolfson, 2017:398)

Uma das semelhanças apontadas entre as duas ondas é o foco em outra forma de democracia (Della Porta, 2012; Hayduk, 2013; Vries-Jordan, 2014). A nova onda de protestos, de fato, tomou algumas das principais críticas à qualidade cada vez menor das democracias representativas, já apresentadas no movimento pela justiça global (Della Porta, 2012: 275). A premissa subjacente é a captura das instituições políticas pelo poder corporativo global. Os autores revisados também indicam semelhanças nos repertórios de protesto, como tomada de decisão baseada em consenso e formas pré-figurativas de organização (Hayduk, 2013; Vries-Jordan, 2014; Funke e Wolfson, 2017).

Outra questão semelhante é a participação das mesmas organizações nas duas ondas e a prática comum de criar amplas coalizões com diversos setores sociais, incluindo estudantes, anarquistas, sindicalistas radicais, ambientalistas e outros (Hayduk, 2013). A partir de entrevistas com participantes do Occupy Wall Street, Vries-Jordan (2014) estima que metade dos ativistas com funções organizativas tenham participado do movimento antiglobalização. Na Espanha, a emergência de Pablo Iglesias como líder político nos protestos dos Indignados foi precedida por sua participação ativa no Movimento de Resistência

Global em Madri, uma das expressões locais do ativismo antiglobalização (Jerez e Iglesias, 2009).

Glasius e Pleyers (2013) discutem como as mobilizações antiglobalização constituíram redes que funcionaram como *recursos de infraestrutura* e forneceram uma base importante para os protestos de 2011. Na região do Magreb e particularmente no Egito, a organização do movimento altermundialista precede em poucos anos a eclosão da revolta na Praça Tahir:

Alter-globalization Social Forums and counter-summits have been particularly efficient tools allowing progressive activists to network across their differences, thanks to a model of 'open space' and a respect for diversity (Glasius and Timms, 2006; Pleyers, 2004). They fostered collaborative dynamism among activists and widened spaces of protest. After 2006, the Social Forum process has been particularly dynamic in the Maghreb-Mashreq region. The 2008 Maghreb Social Forum gathered some 2,300 activists from twenty-eight countries in El Jadida, Morocco, which had a long-term impact in fostering civil society networks (Massiah, 2012; Sidi Hida, 2011). In October and November 2010 alone, six international meetings connected to alter-globalization social forum processes took place in the Maghreb- Mashreq region,³ fostering networking and exchanges of experience and hope across the region as well as within national borders (Caruso, 2012b), as illustrated by the Tunisian Social Forum dynamic. Of special interest were the massive and very dynamic delegations from the Arab world at the July 2010 European Social Forum in Istanbul and particularly at the February 2011 World Social Forum in Dakar (Caruso, 2012a). (2013: 550-551)

A discussão mais estruturada sobre a diferença entre as duas ondas de protesto vem da socióloga Donatella Della Porta, principalmente sobre os aspectos transnacionais dessas mobilizações:

Research has already singled out numerous examples of cross-national diffusion of frames and repertoires of action from one country to the next. (...) The degree of transnational coordination of the protest seems, however, lower than for the Global Justice Movement at the turn of the millennium, for which the world Social Forums and then the macro-regional Social Forum, had represented a source of inspiration and offered arenas for networking. At the same time, surveys carried out in various European countries, indicated a growing importance given to the national level of government. The forms

of transnational brokerage in the newest social movements emerged as, if not weaker, at least different: more grassroots and mediated through new media. (Della Porta, 2012: 274, 275)

A autora destaca a recolocação do alvo nas instâncias nacionais e o menor grau de coordenação transnacional dos protestos. A agenda antiglobalização se constituiu a partir da convergência entre diversas lutas locais, que lograram construir coalizões contra a agenda multilateral de liberalização comercial e contra os programas de privatização no marco de ajustes estruturais recomendados e promovidos pelas instituições internacionais. Assim, a face mais visível da governança global, materializada nas organizações internacionais, tornou-se um alvo comum para a coordenação transnacional de protestos. Vários temas da agenda antiglobalização permaneceram nos movimentos da crise, mas com o foco recolocado para os governos nacionais, ou de forma mais exata, com uma nova sobreposição de escalas de protesto, que dessa vez se expressa em termos mais descentralizados.

Em outro trabalho, a autora aponta a necessidade de avançarmos na compreensão dos aspectos transnacionais dos protestos e sua relação com a questão territorial:

Although the actors, discourses and practices that develop during those transnational mobilisations did not disappear, the current global anti-austerity and pro-democracy protests require scholars to update their analytical tools, revise their research questions and look for alternative explanations related to the transnational dimension of protests. Indeed recent protests across the world have maintained a transnational stance but national government and policies seem to be their first target. (...) Probably the most visible disjuncture between the two waves of protest, therefore, is indeed related to their territorial level: while the GJM often engaged in cross-border mobilisations that moved from one country to another, the current wave of protest chose relatively stable camps, deeply inserted in the urban settings of hundred of cities across the world, as the main venue of activism. (Della Porta e Mattoni, 2014:6)

Ao destacar a dimensão territorial como elemento importante para compreensão das duas ondas de protesto, a autora aponta a insuficiência de nossas ferramentas analíticas. Isso porque, por um lado, há uma diferença entre os dois momentos: é inegável que o ciclo de protestos antiglobalização exibiu um grau de coordenação da ação coletiva no plano internacional inédito, com a construção de coalizões

amplas entre diversos setores dos movimentos sociais enraizados nas mais diversas lutas nacionais e locais. Por outro lado, apesar dos movimentos pró-democracia e antiausteridade terem se organizado de forma mais descentralizada e em bases aparentemente nacionais, também é inegável a semelhança das pautas, das formas de protesto e das organizações participantes. Tais semelhanças se verificam tanto entre os diversos movimentos que eclodiram ao longo de 2011, quanto entre esses movimentos e a onda anterior de mobilizações antiglobalização. Ou seja, ao mesmo tempo em que a onda de mobilizações de 2011 se organizou em bases mais nacionais, contra seus respectivos governos, reduzir analiticamente tais movimentos às fronteiras dos Estados oculta uma dimensão transnacional evidente. Dessa forma, entendemos que a reconstrução dessas ondas de ativismo mostram as insuficiências da dicotomia doméstico/internacional que estrutura não só as RI, mas as ciências sociais de forma ampla, e nos mostram elementos de “transnacionalização” no interior do próprio Estado, com a desnacionalização de algumas agendas e componentes, porosos à entrada de interesses corporativos transnacionais (Sassen, 2006). Essa dinâmica seria, portanto, diferente, mais fragmentada e difusa, mas complementar à elaboração e difusão de diretrizes políticas por organizações internacionais.

As tradicionais divisões políticas entre os níveis nacional e internacional escondem as semelhanças entre as duas ondas de protestos e, ao fazê-lo, ocultam as múltiplas dinâmicas espaciais associadas aos processos de globalização do capitalismo e seu impacto sobre a territorialidade estatal.

Ao analisar os processos de globalização das últimas quatro décadas, Sassen (2006) considera as transformações desse período em termos de mudanças estruturais na articulação entre território, autoridade e direitos. A autora mostra como esses três elementos têm se articulado ao longo da história em formações distintas (*assemblages*). Nesse sentido, estaríamos frente a novas lógicas de organização desses componentes, em camadas sobrepostas à tradicional centralização de território, autoridade e direitos em torno do Estado. A questão não seria apenas o enfraquecimento da autoridade do Estado ou a perda da soberania frente aos processos de globalização, mas uma forma diferente de relação entre esses três elementos, que põe em xeque, inclusive, a narrativa de que a globalização necessariamente enfraquece a estrutura do Estado.

Tais dinâmicas estariam associadas ao surgimento de novos ti-

pos de autoridade, que poderiam ser encontrados em processos complementares de formulação e difusão de diretrizes políticas: o poder de organismos financeiros internacionais, como o FMI e sua capacidade de fazer cumprir as políticas por meio de condicionalidades; o poder de atores privados em arranjos institucionais híbridos ou privados; e as práticas de atores privados dentro do próprio Estado, por meio de mudanças político-legais incrementais, que paulatinamente mostram a permeabilidade de setores do aparato estatal aos interesses de elites econômicas transnacionalizadas, num fenômeno que a autora chama de desnacionalização de agendas estatais (Sassen, 2006). Nesse contexto, embora o vocabulário político mantenha a referência ao nacional, seu significado tem sido esvaziado no contexto da globalização.

Vale reiterar o argumento de Sassen de que os elementos privados de autoridade não são simplesmente forças externas que constroem o Estado, mas são endógenos a ele:

key elements of this new normative order enter the public realm where they get represented as part of public policy or public objectives; this contributes to denationalize what had historically been constructed as national state agendas. Particular components of the national state begin to function as the institutional home for the operation of powerful dynamics constitutive or critical for 'global capital'. In so doing, these state institutions reorient their particular policy work or broader state agendas toward the requirements of the global economy even as they continue to be coded as national. (Sassen, 2007: 223)

Em paralelo às formações nacionais, teríamos novas composições de território, autoridade e direitos sobrepostas ao Estado. Nessas formações territoriais emergentes, diversos atores poderiam escapar da institucionalização nacional do território e ainda atuar no terreno geográfico do Estado (Sassen, 2013). A autora desenvolve alguns exemplos dessas novas formações territoriais, dentre os quais o desenvolvimento de novas geografias jurisdicionais (como uma ordem normativa transnacional de proteção de investimentos); a formação de uma rede global de centros financeiros; a formação de redes transnacionais de ativistas locais; e a criação de um contexto institucional padronizado para operação de corporações multinacionais por meio de processos endógenos ao próprio Estado, dentro do processo de desnacionalização de agendas estatais comentado acima (Sassen, 2008).

Essas novas articulações entre território, autoridade e direitos

não substituem o ordenamento espaço-territorial organizado em torno do Estado, mas se sobrepõem a ele em novos ordenamentos normativos transnacionalizados. A discussão sobre essas novas formações (*assemblages*) não eliminam, mas claramente esmaecem as dicotomias doméstico/internacional, público/privado:

Today, the global financialized economy operates through and beyond distinct spatial settings, dissolves traditional and well-established binary patterns and boundaries (local vs global, territorialized vs deterritorialized, digital vs non-digital, institutionalized vs non-institutionalized), and establishes translocal topographies of financial-economic action around the world. (Volk, 2019)

Assim, perceber a globalização como um elemento que atua também dentro dos Estados, a partir da desnacionalização de agendas, é essencial para situar o ciclo de protestos antiausteridade e pró-democracia dentro do escopo de análise das Relações Internacionais, uma vez que pode-se partir deles para compreender que a demanda por aprofundamento democrático veio como parte da reação à integração do projeto de globalização neoliberal às agendas estatais.

Esse movimento, juntamente à análise comparativa que permite o desenho de uma série de paralelos entre os dois momentos, acaba por situar, também, o ciclo de protestos antiausteridade e pró-democracia num mesmo escopo analítico do movimento antiglobalização.

Considerações finais

Ao abraçar a agenda de pesquisa dos movimentos antiausteridade e pró-democracia no campo das RIs, é possível enriquecer o debate com o questionamento de dicotomias entre nacional/internacional e local/global e a possibilidade de novas determinações geográficas capazes de fazer perceber de que forma a globalização ainda assume um papel central como ponto de partida, ainda que indireto, de demandas capazes de mobilizar milhares de pessoas ao redor do mundo.

A percepção do caráter transnacional de demandas (aparentemente) locais pelo aprofundamento da democracia – cujo ponto de partida são a financeirização da economia e a captura da agenda estatal por instituições financeiras (sejam elas materializadas na forma de instituições como FMI ou por corporações) – indica, ainda, uma percepção de que a globalização econômica liberal é um obstáculo para a democracia.

O fato de os protestos de 2010 e 2011 reivindicarem simultaneamente as pautas antiausteridade e pró-democracia em países de diferentes características socioeconômicas, além de operarem com a difusão de táticas e *frames* e uma série de diálogos entre membros, indica, ainda, a necessidade de compreendermos também novas clivagens além da divisão Norte-Sul global e pensar até que ponto os processos de globalização e desnacionalização da agenda estatal estabelecem novas divisões às quais se deve dar atenção, caso dos 99% trazidos pelo Occupy Wall Street.

Esse esforço se propõe a, simultaneamente, aprofundar o questionamento de algumas dicotomias do campo das RIs e, a partir de um trabalho de mobilização dessa literatura e da observação de casos empíricos, propor que a lente de análise do campo se amplie para incluir novos objetos de estudos e, assim, colaborar para a compreensão da crise da democracia como uma questão que aparece juntamente às primeiras propostas de institucionalização da globalização neoliberal, e não como uma consequência inesperada ou posterior aos indícios de limitação desse processo.

Embora a crise da democracia seja percebida, hoje, a partir da perspectiva de fortalecimento de agendas nacionalistas e da eleição de líderes que enfatizam a retórica anti-imigração e antiglobalização, este capítulo se propõe a recuperar caminhos para a agenda de pesquisa da crítica à globalização, partindo da mobilização da literatura de Relações Internacionais e de uma sociologia transnacional de movimentos sociais, situando, assim, a crítica à globalização em diferentes pontos do espectro político.

Esperamos, assim, oferecer proposições iniciais e alguns artefatos analíticos possíveis para explorar esses diferentes pontos de vista críticos à globalização, indicando que a reação a esse processo e a preocupação com a erosão da democracia são, na realidade, anteriores à eleição de líderes da extrema direita e, portanto, não limitados a esse campo político. Trata-se de um discurso em disputa.

Referências

- APELDOORN, Bastiaan van. (2004). "Theorizing the transnational: a historical materialist approach". *Journal of International Relations and Development* 7, 142–176.
- BERRON, G (2007). De la lucha contra el ALCA a la "integración de los pueblos": movimientos sociales y procesos de integración. *Transnational Institute* <https://www.tni.org/my/node/11638>
- BORRAS Jr, Saturnino (2008). La Vía Campesina and its Global Campaign for Agrarian Reform. In Borras et al (eds). *Transnational agrarian movements: origins and politics, campaigns and*

impacts. Wiley-Blackell.

BRINGEL, B., MUÑOZ, E (2010). Dez anos de Seattle, o movimento antiglobalização e a ação coletiva transnacional. *Ciências Sociais Unisinos* 46(1):28-36.

CASTELLS, M. (2013). *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. 1a edição. Rio de Janeiro: Zahar. 276 páginas.

CHASE-DUNN, Christopher e GILLS, Bary (2005) Waves of globalization and resistance in the capitalist world-system: social movements and critical global studies. In: Appelbaum, Richard e Robinson, William. *Critical Globalization Studies*. Oxon/NY: Routledge.

CLIFFORD, Bob (2005). *The Marketing of Rebellion: Insurgents, Media, and International Activism*. Cambridge University Press.

COX, Robert (1981). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium: journal of international studies*, vol 10, no. 2.

_____ (1999). Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order. *Review of International Studies* 25.

DELLA PORTA, D. (2007) *The global justice movement: cross-national and transnational perspectives*. Boulder : Paradigm Publishers.

_____ (2012). Mobilizing against the crisis, mobilizing for “another democracy”: comparing two global waves of protest. *Interface* vol 4(1).

DELLA PORTA, D.; MATTONI, A. (2014) *Spreading protest: social movements in times of crisis*. ECPR Press.

DELLA PORTA, D. e TARROW, Sidney (2005). *Transnational protest and global activism*. Rowman and Littlefield Publisher.

ESCHLE, Catherine (2005). Constructing the anti-globalization movement. In: Eschle e Maignushca (orgs) *Critical theory, international relations and the anti-globalization movement*. Routledge.

ESCOBAR, Arturo (2004). Beyond the Third World: imperial globality, global coloniality and anti-globalisation social movements. *Third World Quarterly*, vol 25, No 1, pp 207-230.

FOMINAYA e COX (2013). *Understanding European Movements: new social movements, global justice struggles, anti-austerity protest*. Routledge.

FUNKE, P, WOLFSON, T (2017). From Global Justice to Occupy and Podemos: Mapping Three Stages of Contemporary Activism. *TripleC Communication, Capitalism & Critique* 15 (2), pp. 395-405

GILL, Stephen (2000). Toward a Postmodern Prince? The battle in Seattle as a moment in the new politics of globalisation. *Millennium: Journal of International Relations*, 29 (1).

GIOVANNI, Julia (2011). A estratégia e seus outros: notas sobre o Fórum Social Mundial. *Periféria* Número 15

POLLETTA, Francesca. (2012) *Freedom is an endless meeting: Democracy in American social movements*. University of Chicago Press.

GLASIUS, M., PLEYERS, G. (2013), The Global Moment of 2011: Democracy, Social Justice and Dignity. *Development and Change*, 44: 547-567

GRAEBER, David (2002). The new anarchists. *New Left Review* 13

_____ (2013). *The democracy Project: A History, a Crisis, a Movement*. 1a edição. Nova Torque: Spiegel & Grau

JEREZ, A, IGLESIAS, P. (2009) El movimiento global y las contracumbres - una reflexión sobre la visibilidad del conflicto social desde España. *Documentación social* 152, pp. 77-92

HARVEY, D. et al (2012). *Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas*. 1a edição. São Paulo: Boitempo

HAYDUK, R (2013). The anti-globalization movement and OWS. In: Welty et al (org) *Occupy political science - the Occupy Wall Street Movement from New York to the World*. Palgrave Macmillan.

KLEIN, N. (2002). Farewell to “the end of history”. *Socialist Register*. Merlin Press, Londres.

MAIBA, H. (2005). Grassroots transnational social movement activism: the case of People’s Global Action. *Sociological Focus* vol 38 (1)

- NASSER, R.M (2012). Turbulências no mundo árabe: rumo à uma nova ordem? *Revista Tempo do Mundo*, v. 3, p 141-171.
- SASSEN, Saskia (2006). *Territory, Authority and Rights: from medieval to global assemblages*. Princeton university press, 2006.
- _____ (2007). *A sociology of globalization*. W.W. Norton & company, 2007.
- _____ (2008). Neither global nor national: novel assemblages of territory, authority and rights. *Ethics & Global Politics*, 1:1-2, 61-79.
- _____ (2013). When territory debordes territoriality. *Territory, Politics, Governance*, 1:1, 21-45,
- SCHOLTE, Jan Aart. (2000) "Cautionary Reflections on Seattle". *Millenium: Journal of International Studies*, 29 (1): 115-21.
- SIKKINK, Kathryn (2005). Patterns of dynamic multilevel governance and the insider-outsider coalition. In Della Porta; Tarrow (orgs) *Transnational protest and global activism*. Rowman and Littlefield Publisher.
- SIKKINK, Kathryn; KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V. (2002) *Restructuring world politics – transnational social movements, networks, and norms*. University of Minnesota Press.
- SMITH, Jackie (2012). Connecting social movements and political moments: bringing movement building tools from global justice to Occupy Wall Street Activism. *Interfacevol* 4(2).
- SOEIRO, José (2014). Da Geração à Rasca ao Que se Lixe a Troika: Portugal no novo ciclo internacional de protesto. *Sociologia* [online], vol.28, pp.55-79.
- TARROW, Sidney (2005). *The New Transnational Activism*. Cambridge University Press.
- TEJERINA, B, PERUGORRÍA, I, BENSKI, T, LANGMAN, L (2013). From indignation to occupation: A new wave of global mobilization. *Current Sociology* Vol 61, Issue 4, pp. 377 - 392
- TORREZ, M.E., ROSSET, P. (2010). La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement. *The Journal of Peasant Studies* Vol. 37, No. 1, January, 149–175.
- VOLK, C. (2019). Enacting a parallel world: Political protest against the transnational constellation. *Journal of International Political Theory* Vol. 15(1) 100–118.
- VON BÜLLOW, Marisa (2010). *Building transnational networks*. Cambridge University Press.
- VRIES-JORDAN, H. G. E (2014) The Global Justice Movement and Occupy Wall Street: spill-over, spillout, or coalescence? *Global Discourse*, 4:2-3, 182-202

A DIFUSÃO TRANSNACIONAL DA “GOVERNANÇA DESCENTRALIZADA DA SEGURANÇA”: EXPERIÊNCIAS DE JUSTIÇA RESTAURATIVA A PARTIR DO SUL GLOBAL

Tomaz Oliveira Paoliello¹

Flávia Pereira D’Angelo²

Introdução

Desde os anos 1980, o termo governança tem ganhado força entre pesquisadores e formuladores de políticas para demonstrar uma mudança de foco na maneira como se interpreta o ato de governar. Além dos governos institucionalmente constituídos, um conjunto de atores não-estatais, incluindo empresas privadas e organizações voluntárias e comunitárias, se envolvem na gestão de temas complexos tradicionalmente associados à administração pública. O setor da governança da segurança é particularmente notável no que se refere a tal processo de transformação, já que o senso comum na concepção da gestão da segurança pública parece interpretar reiteradamente a presença de atores não-estatais no setor como sinônimo de fracasso ou de fraqueza institucional (SHEARING, WOOD, 2003).

No entanto, diversos experimentos na provisão da segurança em pequena escala têm sido interpretados crescentemente dentro de um processo mais amplo de mudança rumo a uma governança descentralizada da segurança. Especificamente, as concepções que se baseiam na *capacity building* local e comunitária impulsionam a formulação de projetos de segurança que estimulam o desenvolvimento de soluções de segurança que envolvam diretamente os afetados na solução de

1 Professor do curso de Relações Internacionais e do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP

2 Graduada em Relações Internacionais pela PUC-SP e pesquisadora de Iniciação Científica com bolsa PIBIC-CEPE.

problemas. Esse tipo de solução foi incluída no rol de “boas práticas em segurança” utilizado por instituições que trabalham com o tema, incluindo agências de fomento, doadores, financiadores, fundações e ONGs (ABRAHAMSEN, 2016). Essas mudanças são, portanto, fruto de reformas construídas pelos governos “de cima para baixo”, explicitamente pensadas para ampliar a participação de atores não-estatais na governança de determinados temas, como é o caso dos processos de privatizações e terceirizações. Por outro lado, podem também ser resultado de transformações de menor escala, produzidas no terreno, interpretadas como pequenos experimentos que se difundem ao longo de períodos mais longos. De uma ou de outra forma, mas comumente seguindo as duas rotas, é possível perceber uma descentralização e deslocamento das atividades do governo para a governança (BEVIR, 2016).

Uma das manifestações recentes da *capacity building* comunitária são as diversas experiências de justiça restaurativa aplicadas a nível local. Estas iniciativas buscam resolver conflitos interpessoais utilizando mecanismos de mediação e envolvendo as partes envolvidas e outros indivíduos ou organizações reconhecidas como legítimas dentro das comunidades. A solução de conflitos por meio dos mecanismos locais poderiam prescindir dos meios estatais de disciplina, justiça e punição, fato particularmente valorizado para populações que sofreram violência historicamente por diferentes instituições estatais; ou nas quais as soluções estatais para a violência, incluindo a polícia, sejam consideradas ilegítimas ou possivelmente partes integrantes das próprias estruturas de violência. Os defensores desse modelo afirmam que o fortalecimento dos mecanismos e foros de solução de conflitos baseados na justiça restaurativa reduziriam as violências e pequenos delitos, além de criar fortes laços comunitários que resultariam em comunidades mais seguras (SHEARING, FROESTAD, 2010).

Uma das experiências documentadas de iniciativa de justiça restaurativa concebida como fortalecimento de capacidades locais é o Modelo Zwelethemba de Resolução de Conflitos, desenvolvido inicialmente num bairro periférico na África do Sul. Esse modelo foi concebido como experimento, numa tentativa de reduzir as violências e contribuir para a sensação de segurança nas cidades sul-africanas. Considerado um caso de sucesso, o projeto foi reproduzido em diversas outras comunidades no país e posteriormente passou a ser adaptado e aplicado também em comunidades consideradas inseguras em outros países. Um dos casos documentados de reprodução do Modelo Zwele-

themba é o Projeto Comunidades Justas e Seguras (PCJS), implementado na cidade de Rosário, na Argentina. O experimento original foi formulado por cientistas sociais canadenses, baseado em experiências no país e que passaram a integrar as chamadas “boas práticas” em governança.

Este capítulo avalia a difusão transnacional³ do Modelo Zwelethemba, de seu palco de experiência original, bairros e comunidades na África do Sul, para a Argentina. A difusão da experiência está relacionada ao movimento mais amplo de difusão de uma “governança descentralizada da segurança” que inclui atores privados e comunitários como partes importantes das redes que provêm segurança nas sociedades contemporâneas. Embora os experimentos localizados de pluralização dos prestadores de segurança não sejam tradicionalmente interpretados dentro de um projeto coerente de reforma no setor de segurança, as diversas pequenas transformações na governança têm representado uma tendência global de homogeneização do setor. Essa homogeneização ocorre através da difusão de tecnologias de governo desenvolvidas em determinados países do chamado Norte global, particularmente no Canadá, nos EUA e no Reino Unido (BEVIR, 2016).

Apesar da aparente troca de experiências entre países do Sul global, o capítulo desenvolve o argumento de que essa difusão segue uma lógica ordenadora que coloca os países do Norte como formuladores de novas práticas de governança, que são posteriormente experimentadas e aplicadas nos contextos de países periféricos. A difusão da “boa governança”, formulada nos países do Norte, está intimamente associada a adaptação dos diferentes contextos do Sul à construção de mercados e à expansão do capitalismo globalizado (DUFFIELD, 2014). Parte-se do pressuposto, portanto, de que o processo de difusão de políticas evidencia dinâmicas de poder internacional entre os atores envolvidos (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2018).

Além da aplicação de modelos de justiça e segurança que prescindem do Estado como ator preponderante da governança, também

3 O processo equivale ao que Porto de Oliveira (2020) chama de as “viagens de políticas” ao redor do mundo, definidas pelo autor como o “(...) deslocamento, no tempo e no espaço, de objetos da natureza das políticas públicas (ideias, modelos de gestão, arranjos administrativos, programas políticos, instituições públicas, boas práticas etc.)” (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020, p. 19-20). Na academia, são utilizados três principais termos para tratar da maneira como as políticas viajam globalmente: transferência, difusão e circulação. Neste capítulo, optou-se pela utilização do termo “difusão”, já que a política a ser analisada foi desenhada no Canadá, aplicada na África do Sul e, posteriormente, adaptada e implementada na Argentina.

para o caso da difusão desse tipo de política as conexões se constituem através uma rede diversa de atores, que inclui governos, mas também setores da academia, das burocracias, doadores públicos e privados, fundações filantrópicas e institutos, entre outros. No limite, o argumento desenvolvido no capítulo dá conta de que, para tratar da difusão de modelos de governança descentralizada da segurança é necessário considerar também a complexa governança da difusão, que renova e amplia velhas hierarquias do poder internacional, e cria condições para a expansão do capitalismo globalizado.

O capítulo será dividido em duas seções. A primeira se ocupará de descrever a construção do Modelo Zwelethemba de resolução de conflitos na África do Sul e sua posterior implementação na cidade de Rosário na Argentina, com o nome de Comunidades Justas e Seguras. As experiências sul-africana e argentina serão descritas e comparadas, principalmente por meio dos registros dos próprios coordenadores dos modelos – Clifford Shearing e Enrique Font, respectivamente. A segunda parte do capítulo analisa a difusão transnacional do modelo de resolução de conflitos, levando em conta as limitações dos projetos. Adicionalmente, será problematizada a concepção que privilegia uma leitura através da perspectiva Sul-Sul, que perde de vista a permanência das desigualdades internacionais de poder, assim como a tendência de homogeneização produzida pela expansão do capitalismo global.

O Modelo Zwelethemba de Resolução de Conflitos e o Projeto Comunidades Justas e Seguras – da África do Sul à Argentina

O Projeto Comunidades Justas e Seguras (PCJS), implementado na cidade de Rosário, na Argentina, reproduz o Modelo Zwelethemba de Resolução de Conflitos, experiência aplicada a partir do início dos anos 2000 em mais de vinte comunidades na África do Sul. As duas experiências são inspiradas pelo mesmo processo de identificação de problemas e construção de soluções, que busca capacitar comunidades para soluções a curto e a longo prazo para os conflitos recorrentes nas comunidades envolvidas.

O Modelo Zwelethemba, foi primeiramente desenvolvido na própria comunidade Zwelethemba, um bairro pobre na periferia de Worcester, localizada a cerca de 120km da Cidade do Cabo. De acordo com a formulação original do modelo, as partes envolvidas em confi-

tos ou relações violentas deveriam deixar de ser consideradas “vítimas” e “infratores”, porque entende-se que o responsável pelo conflito em questão pode ter sido a vítima em outro momento. Ademais, o modelo privilegia concepções de violência estrutural ou sistêmica. O projeto, coordenado pelo pesquisador canadense Clifford Shearing, é centrado em reuniões que visam reduzir a reincidência dos conflitos nas comunidades afetadas, chamadas “Reuniões de Pacificação”. Essas reuniões são compostas pelas partes envolvidas e pelos chamados facilitadores ou pacificadores, membros de um Comitê da Paz que discutem livremente sobre o conflito. Eles são responsáveis por mediar o debate e direcionar as propostas de resolução. Em seguida, todos os presentes desenham projetos práticos de solução do conflito, etapa que ficou conhecida como a Construção da Paz.

Nas fases iniciais do processo, membros de comunidades vizinhas são encarregados de preparar os facilitadores. A ideia é desenvolver suas habilidades mediadoras e evitar que ajam de maneira autoritária diante dos problemas comunitários. O treinamento busca também possibilitar a troca de saberes entre as comunidades. Todos os envolvidos no processo devem seguir algumas normas que regem o Modelo, previstas em uma espécie de estrutura constitucional – o Código de Boa Prática. A principal norma prevista é a do não uso da força ou da repressão sob nenhuma circunstância. Diante de casos mais graves, é possível que os integrantes das Reuniões de Pacificação decidam que uma solução judicial se faz necessária. De qualquer maneira, nenhuma decisão deve ser tomada autonomamente ou apenas por um pequeno grupo de facilitadores: todas as soluções são coletivas porque representariam os saberes da própria comunidade.

A experiência ficou conhecida como um dos exemplos mais importantes da justiça restaurativa (SHEARING, 2005). O Modelo foi adaptado e implementado a partir de 2001 na cidade de Rosário, na Argentina, sob o Projeto Comunidades Justas e Seguras. Para que se compreenda o objeto de estudo deste capítulo, faz sentido propor uma breve aproximação a algumas características urbanas e sociais da cidade localizada na província de Santa Fé.

Desde o primeiro governo Perón (1945-55), Rosário constitui um importante centro industrial argentino, principalmente relacionado à agro-indústria e ao processamento de petróleo. Por isso, é uma cidade com histórico de classe operária, cujas mobilizações foram significativas para a transição democrática. Em termos urbanos e geográficos, cabe dizer que Rosário é um grande centro de navegação argentino.

O Rio Paraná, um dos principais rios da região, contorna os limites da cidade com a província de Entre Ríos, o que a torna um território estratégico no fluxo de produtos lícitos e ilícitos. Sua localização possibilita, portanto, a proliferação do tráfico de drogas: além de suas fronteiras serem demarcadas pelo curso do Rio, a cidade está situada entre estradas internacionais que a conectam ao Paraguai, país indispensável para a chegada e distribuição de drogas no território argentino.

Problemas como pobreza e violência são estruturais na cidade. Para este capítulo, cabe analisar índices posteriores à crise de 2001, que coincide com o ano de início do PCJS. Naquele ano, os índices de desemprego na cidade atingiram a marca dos 21,3%, enquanto os níveis de pobreza chegaram a 18,3% (PÁGINA 12, 2008) Em relação à violência, os índices também chamam a atenção: de acordo com dados compilados pelo Instituto Igarapé, em 2003⁴ foram registrados 124 homicídios só em Rosário, o que corresponde a uma média de 11 assassinatos a cada 100.000 habitantes. Em toda a Argentina, neste mesmo ano, registraram-se 7,4 homicídios/100.000 habitantes, colocando a cidade acima da média nacional e da média mundial. Ainda hoje, a cidade aparece como a mais violenta do país: em 2016 foram registrados 22 homicídios por 100.000 habitantes só em Rosário, enquanto a taxa de assassinatos em toda a Argentina foi de 7/100.000 habitantes (INSTITUTO IGARAPÉ, 2016). Ainda segundo o Instituto, em 2017 registraram-se 162 homicídios na cidade, o que equivale a uma média de 13 assassinatos a cada 100.000 habitantes. A média para a Argentina neste mesmo ano foi de 7,4 homicídios/100.000 habitantes.

Ainda que o Projeto Comunidades Justas e Seguras não tenha ambição e escala capaz de produzir diminuição nos índices mais tradicionais de violência – de acordo com os dados supracitados, a violência na cidade se agravou no período –, faz sentido ler a experiência de acordo com sua proposta declarada: um método de prevenção aos conflitos interpessoais das comunidades envolvidas.

O projeto foi desenvolvido em duas comunidades de Rosário: Villa Banana e Ludueña. Ambos os bairros periféricos carregam problemas estruturais de desemprego, de acesso à educação, de infraestrutura e de serviços básicos (APPIOLAZA, 2009). Ludueña é povoada por 96 famílias que ainda estão em processo de regulamentação de

4 Optou-se por levantar dados de homicídios em Rosário referentes aos anos de aplicação do PCJS para, em seguida, compará-los com índices mais atuais. Os dados mais antigos disponibilizados pelo Instituto Igarapé são de 2003, dois anos depois do início do Projeto.

suas propriedades, enquanto Villa Banana configura-se como um dos maiores assentamentos irregulares da cidade. Dentre os diversos direitos sonegados às populações das duas comunidades, destacam-se os problemas da segurança – representados principalmente pelos abusos cometidos pelos agentes de segurança do Estado: a detenção arbitrária e violenta e a agressão física nas delegacias mais próximas estão entre os exemplos (SHEARING, 2001). Ainda segundo Shearing, o PCJS responderia, portanto, aos seguintes aspectos fundamentais: à própria criminalidade que envolve as comunidades, à falta de infraestrutura e de serviços nos bairros e aos abusos policiais.

Coordenado pelo criminólogo Enrique Font, advogado e professor titular de Criminologia e Controle Social na Universidade de Rosário, o Projeto envolvia as mesmas premissas trabalhadas no modelo sul-africano: trabalho em equipe, imparcialidade, não julgamento das partes envolvidas e utilização do diálogo como principal ferramenta da resolução – elementos que reforçam as características da justiça restaurativa.

De modo geral, o processo de mediação do PCJS tem início com os facilitadores, voluntários treinados pelo Centro de Estudos e Investigação em Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Rosário (CEIDH, na sigla em espanhol), que são responsáveis por entrevistar cada uma das partes envolvidas no conflito, de modo a decifrar o ocorrido. Eles têm a função de identificar na comunidade quem está disposto a estabelecer e mediar o diálogo, os chamados mediadores.

A próxima etapa do processo é o Foro de Convivência, equivalente às Reuniões de Pacificação do Modelo Zwelethemba, no qual os mediadores se encontram com as partes envolvidas (a vítima, o infrator e outros atores que também foram afetados) e conversam livremente sobre a natureza do conflito. Nesta fase do processo, todos têm a mesma voz e se posicionam de maneira horizontal. Por fim, em uma Reunião de Resolução, cada pessoa expõe mais uma vez sua posição e propõe alguma solução. Depois, todos passam a discutir para encontrar a verdadeira causa do problema e uma solução que impeça que o conflito volte a acontecer. A partir da discussão, elaboram-se coletivamente um Plano de Ação – semelhante à Construção da Paz do modelo sul-africano –, que deve ser colocado em prática por todos os envolvidos no conflito e, também, por toda a comunidade.

Em Ludueña, a falta de espaços e de atividades de recreação para as crianças foi identificada como um problema genérico, já que elas

poderiam acabar envolvidas em alguma situação conflituosa. Um habitante da comunidade, por exemplo, estava incomodado porque um grupo de jovens jogava futebol perto de sua casa. Sua reação foi a de correr atrás das crianças com uma espingarda. O Foro de Convivência concluiu que o problema não estava relacionado ao ruído das crianças, mas justamente à falta de espaços de recreação para estes jovens. Assim, o Plano de Ação deliberado na Reunião de Resolução consistiu em criar times de futebol e organizar torneios em bairros vizinhos. Segundo o coordenador Enrique Font, em entrevista ao Coletivo Lavaca, de Buenos Aires,

“Definiram-se quais eram as causas reais do conflito, estabeleceu-se um Plano de Ação e definiu-se quem deveria levá-lo adiante. Evitou-se que o homem disparasse e foi resolvido um problema de espaços referente a toda a comunidade, não só aos afetados. Como este problema teria sido resolvido pela justiça tradicional? Teriam esperado que algum ato de violência realmente se concretizasse. Então, a polícia escolheria um culpado, e o problema da comunidade não seria solucionado”. (FONT, 2001 apud. COLECTIVO LAVACA, 2001).

A ideia desenvolvida pelos formuladores do projeto entende a mediação comunitária como a intervenção de uma figura não judicial nos conflitos da comunidade, que deveria desenvolver sua própria capacidade de resolver os problemas através do fortalecimento dos laços entre os vizinhos. Estes setores da sociedade seriam muitas vezes desconsiderados pelos organismos estatais dedicados a questões sociais, restando a estas comunidades apenas a ação violenta da face penal e de viés repressivo do Estado. Nesse sentido, o objetivo principal do Projeto seria de desenvolver uma comunidade fortalecida e capaz de resolver seus problemas autonomamente. Ainda assim, os facilitadores poderiam optar por soluções judiciais quando julgassem necessário, fato que explicita a co-dependência dos modelos de justiça penal e restaurativa.

A difusão transnacional da governança descentralizada da segurança: novas soluções tópicas para velhos problemas estruturais

O Modelo Zwelethemba de resolução de conflitos pode ser considerado uma manifestação do que Abrahamsen (2016) entende como difusão transnacional da governança descentralizada da seguran-

ça. Trata-se de uma concepção contemporânea dos formuladores de projetos de segurança, que passaram a criar projetos que revalorizam soluções não-estatais como poderosas ferramentas para a produção de comunidades seguras. Apesar de serem baseadas em concepções modernistas e progressistas de governança da segurança, as experiências parecem reproduzir ou não-questionar as estruturas sociais desiguais que produziram os problemas abordados. Igualmente, não questionam profundamente as hierarquias de produção de conhecimento e de difusão do que se considera a “boa governança”, via de regra concebida nos países do Norte. Embora o Modelo Zwelethemba e sua reprodução argentina possam aparecer, em um primeiro momento, como um exemplo da difusão de políticas no eixo Sul-Sul, as experiências carregam dinâmicas internacionais de poder evidenciadas pelo papel do Norte global no processo.

Antes de ser aplicado na África do Sul, o Modelo Zwelethemba foi desenhado no Canadá por pesquisadores da Universidade de Toronto – tendo como figura central o criminólogo Clifford Shearing. O artigo *Nodal Governance and the Zwelethemba Model*, do próprio Shearing e de Froestad (2010), demonstra a maneira como a política foi inicialmente desenvolvida:

What prompted this project was a 1987 lunch between Shearing and John Sewell – the Chairperson of the housing authority and an ex-mayor of Toronto. Sewell knew of the work Shearing had been undertaking with colleagues (in particular Philip Stenning) at the Centre of Criminology at the University of Toronto since the mid-1970s on the pluralization of security governance. Sewell spoke about the insecure conditions that several of the residential complexes within the Authority were experiencing and enquired whether Shearing would be interested in suggesting ways of governing security in these arenas more effectively. Shearing agreed and with Sewell selected several pilot sites for what they thought of as “experiments” in urban security within a form of “mass private property” (SHEARING, FROESTAD; 2010, p. 103)

A partir da concepção original do projeto, formou-se um grupo de estudantes da Universidade de Toronto e de outros interessados em governança e resolução de conflitos. Esse grupo ficou responsável por desenvolver métodos de resolução de conflitos e propor soluções para a questão da violência na África do Sul: “*The team’s principal modus operandi as it went about this work was to gather together and think about and propose solutions for security issues in South Africa*” (SHEARING,

FROESTAD, 2010, p. 105).

O modelo foi aplicado na África do Sul após as eleições de 1994, quando Shearing reuniu-se com o então Ministro da Justiça do país, Dullah Omar, para apresentar as estratégias desenhadas pelo grupo canadense. Na prática, seriam feitos “experimentos” de resolução de conflitos nas comunidades (SHEARING, FROESTAD, 2010).

Em relação à difusão do modelo para a Argentina, os autores demonstram que

It was decided to invite a small group of academics interested in the governance of security to visit South Africa and assist in the model-building process by reflecting on what had been taking place. Three scholars accepted the team’s invitation: David Bayley from the United States, John Braithwaite from Australia and Enrique Font from Argentina (SHEARING, FROESTAD; 2010, p. 108).

A presença de Enrique Font, o coordenador argentino do PCJS, na reunião de acadêmicos interessados na experiência sul-africana, respaldará a posterior difusão do modelo para a cidade de Rosário. Fica aparente nesse momento o importante papel da Academia, e de algumas figuras-chave particulares entre os pesquisadores, que serão os responsáveis parciais pelo fenômeno da difusão do projeto. Adicionalmente, a presença de setores acadêmicos na elaboração e implementação do projeto atribui legitimidade à experiências junto a setores políticos e financiadores.

No que tange ao papel dos atores canadenses na implementação do projeto na Argentina, é possível produzir inferências que reforçam as observações desenvolvidas até o momento. Apesar de ter reproduzido a experiência sul-africana, o PCJS também foi originalmente desenhado pelo Centro de Estudos Internacionais da Universidade de Toronto com apoio do Centro de Estudos e Investigação em Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Rosário (CEIDH). É notável que, no caso argentino, atores canadenses tenham tanto o papel de desenvolver o modelo intelectualmente, como de assegurar a sua manutenção: a experiência foi financiada principalmente pela Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA, na sigla em inglês), uma organização criada em 1968 para oferecer ajuda externa aos países em desenvolvimento. A CIDA costumava operar em parceria com o setor público e privado, até ser incorporada pelo Departamento de Relações Exteriores do país, em 2013. No caso do PCJS, a Agência Canadense trabalhou em cooperação com o Centro

Internacional de Criminologia Comparada da Universidade de Montreal (ICCC, na sigla em inglês), um dos maiores centros de estudo e pesquisa sobre criminologia do mundo. O ICCC recebeu Enrique Font em uma conferência sobre a pluralização da segurança pública na Argentina, em 2005, pouco antes do fim do Projeto. Novamente percebe-se a centralidade da circulação dos pesquisadores e agentes acadêmicos na difusão transnacional do projeto.

O PCJS contou com alguns outros sócios governamentais da Argentina – exemplos são a Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fé e a Defensoría de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires –, mas nenhum deles foi tão significativo no financiamento do Projeto como a CIDA e o ICCC. Para corroborar de maneira mais significativa o desempenho do Canadá na experiência argentina, destaca-se a falta de financiamento como a dificuldade central do projeto: a retirada da cooperação canadense, responsável por sustentar quase integralmente a experiência, decretou seu fim, em 2006.

Percebe-se, portanto, que o papel dos atores canadenses, sejam eles formuladores ou financiadores, é evidente tanto no caso sul-africano quanto no argentino. Ao analisar a literatura da difusão de políticas, fica claro que o processo revela dinâmicas de poder internacional entre os atores envolvidos. Porto de Oliveira (2018) afirma que as políticas não são neutras, pois são “dinâmicas que envolvem atores e seus interesses e relações de poder” (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2018, p. 209). Os atores que reproduzem as medidas podem ler o processo de difusão como uma forma de coerção internacional, e consequentemente “não necessariamente se sentirão tão entusiasmados e resistirão”. (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2018, p. 211). Para os casos como o do Modelo Zwelethemba, políticas consideradas experimentos progressistas, que carregam a legitimidade de sua origem acadêmica e suas credenciais de política “bem sucedida”, o aspecto coercitivo aparece de maneira menos perceptível. Isso pode ajudar a explicar porque a implementação argentina do modelo sul-africano deu-se de maneira voluntária, não coercitiva. Ainda assim, faz sentido

enquadrar o processo (...) no contexto mais amplo de uma ordem neoliberal [e considerar] a difusão de políticas como as transfusões de sangue necessárias para manter o sistema vivo e integrado (Clarke et al., 2015). No momento em que admitimos a presença do elemento “poder” na equação — seja no caso do neoliberalismo, no avanço do capitalismo global, na questão do Ocidente versus o resto do mundo, o Norte contra o Sul, ou no caso do “desenvolvido” e o “em desenvolvimen-

to” — no momento em que intuímos imediatamente que o caminho a seguir será difícil e acidentado, deveríamos mesmo é ter por certo que os processos de difusão de política sejam, na melhor das hipóteses, desafiadores, e, na pior, intensamente contestados. (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2018, p. 211)

Dessa forma, reitera-se que a difusão da experiência sul-afriicana para a Argentina pode aparecer, em uma primeira leitura, como um elemento de cooperação entre países do Sul global. No entanto, desconsiderar o papel dos atores canadenses no processo seria deixar de dar a devida importância às dinâmicas internacionais de poder que a difusão de políticas carrega. O Norte global, nos casos analisados, de fato apareceu como responsável por desenvolver a política de segurança em questão, enquanto ao Sul coube o papel de adaptá-la⁵ e implementá-la, aderindo aos padrões de governança desenvolvidos nos centros do capitalismo global.

Seria possível afirmar, portanto, que os países do Sul global vêm servindo como “laboratórios” de políticas desenhadas nos países do Norte — esse é o caso do Modelo Zwelethemba, descrito pelo próprio Clifford Shearing como “experimentos” de resolução de conflitos, conforme já analisado no início desta última seção (SHEARING, FROESTAD, 2010). O modelo desenvolvido no Canadá e aplicado na África do Sul e na Argentina pode ser um caminho interessante para que as sociedades do Sul global repensem seus sistemas de justiça, mas não aparece como solução ao histórico de violência, de desigualdade e de autoritarismo dos países. Ademais, não é um modelo capaz de subverter as hierarquias tradicionais de poder, ou pelo contrário, reforça a construção de modelos de governo e produção de ordem social adaptados aos cenários do Sul.

O programa desenvolvido por Clifford Shearing e pelo grupo de estudantes da Universidade de Toronto compreende em seus textos iniciais que os problemas da África do Sul e da Argentina vão muito além das relações interpessoais dos membros das comunidades, mas não busca atuar sobre essas causas profundas, focando-se no aspec-

5 Em geral, a literatura da difusão de políticas demonstra que a reprodução idêntica de políticas não é um fenômeno comum. Sempre há espaço para que os atores traduzam e adaptem as medidas: conforme “(...) a política viaja, ela é revisada, flexionada, apropriada e inclinada a encontros de diferentes tipos” (CLARKE et al., 2015, p. 15 apud PORTO DE OLIVEIRA et al., 2018, p. 209). As políticas não são como um produto a ser exportado; elas consistem em uma série de medidas que podem ser reformuladas a depender dos atores e dos locais envolvidos na difusão.

to procedimental e institucional da resolução de conflitos. Tampouco identifica que os contextos sociais do Sul global são estruturados por um autoritarismo enraizado. Os dois países estudados têm um largo histórico de governos autoritários – o apartheid na África do Sul e os sucessivos regimes militares na Argentina ao longo do século XX. Os processos de construção de autoridade repressiva e violenta, tanto históricos como é o caso dos regimes de exceção, quanto os modernos, como é o caso das políticas de Tolerância Zero no combate à criminalidade, foram também formulados e difundidos de acordo com as preferências e interesses de atores do Norte global, buscando produzir ordem social nos países do Sul.

Os modelos de resolução de conflitos aqui analisados não se apresentam, de fato, como alternativas à justiça tradicional. Howard Zehr (2012), importante referência para o estudo da justiça restaurativa, afirma que este método de justiça “(...) não é, de modo algum, resposta para todas as situações. Nem está claro que deva substituir o processo penal, mesmo em um mundo ideal” (ZEHR, 2012, p. 22). Dessa forma, é possível considerar que a justiça restaurativa não foi idealizada como uma alternativa ao sistema penal, apenas como uma forma de minimizar os danos causados pela justiça tradicional (TONCHE, 2015). Os dois métodos de justiça coexistem, e a lente restaurativa não procura meios mais abrangentes de repensar o sistema de justiça como um todo – o que é evidente nos modelos sul-africano e argentino. Em casos mais graves, por exemplo, tanto o PCJS como o Modelo Zwelethemba propõem que uma solução judicial tradicional seja levada a cabo, o que acaba “limitando sua própria potencialidade crítica” (TONCHE, 2015, p. 29). A justiça restaurativa, portanto, reforça “(...) a centralidade do sistema de justiça penal, em nada contribuindo para que a maneira de pensar a punição por esse sistema seja superada” (Idem).

Finalmente, embora visem à construção da “paz futura”, os modelos não estabelecem metas e projetos a longo prazo capazes de lidar efetivamente com os problemas estruturais das comunidades. Não foram desenhadas políticas de diminuição do desemprego; de acesso à moradia e ao saneamento básico; de melhora na educação e na saúde locais, entre outros problemas identificados das regiões afetadas. Percebe-se que embora os modelos questionem a ausência da provisão de direitos sociais retoricamente, de fato assumem uma ausência importante da autoridade estatal como promotora da segurança nessas regiões. A solução comunitária seria, portanto, a “solução possível”

para os que estão além dos limites da civilização concebida no padrão Ocidental. No limite, a construção dos modelos comunitários de governança da segurança pode reforçar as limitações na possibilidade inclusiva proporcionada pelo ordenamento estatal e pela estrutura econômica capitalista.

Considerações finais

A partir do estudo da difusão transnacional da governança descentralizada da segurança, este capítulo se propôs a analisar a maneira como as concepções de *capacity building* local ou comunitário se manifestam na formulação de projetos de segurança. Os casos estudados são exemplos da aplicação da justiça restaurativa nos países do Sul global e, embora não apareçam como reformas estruturais nos setores de segurança, podem ser lidos como métodos alternativos de resolução de conflitos interpessoais entre membros de comunidades periféricas na África do Sul e na Argentina.

As experiências sul-africana e argentina evidenciam a construção de soluções não-estatais para problemas de segurança, assim como o envolvimento de atores não-estatais no desenho das políticas e no seu processo de difusão – principalmente pesquisadores acadêmicos e instituições universitárias. Os casos estudados foram lidos como exemplos das novas concepções de governança descentralizada da segurança, e evidenciam a importância de uma série de atores para além do Estado não apenas na provisão da segurança pública, mas também como peças na concepção, financiamento, promoção, regulação e legitimação dos projetos.

De acordo com autores dedicados ao tema da difusão internacional de políticas, a dimensão Sul-Sul das trocas de experiências de governança poderia ser considerada uma lacuna na discussão atual sobre o tema (PORTO DE OLIVEIRA, 2018, 2020). As referências voltadas ao estudo da difusão de políticas são, em geral, focadas na relação Norte-Norte ou Norte-Sul, de modo que as trocas entre atores do Sul global não recebem a devida atenção na análise do fenômeno (CONSTANTINE, SHANKLAND, 2018). No entanto, conforme demonstrado ao longo do capítulo, a difusão do Modelo Zwelethemba para a Argentina, que poderia ser lida, em um primeiro momento, como um processo de cooperação no eixo Sul-Sul, apresenta na verdade uma falsa imagem. O caso carrega importantes dinâmicas internacionais de poder, que podem ser exemplificadas particularmente pela atuação de

atores canadenses no desenvolvimento do modelo.

As experiências analisadas mantêm as lógicas de governança da ordem neoliberal global: por um lado, apesar de aparecerem como métodos alternativos de resolução de conflitos, tendem a reforçar a predominância da justiça tradicional nos países. Por outro, reiteram as relações de poder internacional que colocam os países do Norte global como produtores de tecnologias de governo concebidas para produção de ordem social nos países do Sul. Neste sentido, a difusão da governança descentralizada da segurança pode ser lida como elemento de uma cadeia ampla de difusão da ordem neoliberal global, que atualiza frente aos dilemas contemporâneos os objetivos históricos de pacificar e governar populações e territórios periféricos.

Referências bibliográficas

- ABRAHAMSEN, Rita. (2016) “Exporting decentred security governance: the tensions of security sector reform”, *Global Crime*.
- APPIOLAZA, Martín. (2009) “Evaluación de proyectos de prevención social de la violencia y el delito en la Argentina”. Buenos Aires, Argentina.
- BAKER, Tom; McCANN, Eugene; TEMENOS, Cristina. (2020) “Into the ordinary: non-elite actors and the mobility of harm reduction policies”. *Policy and Society*, 39:1, 129-145.
- BEVIR, Mark. (2016) “Decentring security governance”. *Global Crime*.
- COLECTIVO LAVACA. (2002) “Expertos en conflictos – Proyecto Comunidades Justas y Seguras”. Buenos Aires, 27/01/2002. Disponível em: <<https://www.lavaca.org/notas/expertos-en-conflictos/>> Acesso em 18 de ago. de 2019.
- CONSTANTINE, Jennifer; SHANKLAND, Alex. (2018) “From Policy Transfer to Mutual Learning?” Disponível em: <<https://policydiffusion.com/from-policy-transfer-to-mutual-learning/>> Acesso em 28 de fev. de 2020.
- DAMMERT, Lucia. (2012) “Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina”. Co-lectión de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social. Programa URB-ALL III.
- _____. (2010) “Convivencia: desafíos para el diagnóstico y medición”. Mesa regional sobre convivencia y encuestas de seguridad ciudadana. Banco Interamericano de Desarrollo.
- DE LOS REYES, Ignacio. (2014) “Rosário, a cidade argentina onde a violência é endêmica”. *BBC Mundo*, 19/04/2014. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140416_sp_argentina_rosario_violencia_hb> Acesso em 10 de nov. de 2019.
- DOLOWITZ, David; MARSH, David. (1996) “Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature”. *Political Studies*, Vol 44 (2): 343-35.
- _____. (2000) “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making”. *Governance*, 13 (1), 5-24.
- DUFFIELD, Mark. (2014) “The Development-Security Nexus in Historical Perspective: Governing the World of Peoples”. In: SÖRENSEN, Jens (ed.) *Challenging the Aid Paradigm Western Currents and Asian Alternatives*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- INSTITUTO IGARAPÉ. Observatório de homicídios. Disponível em: <<https://homicide.igarape.org.br/>>. Acesso em 26 de nov. de 2019.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; SARAIVA, Camila; SAKAI, Roberto. (2020) “Teorias e

- conceitos para tratar das “viagens” das políticas públicas”. In: PORTO DE OLIVEIRA, O.; SARAIVA, C.; SAKAI, R. (orgs.). “Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento”. Balão Editorial, São José do Rio Preto: p. 19-27
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; PAL, Leslie. (2018) “Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções”. *Revista de Administração Pública*, FGV EBAPE. Rio de Janeiro 52(2): p. 199-220,
- ROSE, Richard. (1991) “What Is Lesson-Drawing?”. *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 3-20.
- SHEARING, Clifford; FROESTAD, Jan. J. (2005) “Prática da Justiça – O Modelo Zwelethemba de Resolução de Conflitos”. In: *Justiça Restaurativa*, Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD).
- _____. (2010) “Nodal governance and the Zwelethemba Model”. In: Quirk, H., Seddon, T. and Smith, G. Eds. *Regulation and Criminal Justice: Innovations in Policy and Research*. Cambridge: Cambridge University Press, 103-133.
- SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. (2003) “Nodal governance, democracy, and the new ‘denizens’”. *Journal of Law and Society*, v. 30, n. 3, p. 400-419.
- STONE, Diane. (2008) “Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks”. *The Policy Studies Journal*, Vol. 36, No. 1.
- TONCHE, Juliana. (2015) “A construção de um modelo “alternativo” de gestão de conflitos: usos e representações de justiça restaurativa no estado de São Paulo”. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- WACQUANT, Loïc. (1999) “As Prisões da Miséria”. Paris: Raisons d’Agir.
- ZEHR, Howard. (2008) “Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a Justiça Restaurativa”. Editora Palas Athena.
- _____. (2012) “Justiça Restaurativa”. São Paulo: Editora Palas Athena.
- ZYSMANN, Guillermo. (2008) Eramostan pobres. Página 12, Rosário. 22/05/2008 Disponível em: <www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-13644-2008-05-22.html> Acesso em 21 jun.de 2020.

DEMOCRACIA Y DERECHO INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA: EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Paola Andrea Acosta Alvarado¹

María Camila Charry Torres²

Introducción

Desde una perspectiva ortodoxa, la influencia del derecho internacional en el surgimiento y la consolidación de la democracia en Latinoamérica suele leerse en clave positiva. Basta con revisar la literatura especializada para ver que la interacción entre derecho internacional y democracia en la región se narra a través de los grandes hitos de normativización e institucionalización regional y su influencia en el comportamiento democrático de los Estados.

Lo que no suele decir la literatura ortodoxa es cuánto daño le ha hecho el derecho internacional a los Estados de la región y sus democracias; esa lectura realista suele estar en manos de los análisis críticos que, desafortunadamente, no tienen tanto público ni consiguen tanta atención como la mirada de progreso lineal que vende la voz mayoritaria. Por ello, aún estamos en mora preguntarnos por la afectación que el tipo de democracia impuesta con ayuda del derecho internacional ha causado al tejido social y comunitario, al medio ambiente, a las economías nacionales, entre otras.

Por el momento, los trabajos en torno a la democracia parten de la idea de que la democracia liberal, cuya crisis nos angustia, es el modelo que vale la pena defender. De ahí que buena parte de los análisis se pregunten cómo salvar la democracia en un panorama de creciente

1 Docente investigadora, Universidad Externado de Colombia

2 Estudiante de Derecho, Universidad Externado de Colombia

dificultad como el actual; esos esfuerzos presuponen la convicción de que la crisis que enfrentamos tiene que ver con personajes o momentos nefastos —y sí, así es— pero no se cuestionan las posibles fallas estructurales de un modelo que jamás tuvo en cuenta las realidades latinoamericanas y que, por el contrario, sembró y acrecentó la inequidad, el racismo, el machismo entre tantas otras pandemias sociales cuya solución no parece ser el prototipo actual.

El análisis sobre esas fallas estructurales y su relación con el derecho internacional sería muy interesante y valdría la pena llevarlo a cabo, sin embargo, no es el tipo de estudio que se nos han encargado en esta oportunidad. Atendiendo al perfil de la colección en la que se inserta este escrito, hemos optado por un análisis de talante dogmático. En este sentido, la pregunta que guía este texto parte del presupuesto ortodoxo de que la democracia liberal es buena aunque perfectible y que el derecho internacional también lo es y puede ayudar con el cometido democrático.

En este contexto, la pregunta central de este trabajo es ¿cuál es el papel de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la conservación del estado democrático en la región? Para responderla, se dará cuenta de los indicadores que han servido para medir el estado de la democracia en la región (I.) de manera que, a la luz de estos, se pueda ver la vocación de la Organización de Estados Americanos en relación con dichos estándares (II.) de manera que podamos estudiar qué ha hecho o puede hacer la más importante organización regional en torno a este asunto (III.).

Con las líneas que siguen esperamos poder llamar la atención del público interesado en una mirada dogmática pero crítica del papel de la OEA en la salvaguarda del modelo democrático que habita la región. Pueda que a partir de allí, algunos se animen a criticar ya no la institucionalidad, sino el propio prototipo liberal de democracia que nos ha sido impuesto y con base en el cuál se nos evalúa.

1. La evaluación del estado de la democracia en Latinoamérica como derrotero para diagnosticar el trabajo de la OEA

Sobre el concepto de democracia se han escrito ríos de tinta. Pese a ello, los debates en torno a qué se entiende por democracia, cuáles son los modelos de democracia que perviven, cuáles son los ras-

gos básicos de cada uno de ellos y cómo medir el éxito o fracaso de la democracia, no cesan. Por esto, hablar del estado de la democracia en la región puede ser muy difícil. Pese a ello, hay algunas herramientas de medición que, luego de estructurar sus estándares en torno a aspectos claves de la democracia, han sentado un parámetro sobre qué medir cuando se evalúa la democracia.

En esta oportunidad nos serviremos de dos índices diferentes, por una parte, traeremos a colación el panorama que arroja la última medición hecha en el marco del Índice de Democracia (Democracy Index, DI-2018) puesto en marcha por *The Economist*; por la otra, usaremos el Índice de Desarrollo Democrático (IDD-LAT) desarrollado por la fundación Konrad Adenauer y PoliLat.

Sobre el uso de estos índices vale la pena advertir, como lo señalan Camila Vollenweider y Bárbara Ester, que

La construcción de indicadores de calidad democrática es perfecta y falible. De ningún modo los índices actuales constituyen un dato objetivo sino que emergen de consideraciones teóricas que en muchos casos se corresponden con sesgos ideológicos y metodológicos. En este sentido, cabe profundizar en la elaboración de nuevas formas de medición que garanticen una mayor imparcialidad y permitan la triangulación de datos cualitativos y cuantitativos, para evitar los criterios discrecionales. El mero hecho de ver el mapa de clasificación de las democracias en América Latina a la luz de los hechos políticos que atraviesa cada país basta para desconfiar de la neutralidad de los indicadores³.

Con esta advertencia en mente, en el marco de este trabajo los dos índices (DI-2018 y IDD-LAT) se usan como un derrotero sobre qué estándares tener en cuenta y no como una sentencia definitiva sobre lo que está y no está bien en Latinoamérica. En otras palabras, nos interesa saber qué se mide cuando se evalúa la democracia para así poder también diagnosticar el trabajo de la OEA en relación con dichos factores, pero no confiamos del todo en la escogencia de los indicadores que usan los dos índices, en su construcción o en su aplicación. Por ello, omitiremos presentar los resultados que arrojan estos mecanismos de medición y nos concentraremos en dar cuenta de los estándares de los que se sirven.

3 <https://www.celag.org/indicadores-de-la-calidad-democratica-o-de-la-democracia-mainstream/>

Según la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, entidad encargada del Índice Democrático,

[The Democracy Index] provides a snapshot of the state of democracy worldwide for 165 independent states and two territories. This covers almost the entire population of the world and the vast majority of the world's states (microstates are excluded). The Democracy Index is based on five categories: electoral process and pluralism; civil liberties; the functioning of government; political participation; and political culture. Based on its scores on a range of indicators within these categories, each country is then itself classified as one of four types of regime: “full democracy”, “flawed democracy”, “hybrid regime” and “authoritarian regime”⁴.

Así las cosas, son cinco las categorías que se evalúan⁵, que en palabras de Vollenweider y Ester se resumen así:

El ID toma en cuenta cinco categorías –que agrupan 60 indicadores- para clasificar las democracias: 1) *proceso electoral y pluralismo*, que contempla la libertad en la celebración de elecciones, la competencia política justa y otras cuestiones vinculadas con la libertad política; 2) *participación política*, que mide niveles de participación en cada país, considerando la predisposición de la ciudadanía para contribuir al debate público, para involucrarse en partidos o movimientos políticos y para acudir a las urnas con regularidad; 3) *cultura política* es la categoría que indicaría en qué medida las sociedades tienen asimiladas las reglas del juego electoral y, por lo tanto, son capaces de sobrellevar adecuadamente los resultados electorales; 4) *libertades civiles y derechos humanos básicos*, alude a la capacidad de cada país para garantizar derechos humanos y derechos de las minorías, así como también libertad de culto, de reunión y asociación, etc., aun cuando la voluntad que impere sea la de las mayorías; 5) *calidad del funcionamiento del Gobierno*, finalmente, es la categoría que mide la capacidad/voluntad de los Gobiernos para implementar las decisiones o propuestas⁶.

Por su parte, el IDD-LAT toma en consideración cuatro dimensiones diferentes: “– La democracia de los ciudadanos, que mide el

4 Intelligence Unit. The Economist. Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. Disponible en [www.eiu.com]

5 Los pormenores de la metodología aplicada pueden leerse en:

6 <https://www.celag.org/indicadores-de-la-calidad-democratica-o-de-la-democracia-mainstream/>

clima de respeto de derechos y libertades en cada país. – La democracia de las instituciones, que evalúa el comportamiento de las instituciones y del sistema político en relación con los principios republicanos. – La democracia social, que analiza la gestión de gobierno en la generación de mejores condiciones para el desarrollo humano. – La democracia económica, que determina la evolución de la gestión de la economía en beneficio de la sociedad de los individuos⁷.

Cada una de estas dimensiones se desglosa en diversos factores⁸ y todos ellos son evaluados teniendo en cuenta datos de mecanismos multilaterales, fuentes privadas y mediciones propias de las dos instituciones a cargo⁹.

Pese a lo disímil de su perfil (el DI con una lectura más procesal de la democracia y el IDD-LAT con una perspectiva más sustancial), si se leen las variables de los dos índices, pueden descubrirse varios factores en común. Esos puntos de encuentro se pueden resumir en tres asuntos claves: independientemente de cómo lo denominen, ambos índices tienen en cuenta la existencia y las condiciones de los procesos electorales, el respeto por su puesta en marcha con reglas de juego claras, así como el acatamiento de sus resultados. Así mismo, ambos índices consideran las condiciones de gobernabilidad (cada uno entendiéndolas de forma variada pero compatible) como un factor determi-

7 Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Fundación Konrad Adenauer, PoliLat.com. 2016, p. 7

8 La democracia de los ciudadanos hace alusión al “[r]espeto de los derechos políticos y libertades civiles, que incluye: 1. Voto de adhesión política; 2. Puntaje en el índice de derechos políticos; 3. Puntaje en el índice de libertades civiles; 4. Género en el Gobierno; 5. Condicionamiento de las libertades y derechos por hechos de inseguridad”; la democracia de las instituciones evalúa la “[c]alidad institucional y eficiencia política, que incluye: 1. Puntaje en el índice de percepción de la corrupción; 2. Partidos políticos en el Poder Legislativo (número efectivo de partidos políticos e índice de fragmentación); 3. Accountability; 3.1. Accountability legal (elección de los jueces de la Corte Suprema, actuación del Ombudsman y actuación de las entidades de fiscalización superior); 3.2. Accountability política (mecanismos de democracia directa); 3.3. Accountability social: (condiciones para el ejercicio de una prensa libre, acceso a la información pública y existencia de institutos reguladores); 4. Desestabilización de la democracia (existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política, víctimas de la violencia política y presencia de organizaciones armadas); 5. Factor de anomalía democrática”; la democracia social estudia la “[c]apacidad para generar políticas que aseguren bienestar, que incluye: 1. Desempeño en salud (mortalidad infantil y gasto en salud como porcentaje del PIB); 2. Desempeño en educación (matriculación secundaria, tasa de egreso del nivel secundario y gasto en educación como porcentaje del PIB); 3. Desempleo urbano; 4. Población bajo la línea de pobreza y la democracia económica se fija en la “[c]apacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica, que incluye: 1. Puntaje en el índice de libertad económica; 2. PIB per cápita PPA precios; 3. Brecha de ingresos; 4. Inversión: inversión bruta fija sobre PIB; 5. Endeudamiento: porcentaje de deuda sobre el PIB”.

9 Sobre la metodología empleada ver:

nante a la hora de medir la democracia. Finalmente, desde diferentes perspectivas, pero en ambos casos con un peso considerable, los dos índices miden el nivel de garantía de los derechos cuando se trata de evaluar el Estado democrático.

Así las cosas, teniendo en cuenta el norte de este texto y las limitaciones del mismo, creemos prudente tener en cuenta estos tres grandes factores como estándares de evaluación del trabajo de la OEA en torno a la democracia.

2. La OEA y su papel en torno al asunto democrático

El discurso democrático hace parte del ADN de la OEA. En el preámbulo de la Carta Fundacional de la Organización se afirma “que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” y “que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.

Como propósitos de la Organización se apunta: “b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” y “g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio”¹⁰. Entre sus principios se señala: “d) La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” y “f) La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos”¹¹. Además, en su artículo 9 se señala la ruptura democrática como una causal de suspensión de la membresía en la

10 Artículo 2

11 Artículo 3

organización¹² y en sus artículos 31¹³, 45¹⁴, 47¹⁵ se vincula al principio democrático las ideas de desarrollo integral, justicia social y la educación, cometidos todos de la Organización.

Si se revisa el complejísimo andamiaje institucional de la OEA y los propósitos a los que cada organismo sirve, podríamos decir que hay tres ámbitos a tener en cuenta a la hora de pensar el trabajo de la Organización en términos de la medición democrática que señalábamos arriba.

Por una parte, están los órganos principales de la organización que, gracias a sus amplísimas y variopintas funciones y al marco normativo puntual sobre democracia, cumplen diversas tareas relacionadas con este asunto; por la otra, están los organismos especializados; finalmente, está el andamiaje para la protección de los derechos humanos.

Sobre los órganos principales vale la pena decir que aun cuando todos ellos tienen amplísimas competencias respecto de asuntos de muy variada índole, por lo que su trabajo podría tener incidencia sobre los procesos electorales, la gobernabilidad o la promoción y protección de los derechos humanos, tres de ellos tienen competencias directas sobre el asunto que interesa: la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Secretaría General. Para efectos de este análisis nos interesan las competencias puntuales que respecto del asunto democrático tienen estos órganos bien sea como resultado de las normas generales de

- 12 Artículo 9 Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.
- 13 Artículo 31 La cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados miembros en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano. Ella debe comprender los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, apoyar el logro de los objetivos nacionales de los Estados miembros y respetar las prioridades que se fije cada país en sus planes de desarrollo, sin ataduras ni condiciones de carácter político.
- 14 f) La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad;
- 15 Artículo 47 Los Estados miembros darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso.

la Carta de la OEA que regulan su trabajo o como consecuencia de las normas especializadas sobre democracia.

Según la regulación de la Carta Democrática Interamericana un gobierno que vea en riesgo su democracia puede pedir la asistencia de la Secretaría General y del Consejo Permanente¹⁶; así mismo, ambas dependencias pueden adelantar visitas y sugerir acciones, siempre con el permiso del gobierno, cuando adviertan un riesgo respecto del proceso político de un Estado. En caso de que se dé “una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” cualquier Estado miembro o la Secretaría General podrán requerir la gestión del Consejo Permanente quien ante la falta de resultados podrá requerir la intervención de la Asamblea General¹⁷ para que, dado el caso, tome la decisión de suspender la membresía del Estado en cuestión¹⁸. De acuerdo con este tratado, el Consejo Permanente es el órgano ante el cual se rinden los informes de las misiones electorales¹⁹.

En la segunda esfera, esto es, la de los órganos especializados, tenemos a la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD)²⁰, dependencia técnica de la OEA que desarrolla su trabajo en torno a la democracia a través de dos ejes fundamentales: por una parte, la cooperación y observación electoral²¹, por la otra, la sustentabilidad democrática y las misiones especiales²². La SFD también tiene un

16 Carta Democrática Interamericana. Artículo 17.

17 Carta Democrática artículo 20

18 Carta de la OEA artículo 9, Carta Democrática Artículo 19 y artículo 21

19 Carta Democrática, artículos 24 y 25

20 “La Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) concentra sus acciones en fortalecer el papel de la Organización como eje central del Sistema Interamericano en el campo político y en contribuir activamente al sostenimiento democrático en los Estados miembros. En cumplimiento de sus objetivos, la Secretaría desempeña funciones encaminadas a ampliar la legitimidad institucional en los procesos políticos y a fortalecer los mecanismos que conlleven al sostenimiento de los mismos”. La Secretaría está compuesta por la Oficina Ejecutiva del Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia, el departamento para la cooperación y observación electoral y el departamento de sustentabilidad democrática y misiones especiales.

21 Con fundamento, entre otras, en el capítulo V de la Carta Democrática. En la página web de la SFD se lee “Desde 1962 la OEA ha desplegado más de 240 Misiones de Observación Electoral (MOEs) en 27 países del hemisferio. Las misiones han ampliado el alcance de su trabajo a través de la implementación de metodologías que permiten analizar aspectos clave del ciclo electoral como la equidad de género en la contienda, los sistemas de financiamiento político, el acceso a medios de comunicación y la participación de pueblos indígenas y afrodescendientes”

22 La Sección de Misiones Especiales trabaja en dos campos: fortaleciendo la capacidad interna de la OEA en esta materia, y prestando apoyo técnico a los Estados miembros que lo soliciten para mejorar su capacidad institucional en la prevención, manejo y resolución de conflictos sociales. La Sección fortalece la capacidad interna de la Organización a

departamento para la gestión pública efectiva²³.

Todo el trabajo de la SFD se piensa en clave de cooperación y apoyo técnico, por lo que no se trata de una herramienta de control, coerción o decisión sobre aspectos claves de la democracia²⁴.

En el último ámbito están la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Si bien la Comisión es un órgano principal de la OEA que debería incluirse en la primera categoría, dado su trabajo especializado y su reconocimiento como parte del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, su mención se entiende mejor en este ámbito.

Este andamiaje especializado puede servirse de cualquiera de sus competencias para asegurar los derechos fundamentales y, con ellos, el estado democrático. Así, la Comisión puede tramitar peticiones individuales, decretar medidas cautelares, hacer informes y estudios especializados o citar a audiencias. Mientras que la Corte Interamericana

través de capacitaciones al personal de la Secretaría General de la OEA; desarrollo de herramientas y procedimientos internos para institucionalizar y sistematizar las labores de la Organización en la construcción y mantenimiento de la paz y misiones de defensa de la democracia; recopilación de la memoria institucional; difusión de los trabajos de la OEA; y generación de alianzas estratégicas con otras instituciones que trabajan en la materia. Asimismo, la Sección asiste a los Estados miembros en el desarrollo de capacidades e iniciativas locales y nacionales para propiciar mecanismos de diálogo y construcción de consensos; el diseño e uso de herramientas institucionales para abordar los conflictos sociales así como en la generación de estrategias de mediano y largo plazo para la prevención y manejo de estos conflictos. Su objetivo principal es contribuir a la creación de respuestas oportunas a los desafíos y demandas generadas por conflictos y situaciones de crisis social a través de la promoción de principios de gobernabilidad democrática y transformación de conflictos. A la fecha, las misiones abiertas son Misión de apoyo contra la corrupción y la impunidad en Guatemala, Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia, Misión especial en Haití, Análisis político y prospectiva, Proceso de Belice y Guatemala.

23 Ver <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/default.asp>

24 La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), por medio de su Secretaría de Asuntos Políticos (SAP), busca contribuir al fortalecimiento de los procesos políticos de los Estados Miembros, en particular al sostenimiento de la democracia como la mejor opción para garantizar la paz, la seguridad y el desarrollo” “Por medio del proyecto “Contribuyendo a las Reformas Políticas Efectivas en América Latina”, la SAP pretende elevar el nivel de sensibilización de los procesos y la historia de reforma política en América Latina desde 1978 y facilitar la difusión y el intercambio de conocimientos y experiencias entre Estados miembros y otros actores relevantes” OEA. (s.f.). Reformas políticas en América Latina. Fortaleciendo la Democracia en el Hemisferio. Obtenido de Secretaría de Asuntos Políticos : <https://www.oas.org/es/sap/reformapolitica/sobre.asp>

A propósito de este proyecto, existen resultados concluyentes sobre la ejecución de reformas electorales tanto técnicas como con el objetivo de expandir las condiciones de ejercicio del derecho al voto tras la aplicación del mismo, en distintos países de América Latina. Véase: Leibe, L. M. (2015). El sufragio en América Latina: un deber convertido en derecho. Chile: OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA. Documento de Trabajo No. 10.

puede emitir opiniones consultivas, decretar medidas provisionales o tramitar casos contenciosos²⁵..

3. La evaluación del papel de la OEA

La OEA se ha comprometido a asumir un papel activo en los diferentes países miembros para defender la democracia, como piedra angular de la organización, ante las antes mencionadas crisis del Estado democrático liberal. Este compromiso, que en la teoría está descrito como la contribución al fortalecimiento de los procesos políticos en el continente, ha tomado diversas formas en la práctica²⁶.

A través de este apartado buscamos describir las diferentes manifestaciones de la organización de cara a los colapsos democráticos acarreados por determinados factores políticos. De esta forma, son cuatro los países cuya situación será analizada, junto con las herramientas que la organización puso a su disposición para enfrentar los cataclismos. Los cuatro países son Honduras (i.), Brasil (ii.), Bolivia (iii.) y Venezuela. (iv.)

3.1 El Golpe de Estado en Honduras

La crisis democrática en Honduras inició el 28 de junio de 2009, cuando el presidente Manuel Zelaya fue derrocado a través de un golpe de Estado después de que tratara de imponer una reforma constitucional, contra el designio de La Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público. Las instituciones, conscientes de la imposibilidad de hacer reformas a la ley electoral en un año político, declararon ilegal dicha reforma. Ese intento de transformación constitucional, que

25 La CIDH ha emitido informes especializados, producto de visitas in loco, sobre la situación democrática de Venezuela, tras quiebres constitucionales en los que los Derechos Humanos se ven amenazados. Sobre esta misma línea, durante los últimos 20 años, la Comisión redactó informes sobre Haití, Paraguay, Perú, República Dominicana, Colombia, Jamaica, Nicaragua, Guatemala, México, Honduras y Bolivia. OEA. (s.f.). Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Obtenido de Informes. Informes de país: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>

Por un lado, la Corte ha ratificado su compromiso con la defensa de los Derechos Humanos y la Democracia a través de comunicados de prensa. CIDH, C. d. (17 de Septiembre de 2019). CIDH ratifica su compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia. Washington, E.E.U.U. Sin embargo, de los casos que ha adelantado la CorteIDH, ninguno tuvo relación con derechos políticos, en 2019

26 El compromiso con el fortalecimiento democrático se reiteró en: <http://www.oas.org/assembly2001/assembly/gaasambleasp/GAdemocracia.htm>

recibió por nombre “La Cuarta Urna”, tenía como propósito, entre otros, hacer posible la reelección del mandatario, permitiendo el continuismo político²⁷.

Tras haber destituido a Zelaya de su cargo, el Congreso fijó al Presidente del Parlamento como mandatario interino, hasta que este convocó a elecciones.

Ante esta situación, la OEA aplicó los artículos 20 y 21 de la Carta Democrática, de tal forma que suspendió de manera inmediata el derecho de participación de Honduras mientras se reestableciera el orden democrático en el país. Así mismo, la Asamblea General instó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que continuara adoptando todas las medidas necesarias para la tutela y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales en Honduras²⁸.

Para algunos la suspensión no era necesaria porque ya había comicios programados para la elección de presidente y el retorno de la democracia²⁹.

El 1 de junio de 2011, tras haber permitido que Zelaya volviera del exilio, Honduras se reincorporó a la OEA con una resolución que decidió levantar con efecto inmediato la suspensión del derecho de participación del Estado de Honduras³⁰.

Ante este fenómeno es casi inevitable preguntarse, además, si la intervención de la OEA fue tardía, puesto que, quizá en una supervaloración del principio de no intervención, no se manifestó en el país sino hasta que el presidente fue destituido. En este sentido, la organización ignoró, voluntaria o involuntariamente, el fenómeno de la cuarta urna, aun cuando se trataba de una reforma inconstitucional, en la medida en que el artículo 374 de la Constitución hondureña establece la imposibilidad de reformar el periodo presidencial.

Es decir que este intento de modificación constitucional revelaba un diagnóstico antidemocrático claro, previo a la destitución. En

27 Para profundizar sobre la situación de Honduras en 2009 véase: <https://www.laprensa.hn/honduras/532850-97/honduras-la-ruta-ilegal-de-la-cuarta-urna> y https://www.bbc.com/mundo/lg/america_latina/2009/06/090626_1500_honduras_preguntas_respuestas_sao.shtml

28 https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-219/09

29 Perina, R. M. (Vol. 44 Núm. 173, Septiembre 2012). Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales.

30 Dicha resolución fue expedida en el marco de la XXXVII Asamblea General Extraordinaria de la OEA

este caso, como menciona Vicki C. Jackson, “Tal vez (...) hubo un principio o valor suprapositivo que, según la comunidad internacional, favorecería las elecciones democráticas”³¹ sin tomar en cuenta las otras graves violaciones a los derechos políticos de los sufragantes.

Es importante, a su vez, cuestionar el papel de la CIDH una vez fue instada por la OEA. De acuerdo con el informe que la Comisión redactó³²,

desde el 28 de junio en adelante, la CIDH otorgó medidas cautelares, requirió información sobre la situación de riesgo en que se encontraban determinadas personas como consecuencia del golpe de Estado y solicitó información de acuerdo a lo estipulado por el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Artículo XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y emitió varios comunicados de prensa³³.

Así mismo, realizó una visita in loco al país, en la que constató graves violaciones a los derechos humanos,

incluyendo muertes, declaración arbitraria del estado de excepción, represión de manifestaciones públicas a través de un uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de la protesta social, detenciones arbitrarias de miles de personas, tratos crueles, inhumanos y degradantes y malas condiciones de detención, militarización del territorio, aumento de las situaciones de discriminación racial, violaciones a los derechos de las mujeres, serias restricciones arbitrarias al derecho a la libertad de expresión y graves vulneraciones a los derechos políticos³⁴.

No obstante, las anteriores parecen aproximaciones y constataciones teóricas que están lejos de producir un efecto real en el proceso de supresión de las violaciones de derechos humanos, punto que se corrobora con la crisis política que se vive actualmente en Honduras, y que no tiene precedente³⁵

31 Jackson, V. C. (2013). Reformas constitucionales inconstitucionales: Una mirada a la teoría constitucional y el constitucionalismo transnacional. En E. R. Saldarriaga, *Libertad de expresión entre tradición y renovación. Ensayos en homenaje a Owen Fiss* (págs. 135-209). Bogotá: Universidad de los Andes.

32 Titulado “Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado”

33 HUMANOS, C. I. (2009). INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN HONDURAS: Capítulo IV.

34 Ibidem.

35 Véase: <https://www.france24.com/es/20190628-diez-anos-golpe-estado-honduras>

3.2 El *impeachment* en Brasil

Entre el dos de diciembre de 2015 y el 31 de agosto de 2016 el senado brasileño ejecutó el juicio político de la entonces presidenta Dilma Rousseff por el presunto maquillaje de cuentas públicas, así como por los escándalos de corrupción asociados a su partido político. Otra perspectiva del juicio, también llamado *impeachment*, señala que fue, esencialmente, a causa de la paulatina pérdida del poder financiero del país, que se destituyó a la mandataria³⁶.

Cabe resaltar que un proceso de destitución por esta vía, con características similares, ya había sido adelantado en Brasil para 1992. Como destaca Almagro Castro,

En ambos casos fueron frecuentes las alusiones de los rivales políticos y los medios de comunicación al carácter escasamente negociador del presidente Collor de Mello y la presidenta Rousseff. Un segundo elemento común es el escaso apoyo popular que Collor y Rousseff tenían en los momentos previos al juicio de *impeachment*³⁷.

Sin embargo, en el caso de la presidenta, la destitución, como mecanismo de exigencia de responsabilidad por parte del Congreso, no dejó de plantear discusiones, entre los doctrinantes, sobre la posible vulneración al principio democrático, en lo que concierne a la aplicación del mecanismo frente a la decisión legítima de los sufragantes que escogieron a la Presidenta.

En este entendido, la CorteIDH expidió una resolución sobre la solicitud de opinión consultiva presentada por la CIDH sobre “posibles supuestos de desnaturalización de la figura del juicio político” que resulten en “golpes parlamentarios”³⁸. Sin embargo, a nuestro modo de ver, dicho trámite resultó insuficiente porque se detuvo, con el único argumento de que cada país maneja su propia estructura procesal para adelantar este tipo de juicio. En otras palabras, la Corte se abstuvo de resaltar lineamientos o parámetros generales para reducir el riesgo de cataclismos democráticos entre los miembros de la organización, ante

36 Para un análisis detallado sobre las razones por las que ocurrió el juicio político léase BARCA, A. J. (01 de septiembre de 2016). Dilma Rousseff, destituída definitivamente por el Senado de Brasil. El país.

37 CASTRO, D. A. (s.f.). ¿Juicio legítimo o golpe de Estado encubierto? El impeachment a la Presidenta de la República Federal de Brasil, Dilma Rousseff. Revista Derecho del Estado, n.º 42, enero-abril de 2019, pp. 25-50.

38 Véase: http://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/sor_01_18_esp.pdf

el *impeachment*.

Por otra parte, el nuevo desafío democrático que enfrentan Brasil y los demás países latinoamericanos³⁹ es el presidente Jair Bolsonaro, puesto que representa el ominoso pasado autoritario de la dictadura brasileña. Claro ejemplo de este sentir colectivo se vio cuando a finales del año pasado, Michelle Bachelet, alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos humanos, abordó algunos episodios de violencia policial en ciudades como São Paulo y Río de Janeiro, recordando que tras nueve meses de mandato se ha constatado en Brasil “una reducción de los espacios cívico-democráticos marcada por ataques documentados contra defensores de los derechos humanos, restricciones al trabajo de la sociedad civil y ataques en instituciones educativas”⁴⁰. La pregunta en torno a esta nueva situación es si los órganos de la OEA actuarán conforme a su reivindicado democrático y pro derechos humanos o, si una vez más, su actuar estará trazado por una interpretación conservadora del principio de no injerencia.

3.3 El fraude electoral que desencadenó el Golpe de Estado en Bolivia

El 20 de octubre de 2019 la OEA presentó el Análisis de Integridad Electoral de las Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia, después de que Evo Morales fuera escogido, contra todos los pronósticos, para desempeñarse una vez más como Presidente de la República. La auditoría detectó alteraciones de las actas y la falsificación de las firmas en favor del candidato, por lo que, para la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) y para el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO), hubo manipulación dolosa e irregularidades graves que imposibilitaron validar los resultados del sufragio⁴¹. Como consecuencia de este fenómeno, los

-
- 39 Investigadores como Hernán Gómez Bruera, aseguraron en 2018 la amenaza para la democracia, que constituía Bolsonaro, siendo “un personaje más peligro para México y para América Latina de lo que resultó ser Donald Trump. El racismo de Bolsonaro es mucho más explícito y claro. Se lanza contra los negros y contra los indios (...). Defiende abiertamente la dictadura y la tortura; está en contra de los derechos humanos, ataca a los gays, a las mujeres. Es un enemigo de las libertades civiles” Núñez, E. (21 de Octubre de 2018). ‘Es mucho peor que Trump’. De una entrevista hecha a Hernán Gómez Bruera. El norte.
- 40 Cardona, V. (4 de Septiembre de 2019). Bolsonaro a Bachelet: De no ser por Pinochet “hoy Chile sería una Cuba”. De la crítica al gobierno de Bolsonaro hecha por Bachelet, durante la presentación de un balance de su gestión, en Ginebra. Radio televisión Martí.
- 41 Tomado de: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%20>

militares comenzaron a ejercer presión sobre el mandatario, lo que lo llevó a tomar la decisión de exiliarse. En este caso, se puede decir que la actuación de la OEA fue significativa en la medida que sí consiguió proteger la voluntad de los sufragistas.

Sin embargo, cabe preguntarse si dicho proceder fue realmente oportuno, puesto que, sobre este punto, así como en el caso de Honduras, ya había habido manifestaciones previas del curso antidemocrática que tomó Morales como dirigente político. Tal como lo destaca Sergio Muñoz Bata:

En 2006 asume la presidencia por primera vez, y de inmediato maniobra para modificar la Constitución y permitir su reelección una vez. En 2009 se postula a la presidencia otra vez y la gana, en lo que debería haber sido su último mandato, pero en 2014, utilizando toda clase de triquiñuelas políticas, se presenta a la elección y se reelige otra vez. En 2016 convoca un referendo buscando su reelección indefinida, y al perderlo apela al Tribunal Supremo (la mitad de los miembros de este tribunal eran empleados del Gobierno), y este, ignorando la voluntad popular, lo habilita para una cuarta reelección⁴²

3.4 La crisis política en Venezuela

El caso de Venezuela podría ser uno de los capítulos más extensos de la crisis democrática moderna. Para abordar completamente el fenómeno de este quiebre democrático sería necesario remitirse varias décadas hacia el pasado puesto que “a lo largo de los años se ha presentado un conjunto de expresiones relevantes en lo político, que intentarán dar cuenta de tendencias autoritarias (es decir, anti-democráticas) o democratizadoras en el régimen “chavista”⁴³. Por ello, se hará un recuento sucinto.

El 2 de febrero de 1999 Hugo Chávez tomó posesión como presidente de Venezuela, habiendo ganado las elecciones tras un proceso democrático en el que los votantes rechazaron a los partidos políticos

2019%20(OSG).pdf

42 Bata, S. M. (2019 de noviembre de 18). Evo y los militares bolivianos. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sergio-munoz-bata/evo-y-los-militares-bolivianos-columna-de-sergio-munoz-bata-434890>

43 Gómez Calcaño, L., Aponte, C., Arenas, N., Huggins, M., Iranzo, C., Maingon, T., & Patruyo, T. (6 al 9 de octubre de 2010). VENEZUELA: DEMOCRACIA EN CRISIS. Preparado para presentar en el Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA, pág. 1.

tradicionales, ganó a partir de un freno al sistema neoliberal, así como un refuerzo a la idea de Estado asistencialista, cuya economía se basaba únicamente en el petróleo. A finales de ese mismo año, la Nueva Constitución Bolivariana fue aprobada, lo que permitió que Chávez continuara en el poder hasta el momento de su defunción. Fue en ese año, 2013, que el presidente Nicolás Maduro entró a ocupar el cargo de Presidente.

En este contexto, la tragedia humanitaria que agobia a Venezuela, y que además es constantemente desconocida por el actual presidente Nicolás Maduro, sumado al descontento social, hizo que surgiera una nueva figura en la vida política de Venezuela: El presidente encargado Juan Guaidó.

En el 2017, Maduro toma una decisión drástica sobre la democracia de Venezuela, retirando al país de los Estados miembros de la OEA. Sin embargo, la República seguía estando teóricamente presente con la delegación de Venezuela que el presidente encargado designó, factor que produjo un fuerte quebrantamiento dentro de la Organización, debido a la divergencia de opiniones al respecto⁴⁴.

Finalmente, en el 2018, Maduro es reelegido. Sin embargo, debido a la cercanía entre el candidato y el Consejo Nacional Electoral, la veracidad del resultado fue cuestionada. El otro candidato para la presidencia, Henri Falcón, denunció que el gobierno venezolano habilitó “puntos rojos” en las intermediaciones de los centros electorales con el fin de “comprar votos”⁴⁵.

A toda esta situación se suma que, en febrero del año en curso, Venezuela se negó a recibir la visita *in loco* que la OEA tenía agendada. En un comunicado la CIDH se pronunció sobre el asunto:

La CIDH ha dado un seguimiento cercano a la situación en Venezuela y ha corroborado que persiste un muy grave deterioro significativo en el goce de los derechos humanos. Adicionalmente, la Comisión considera que la prolongación indefinida e irrestricta del estado de excepción, la suspensión de los poderes de la Asamblea Nacional democráticamente electa, la débil independencia judicial, la extralimitación de funciones

44 Para ver más cuestionamientos a la legalidad de la delegación ver: <https://www.portafolio.co/tendencias/fuerte-division-en-la-oea-por-venezuela-531049>

45 BBC Mundo. (21 de Mayo de 2018). Elecciones en Venezuela: Nicolás Maduro gana las presidenciales según el Consejo Nacional Electoral y Henri Falcón cuestiona el resultado. BBC.

de la Asamblea Nacional Constituyente, la ausencia de garantías para la celebración de elecciones libres y, en general, la falta de subordinación de las instituciones a la autoridad civil evidencian la ausencia de Estado de Derecho. En este sentido, la CIDH hace un llamado para que Venezuela retome un compromiso decidido con los derechos humanos y adopte medidas concretas para superar la grave crisis institucional, económica y humanitaria en la que está sumergido el país⁴⁶.

En este entendido, consideramos que los intentos de mediación que ha tenido la OEA, en este caso tan particular, se vieron limitados por muchos años a informes, cartas de solicitud de información al Estado y a comunicaciones oficiales. Sin embargo, desde el 2017, la Organización ha asumido un papel más activo en la custodia de la democracia y la garantía de los Derechos Humanos en Venezuela⁴⁷. El año pasado, además, la CIDH creó el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (MESEVE).

“En particular, el MESEVE se ocupará de dar seguimiento cercano al contexto para evaluar las solicitudes de medidas cautelares y dar seguimiento a aquellas otorgadas; priorizar las peticiones recibidas, así como la elaboración de informes sobre admisibilidad y fondo, y el litigio de casos ante la Corte Interamericana; monitorear cercanamente y con capacidades reforzadas la situación de los derechos humanos en el país a través de sus distintos mecanismos, monitorear en terreno la situación de las y los migrantes venezolanos en varios países de la región; documentar las violaciones a los derechos humanos de manera sistemática, hacer seguimiento a sus recomendaciones hechas al Estado, apoyar en el fortalecimiento de la sociedad civil; y servir, en el marco de sus competencias como órgano

46 <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/020.asp>

47 “En el marco de esta SACROI (Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada), también decidió priorizar el trámite y análisis de peticiones y casos respecto de Venezuela. Del 2002 al 2015, abrió a trámite un promedio de 24 peticiones al año; entre el 2016 y 2018 aumentó a 50, y en lo que va de 2019, ha decidido abrir a trámite 90 peticiones. La CIDH decidió asimismo enviar 8 casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (4 en 2019), casi duplicando el promedio anual del periodo anterior. Asimismo, desde el 2016 otorgó 42 medidas cautelares, más que en todo el periodo del 2002 al 2015; y en 2019, ha otorgado 19 medidas cautelares. Estas medidas representan el esfuerzo integrado y coordinado de la Comisión, a partir de sus diferentes mandatos, para responder a las situaciones más graves de la crisis de derechos humanos en el país. En atención a la situación, la CIDH otorgó un alto número de audiencias públicas, sobre la situación de derechos humanos, sobre medidas cautelares y casos de Venezuela, aumentando en un 40% al año. La CIDH ha celebrado 36 audiencias desde el 2016.” OEA. (2019). CIDH instala el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (MESEVE). Washington, D.C: Comunicado de Prensa.

principal de la Organización de Estados Americanos (OEA), de guía, asesoría e información sobre la situación de derechos humanos en el país⁴⁸

Pese a esto, pareciera ser que la capacidad de la OEA frente a una solución real a la gravísima crisis democrática y humanitaria de Venezuela es muy escasa, casi nula, se podría decir. Es por ello que el caso de Venezuela es quizás la prueba más fehaciente de la debilidad institucional regional.

Conclusión

Los cuatro ejemplos estudiados nos permiten llegar a una conclusión poco novedosa pero contundente: el papel de la OEA ante las crisis de las democracias latinoamericanas es, por decir lo menos, débil y, por lo tanto, casi siempre inútil.

Si bien el trabajo de la organización regional es aplaudible en términos de fortalecimiento de la capacidad técnico institucional a nivel nacional, de apoyo a los procesos electorales y, en general, de promoción de los derechos humanos, su respuesta ante crisis de envergadura es tardía e insuficiente.

No pareciera ser que ello se deba a la falta de marco normativo, institucional o procedimental sino al entramado político que suele rodear a las crisis y que hace que los mecanismos de reacción no lleguen a tiempo o se limiten a ser “paños de agua tibia”.

Ello nos lleva a preguntarnos por el presunto papel neutral y lineal del derecho internacional. En el asunto que hemos estudiado, el uso de lo que pareciera ser un completo andamiaje –normativo, orgánico y procesal- en pro de la democracia dependiera de las condiciones políticas y de lo que está en juego; entonces ¿Podemos seguir pretendiendo que no hay un uso político del derecho?

De la respuesta a esta pregunta depende hacia donde queramos encaminar los esfuerzos. Si optamos por seguir creyendo en el uso neutral del derecho internacional entonces tendremos que continuar apostando por reformas normativas e institucionales con la esperanza de que algún día sean usadas de manera contundente. Si, por el contrario, asumimos que no es –solo- un problema de insuficiencia de

normas e institucionalidad, sino de trasfondo conceptual y político, quizás podamos, por fin, apostarle a un mejor papel de la OEA ante las crisis democráticas de la región.

O mundo vem passando por mudanças significativas ao longo das últimas décadas e é importante refletirmos de forma apropriada sobre elas e sobre seus efeitos sistêmicos. Olhar com atenção para processos transformativos e críticos, que irradiam do centro do sistema internacional, a partir de uma “perspectiva periférica” é um exercício acadêmico de grande relevância, da mesma forma que nos permite compreender seus efeitos sobre países e sociedades mais vulnerabilizadas – em razão da fragilidade de suas instituições, das suas insuficiências materiais e contradições socioeconômicas.

O crescimento de partidos de extrema direita e a vitória eleitoral de governos dessa natureza em países desenvolvidos com democracias consolidadas vem suscitando importantes debates na academia, ao mesmo tempo que levou à multiplicação de obras e teses sobre o fenômeno. Termos diversos passaram a recompor nossa bibliografia - contemporary far-right populism, right-wing populism, populist radical right, far-right racist populism e new-fascism – dedicando-se a explicar a ascensão de Donald Trump nos Estados Unidos, o governo de Matteo Salvini pela Liga do Norte na Itália, a opção pelo Brexit, a reabilitação do National Front francês e o espaço alcançado nacionalmente pelo Alternative für Deutschland.

Pensar fenômenos político e sociais críticos como esses a partir do Sul é uma experiência complexa – em virtude de certa colonização do ofício de nossa academia – e necessária, para nos localizar no mundo, desarmar entraves ao desenvolvimento e pensar formas de inserção internacional mais autônomas. O livro “Crise das democracias liberais: um olhar internacional a partir do Sul Global” proporciona essa experiência ao leitor. Além de se debruçar sobre discussões e debate teórico-conceituais “duros”, o livro avança sobre uma multiplicidade de temas de grande relevância.

Henrique Zeferino de Menezes

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba.

Plano de Incentivo a Pesquisa

PIPEq
PUC-SP

ISBN 978-65-5908-126-4



9 786559 081264