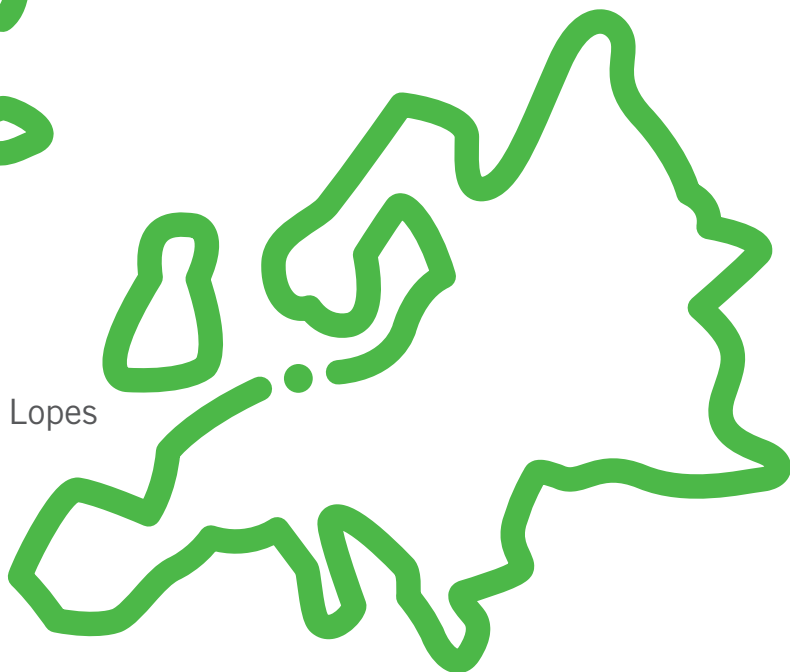


COLEÇÃO DESAFIOS GLOBAIS

Volume 5 | Europa



Aziz Tuffi Saliba
Dawisson Belém Lopes
Jamile Mata Diz
Organizadores



(EDITORAufmg)



COLEÇÃO DESAFIOS GLOBAIS

Volume 5 | Europa

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
REITORA Sandra Regina Goulart Almeida
VICE-REITOR Alessandro Fernandes Moreira

EDITORA UFMG
DIRETOR Flavio de Lemos Carsalade
VICE-DIRETORA Camila Figueiredo

Flavio de Lemos Carsalade (PRESIDENTE)
Ana Carina Utsch Terra
Antônio de Pinho Marques Júnior
Antônio Luiz Pinho Ribeiro
Camila Figueiredo
Carla Viana Coscarelli
Cássio Eduardo Viana Hissa
César Geraldo Guimarães
Eduardo da Motta e Albuquerque
Élder Antônio Sousa e Paiva
Helena Lopes da Silva
João André Alves Lança
João Antônio de Paula
José Luiz Borges Horta
Lira Córdova
Maria Alice de Lima Gomes Nogueira
Maria de Fátima Cardoso Gomes
Renato Alves Ribeiro Neto
Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi
Rodrigo Patto Sá Motta
Sergio Alcides Pereira do Amaral
Sônia Micussi Simões

COLEÇÃO DESAFIOS GLOBAIS

Volume 5 | Europa

Aziz Tuffi Saliba
Dawisson Belém Lopes
Jamile Mata Diz
Organizadores

(EDITORAufmg)

© 2021, Os organizadores

© 2021, Editora UFMG

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização escrita do Editor.

Europa / Aziz Tuffi Saliba, Dawisson Belém Lopes, Jamile Mata Diz organizadores.
- Belo Horizonte : Editora UFMG, 2021.

431p. : il. (Desafios globais; 5)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5858-024-9

ISBN digital: 978-65-5858-018-8

1. Europa – História. 2. Europa – Condições sociais. 3. Europa – Condições ambientais. I. Saliba, Aziz Tuffi. II. Lopes, Dawisson E. Belém. III. Diz, Jamile Bergamaschine Mata.

CDD: 940

CDU: 940

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária
- CRB-6/1390

COORDENAÇÃO EDITORIAL Jerônimo Coelho

DIREITOS AUTORAIS Anne Caroline Silva

ASSISTÊNCIA EDITORIAL Eliane Sousa

ORGANIZAÇÃO DE MANUSCRITOS Thatiana Marques dos Santos, Luciana Fiúza de Souza, Théo Soares de Carvalho e Débora Evelyn da Conceição

PREPARAÇÃO DE TEXTOS Anderson Freitas

PROJETO GRÁFICO Giovanni Barbosa

FORMATAÇÃO E MONTAGEM DE CAPA Giovanni Barbosa

PRODUÇÃO GRÁFICA Warren Marilac

EDITORA UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II/Bloco III

Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG

Tel: + 55 31 3409-4650 – www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

SUMÁRIO

Prefácio	9
<i>Sandra Goulart Almeida</i>	
Introdução	13
<i>Dawisson Belém Lopes</i>	
<i>Jamile Mata Diz</i>	
<i>Aziz Tuffi Saliba</i>	
1. As contradições da transição energética europeia em três estudos de caso	29
<i>Klaus Guimarães Dalgaard</i>	
2. A Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE): uma experiência para pensar o Acordo de Livre Comércio entre a UE e o Mercosul	57
<i>Patrícia Nasser de Carvalho</i>	
3. Os impactos jurídicos na União Europeia decorrentes da decisão chinesa de não importar mais o lixo do mundo	99
<i>Ingrid Forte Moura Rocha</i>	
<i>Tarin Cristino Frota Mont'Alverne</i>	

- 4. O impacto ético e jurídico da aplicação das novas tecnologias na área da saúde** 129
Cristina Caldeira
- 5. Desenvolvendo competências e habilidades no ensino do BIM: a experiência da École Nationale Supérieure d'Architecture de Normandie** 169
Maria Luiza Almeida Cunha de Castro
Felipe Ribeiro Cunha
Fernando Pinheiro Moreira
- 6. A migração como desafio social e tema literário: os casos da Alemanha e da Espanha** 199
Volker Jaeckel
Gabriela Gomes de Oliveira
- 7. A discriminação dos povos ciganos como expressão do racismo cultural no contexto europeu** 225
Carla Ribeiro Volpini Silva
Regina Cândido Lima e Silva Santos
- 8. O desafio da direita radical populista na Europa: alternativa política para além da dimensão eleitoral** 259
Aline Burni

9. Um balanço sobre o funcionamento da Iniciativa de Cidadania Europeia: avanços na participação popular?	291
<i>Sarah Gofman Martins Diniz</i> <i>Jamile Mata Diz</i>	
10. Transferência local de políticas públicas globais: desafios na implementação dos ODS via Rede de Cidades Criativas da UNESCO – os casos de Dublin e Idanha-a-Nova	329
<i>Julijana Nicha Andrade</i>	
11. <i>Risk Assessment</i> e o papel do setor privado na regulação do mercado de arte	365
<i>Marcílio Franca Filho</i> <i>Matheus Costa do Vale</i>	
12. Olhares cruzados sobre cultura e mistura social em Belo Horizonte e Lille: os casos da Praça da Estação e da Praça da Nouvelle Aventure	387
<i>Flavio Carsalade</i> <i>Diomira Faria</i> <i>Frederico Marinho</i> <i>Pauline Bosredon</i> <i>Frédéric Dumont</i> <i>Annick Durand-Delvigne</i> <i>Abdelhafid Hammouche</i>	
Sobre os autores	425

PREFÁCIO

A compreensão dos tempos presentes tem demandado de cada um e de cada uma de nós um enorme esforço. O mundo ora impõe desafios inéditos, numa escala efetivamente global, em toda a sua densidade e premência. Para dar conta de tudo, não há fórmula melhor do que a cooperação acadêmica e científica internacional. Afinal, não há reflexão individual que supere a coletiva.

A Diretoria de Relações Internacionais (DRI) da Universidade Federal de Minas Gerais, em parceria com a Editora da UFMG, organizou a Coleção Desafios Globais, a qual pretende debater, por meio de seus seis tomos e mais de duas mil páginas, as diferentes macrorregiões do planeta atualmente contempladas pelos Centros de Estudos Regionais da UFMG, ligados à DRI – África, América do Norte, América Latina, Ásia-Pacífico, Europa e Índico.

A proposta editorial da Coleção consiste, fundamentalmente, em fazer discussão adensada e plural de alguns dos principais problemas contemporâneos enfrentados pela humanidade, valendo-se da *expertise* instalada, por intermédio dos inovadores Centros de Estudos Regionais, tanto na UFMG quanto em suas mais de 450 instituições parceiras em 60 países ao redor do mundo. As contribuições autorais estão organizadas em seis áreas temáticas, quais sejam: (I) Sustentabilidade, (II) Saúde e

Bem-Estar, (III) Direitos Humanos, (IV) Novas Tecnologias e Fronteiras da Ciência, (V) Instituições, Governança e Regulação, (VI) Educação, Cultura e Arte.

Cada livro da Coleção volta-se para uma geografia específica e cobre tentativamente os domínios elencados. O alcance praticamente universal e a comparabilidade entre os tópicos abordados estarão assegurados pelo conjunto dos seis volumes. Outra preocupação editorial foi o contexto: os estudos de caso, as comparações entre as análises apresentadas e as leituras sistêmicas ancoram-se, invariavelmente, nas suas respectivas regiões de pertencimento. Não há capítulo que deixe de explorar as conexões entre assuntos e lugares.

Ao todo, mais de 130 autores, provenientes de mais de 30 nações, em todos os quadrantes da Terra, emprestaram seus conhecimentos e perícia técnica para a confecção desta obra coletiva. A panóplia de matérias vai de gestão de resíduos sólidos e segurança alimentar na África até a situação dos direitos humanos e os rápidos avanços tecnológicos no Índico, passando pela crise da saúde pública nas Américas, por sustentabilidade ambiental e liberdade de imprensa na Ásia-Pacífico, e pela xenofobia e a ascensão da extrema direita na Europa.

Trata-se de um farto banquete intelectual para acadêmicos e tomadores de decisão. O perfil variado dos colaboradores da Coleção permite ver, lado a lado, professores, pesquisadores, gestores públicos e privados, políticos de carreira e ativistas sociais de múltiplas orientações. Temas de elevado apelo, cuja relevância não pode ser subestimada, foram incluídos nesta coletânea. Chamam-me a atenção, em particular, os capítulos sobre educação e cultura, no Brasil e no mundo – campo temático a que estou fortemente vinculada, seja por compromisso profissional e senso de dever, seja por afeto e interesse de pesquisa.

O mais importante a notar, para além do que já foi expresso, é o papel de liderança reiteradamente desempenhado pela

UFMG, ao trazer uma arguta e aprofundada abordagem, sob um viés comparado, em momento especialmente duro no cenário internacional. A Universidade não se furtou, uma vez mais, a cumprir sua responsabilidade social. Numa encruzilhada histórica decisiva, em que somos acometidos por ameaças existenciais e instados a pensar e agir rapidamente, a comunidade da UFMG esteve à altura das expectativas nela depositadas, assumindo para si, com prontidão, a missão de mostrar o caminho à frente. O corpo de escritos que conforma a Coleção Desafios Globais é a instanciamento desse esforço para compreender o vasto mundo que nos rodeia e sua inerente complexidade. O resultado admirável pode ser conferido nas páginas que se seguem.

Registre-se, por fim, que a obra acadêmica reflete, com acurácia, a força dos milhares de estudantes, professores, pesquisadores, servidores técnico-administrativos em educação e colaboradores que integram os quadros da UFMG, bem como de nossos parceiros e parceiras, brasileiros e estrangeiros, em Minas Gerais, no Brasil, nas Américas, em todo o mundo, que não estão formalmente atrelados à UFMG.

Somos gratos a todos e todas que contribuíram de forma célebre e articulada para a concretização deste projeto, que se reveste de especial importância como espaço de pensamento crítico sobre os muitos e multifários desafios globais, em um contexto tão incerto e adverso.

Sandra Goulart Almeida
Reitora da UFMG

INTRODUÇÃO

Dawisson Belém Lopes

Jamile Mata Diz

Aziz Tuffi Saliba

A Europa, espacialidade continental, acomoda fisicamente, nos limites de sua geografia, a União Europeia, experimento político-institucional único, sem precedente e paralelo na história, que altera, por força de sua importância e magnitude, a própria consistência do Velho Mundo. Estamos, a rigor, diante de um jogo de espelhos, com infinitas reflexões e refrações.

Palco de boa parte das narrativas canônicas, a Europa está marcada pelo signo da integração. Ainda que se possa divisar, hoje, um expressivo séquito de países excluídos do movimento, já são eles a exceção, não a regra. O processo centrípeto, que teve momentos centrífugos, arrebanhou 27 Estados para o seu núcleo – Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chéquia, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Romênia e Suécia –, deixando de fora outros 20 – Albânia, Andorra, Belarus, Bósnia-Herzegovina, Cazaquistão, Islândia, Liechtenstein, Moldávia, Mônaco, Montenegro, Noruega, Macedônia do Norte, Reino Unido, Rússia, San Marino, Sérvia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Vaticano. Essa inter-relação de Europa e União Europeia não é

simples e fácil de decifrar, mas absolutamente central para os estudos europeus contemporâneos – como este livro tentará mostrar.

Entender epifenômeno tão crucial para os rumos da região quanto o momentoso “Brexit”, nome dado à recusa da insular Grã-Bretanha, chancelada pelas urnas, em seguir compondo a União, requer compreensão ampla das variáveis geopolíticas e geoeconômicas, dos fatores sociológicos profundos, das relações intra e extrarregionais e, principalmente, da história – a lanterna que ilumina a popa da embarcação, revelando as inúmeras vezes pregressas em que, não existindo concordância plena entre dezenas de povos, tornados Estados territoriais e soberanos, se forjou algum caminho médio para superar o dilema da convivência entre contíguos.

Europa, um estado de espírito

Ainda no ano de 1930, o ministro das Relações Exteriores francês, Aristide Briand, formulou o que seria a primeira proposta para uma “União Europeia”. A iniciativa se inseria nas tentativas de pacificação do continente, numa década marcada por sobressaltos e incertezas. Tamanho foi o fracasso do plano de Briand que, em pouco tempo, irromperia, no coração da Europa, o mais violento dos conflitos de que já houve notícia – a Segunda Guerra Mundial.

O germe da integração continental permaneceu vivo e, a partir da proposta encaminhada por Robert Schuman, em 1950, para a cogestão de recursos de carvão e aço entre França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, instituiu-se a CECA (a Comunidade do Carvão e do Aço), no ano posterior. Bem-sucedido que tenha sido esse primeiro passo, ele não esteve livre de controvérsia: o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, cioso de sua soberania, tratou de manter-se afastado dos arranjos de cooperação, desfalcando de saída a iniciativa,

material e moralmente. Adiante, em 1957, aqueles seis países que compunham a CECA aprofundaram a integração, lançando um Mercado Comum e uma Comissão Europeia de Energia Atômica (Euratom), para atender ao duplo propósito de garantir a paz e o livre comércio. Funda-se, então, a Comunidade Econômica Europeia – CEE (LEWIS, 1993).

O Reino Unido, conquanto se negasse a aderir àquele Mercado Comum, tentava criar uma zona de livre comércio que abrangesse todos os membros da OECE (Organização Europeia para Cooperação Econômica, precursora da OCDE). Perante a recusa francesa, os britânicos concebem, com outros seis países europeus, o *seu* Mercado Comum, denominado Acordo Europeu de Livre Comércio (EFTA).

As décadas de 1960 e 1970 foram pródigas em desencontros no processo de integração da Europa. Ante o êxito da “Europa dos Seis”, o premiê conservador Harold Macmillan solicitou o ingresso do Reino Unido na CEE – pedido vetado, em 1963, pela França de Charles De Gaulle, sob a alegação de que “a natureza, a estrutura e a conjuntura próprias da Grã-Bretanha diferiam das do continente” (VAISSE, 1996, p. 99). Em 1967, é o trabalhista Harold Wilson quem reapresenta o pedido de ingresso da Grã-Bretanha na CEE. Mais uma vez, o presidente De Gaulle o rejeita. Os problemas políticos só são contornados com a ascensão de Georges Pompidou à presidência da França, o que gera condições para a superação de entraves com o Reino Unido. A “espiral positiva” culmina com a assinatura, em 1972, do tratado de adesão à Comunidade Econômica Europeia por Dinamarca, Irlanda, Noruega e Grã-Bretanha. “Europa dos Dez”? Ainda não. Os noruegueses se recusariam, depois de consulta nacional por referendo, a integrar a Comunidade.

Nos anos de 1980, as turbulências permanecem. Apesar de a criação de um Sistema Monetário Europeu, em 1979, ter implicado relativa estabilização das taxas de juros (criação de uma moeda de referência, o *ECU*), os nove países demonstraram

dificuldade em convergir para uma política comum nos planos energético e tecnológico. Afetava-os também a delicada questão da fixação dos preços agrícolas. Em 1984, rebenta uma crise cuja protagonista é a primeira-ministra inglesa Margaret Thatcher, que exige compensação financeira ao Reino Unido pelo montante despendido com os fundos comuns da CEE. Apenas quando superados tais obstáculos, pavimenta-se o caminho para a assinatura do Tratado de Maastricht, fundador da União Europeia, o qual entraria em vigor no ano de 1993.¹ Em 1995, já falávamos da “Europa dos Quinze” (BALDWIN, 2016).

Em 1º de janeiro de 1999, a paridade das moedas é fixada de maneira irrevogável. Instaura-se a “zona do euro”, onde passa a circular a moeda única europeia. Reino Unido, Dinamarca e Suécia optam pela não adesão ao regime de moeda única, sinalizando a subsistência de velhas resistências ao projeto de integração continental total. A disciplina orçamentária, um dos pilares da União Econômica e Monetária, motiva celeumas entre Alemanha e França. Países-membros passam, não raro, a desrespeitar as diretivas do Banco Central Europeu (DE GRAUWE, 2016).

Há, ademais, a espinhosa questão turca, a elusiva política de defesa europeia, as variadas estratégias nacionais para combate ao desemprego estrutural... Essa custosa harmonização econômica e política, não obstante, jamais foi obstáculo intransponível. Em 2004, já eram 25 os sócios do empreendimento. Se fosse um só Estado, a União seria potência de fazer frente a Estados Unidos e China. O que fica mais ou menos sugerido nesta breve narrativa historiográfica é que, contraintuitiva e até paradoxalmente, o projeto de integração nutre-se dos desafios. Os reverses fizeram parte da construção da União Europeia.

¹ É ilusória a versão de que este estágio de integração esteve infenso a dificuldades. Uma ampla reforma da Política Agrícola Comum da Europa fez-se necessária para a transição da Comunidade à União. A polêmica foi tão intensa no interior de alguns Estados que, para se ter uma ideia, a França – sempre ela – aprovaria o documento de Maastricht somente após passar por um referendo que dividiu ao meio a população – 51,05% a favor e 48,95% contra o ingresso na União Europeia.

O motivo aparente para o fenômeno em voga é um só: existe uma Europa que antecede e precede a União Europeia. Tudo começou com um mito, o rapto da filha de Agenor, e evoluiu na direção da *mentalité collective*. A Roma dos céesares já era Europa, bem como as terras governadas pelo imperador Carlos Magno. Não menos Europa era o continente que tentaram reivindicar, a fórceps, Napoleão e Hitler. Estados modernos, nações e nacionalidades, Estados nacionais – tudo isso é produto genuinamente europeu. Além da territorialidade, também existe Europa na lei romana, na doutrina cristã, na cultura secular das Luzes, e no positivismo científico que se sucedeu.

Parece seguro afirmar que o grande projeto europeu assume formatos diferentes ao longo do tempo, da Península Ibérica aos Urais, incluindo em seu bojo até um certo muro construído em Berlim. O substrato comum de ideias e de costumes sempre teimou em desprezar as barreiras que se impunham. Poucos ousarão negar o componente de Europa que se encontra em algumas noções como os direitos humanos, a opinião pública, a civilidade, o racionalismo. Como disse, certa feita, o historiador Robert Darnton, a “Europa é, de fato, um estado de espírito” (DARNTON, 2005, p. 91).

Do Atlântico Norte à Eurásia

A transição do século XX para o XXI trouxe consigo desafios de monta. O deslocamento do eixo central das relações internacionais – do Atlântico Norte para a Eurásia – talvez seja a metáfora síntese de um câmbio de hegemonia em processamento.

Forjada na primeira metade do século XX, a aliança entre a grande democracia da América do Norte e dois dos maiores regimes democráticos europeus – França e Inglaterra – balizou a construção do que entendemos, ainda hoje, como sendo a ordem internacional. Por vencerem as guerras mundiais que lutaram,

essas nações tornaram-se, de certa maneira, depositárias das credenciais de legitimidade para erguer as colunas do pós-guerra. Os Estados Unidos – superpotência que se consolidaria com o desfecho da Segunda Guerra – detinham, sozinhos, entre 30 e 50% da economia global nos idos dos anos de 1940 (NASAR, 2011). Engajaram-se ativamente no esforço de reconstrução de uma destruída Europa, primeiramente com o Plano Marshall para recuperação econômica (1948), depois com a aliança de segurança coletiva representada pela OTAN (1949).

A semente plantada pelo governo de Harry Truman frutificou pelas décadas seguintes. Não que da Europa se tenham subtraído a altivez e o gosto pela soberania territorial, mas os alinhamentos de posições com Washington, durante todo o desenrolar da Guerra Fria, eram nítidos. Do aporte de recursos de Marshall nasceria a atual Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sediada em Paris, segunda encarnação institucional, de escopo universalista, da originária Organização Europeia para Cooperação Econômica, fundada em 1948. A OCDE, conjunto de 37 países de várias partes do mundo, com o propósito de coordenar as suas políticas econômicas, segue maciçamente europeia em sua composição (27 dos membros). É, indubitavelmente, uma das principais correias de transmissão do consenso liberal que, alegadamente, estrutura os mercados internacionais.

A evolução da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por seu turno, ocorreu sob as sombras do conflito bipolar e o imperativo estratégico de conter a expansão soviética para além do que Winston Churchill batizou de “cortina de ferro”. Sediada em Bruxelas, a OTAN ainda se mantém de pé, mas teve a sua missão radicalmente reformulada no início da década de 1990, com o esfacelamento do bloco comunista. Dos 30 membros que ora integram a aliança, 28 estão situados no continente europeu (Turquia inclusive) e 2 na América do Norte. A despeito de

desencontros, esta segue sendo a principal plataforma de diálogo e colaboração militar entre os dois lados do oceano Atlântico. Dificilmente deixará de sê-lo no curto prazo, dada a relutância da União Europeia em constituir as próprias Forças Armadas.

Além desses conhecidos experimentos de associação entre países europeus, cabe mencionar os menos célebres Conselho da Europa, com 47 membros – todos eles europeus –, e a Organização para Segurança e Cooperação Europeia, com 57 membros. Enquanto o primeiro, criado em 1949, volta-se para a proteção dos direitos humanos e está baseado em Estrasburgo, a segunda, sediada em Viena e fundada em 1975, tem por escopo a cooperação em segurança, estendendo os seus tentáculos até a América do Norte e a Ásia Central. Alega-se com frequência que, com a queda do Muro de Berlim, o vetor resultante dos distintos movimentos de integração europeia foi ocidentalizante. Ainda que se conceda o ponto, daí não se depreende que o lado oriental da Europa, capitaneado pela União Soviética, se mantivesse inerte por todo o período da Guerra Fria. Longe disso. O Conselho para Assistência Econômica Mútua, de 1949, e o Pacto de Varsóvia, de 1955, representaram importantes contrapontos aos projetos encampados por Plano Marshall e OTAN (SCHIMMELFENNIG, 2016).

Nesse sentido, uma tendência bastante recente, desencadeada entre 2013 e 2014, com a ação russa que resultou na anexação territorial de uma parte da Ucrânia, em desafio ao direito internacional e ao consenso global estabelecido, tem sido o afastamento de Moscou de um projeto europeu. Em lugar disso, Vladimir Putin, presidente da Federação Russa, lançou as bases para a consolidação da sua hegemonia regional na Ásia Central, o que transforma, na prática, várias das ex-repúblicas soviéticas em satélites. Sob o albergue de institucionalidades como a Comunidade de Estados Independentes e a Organização para a Cooperação de Xangai, dá-se o fenômeno que alguns autores têm

denominado de “regionalismo autoritário” na Eurásia pós-soviética (OBYDENKOVA; LIBMAN, 2019).

A migração do eixo político-econômico-militar para a Eurásia, não obstante, é uma realidade com a qual todos os países do mundo, e a Europa em particular, têm de lidar. A ascensão da China, secundada por outros polos de poder e influência da Ásia (Índia, Japão, Coreia do Sul, Indonésia), vem representando para os europeus uma dramática revisão de mapas mentais. Isso para não mencionar, obviamente, o perigo que mora para além dos Urais – a Federação Russa, fonte constante de preocupações. Bruno Maçães chega a afirmar que a recomposição de forças da Europa, ocorrida com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992, foi sobretudo uma ação tática de sobrevivência, a fim de que o continente pudesse navegar o século XXI e não ser abatido pelos tubarões que o rondavam (MAÇÃES, 2018).

Individualmente, as nações também vão se acomodando à nova realidade. Nos Estados Unidos, Barack Obama instituiu, nos primeiros anos da sua presidência, uma doutrina do “pivô asiático”, com balizas para a estratégia internacional de Washington. Admitia-se tacitamente que a Ásia se tornara o novo centro de gravidade global. Não tardou para que Laurent Fabius, chanceler da França, anunciasse a intenção de equipar as suas embaixadas na Ásia, de maneira que houvesse, já em 2017, mais diplomatas lotados em Pequim do que em Washington – medida sintomática do deslocamento de eixo de poder no século corrente. No Reino Unido, os diálogos diplomáticos com a Índia subiram de patamar. De forma inédita, Nova Délhi parece agora dar as cartas no relacionamento. As manifestações dos dois países, por ocasião do aniversário da partição do subcontinente índico, corroboram a visão sobre um novo equilíbrio de forças. Na Alemanha, a reaproximação com Moscou passou a ser perseguida como objetivo da política exterior. Ao mesmo tempo, Berlim emite sinais inequívocos de que quer um acercamento com Pequim e Nova Délhi,

recebendo com fanfarra os seus dignitários em viagens recentes à Europa (BELÉM LOPES, 2017).

A instanciação dos desafios globais no atual contexto europeu

A temática das migrações, de modo geral, vem reclamando destaque nas agendas políticas, dado seu potencial explosivo. Em diversos países, as discussões causam instabilidade, polêmicas acirradas, enfrentamentos e um crescimento da extrema-direita partidária, a qual propaga, por muitas vezes, violência e terror. Tais novos partidos políticos, caracterizados por críticas ácidas às elites e aos arranjos tradicionais, pelo ultranacionalismo e pela oposição à imigração e à União Europeia, costumavam ser eleitoralmente marginais quando surgiram, por volta dos anos de 1970. O emblemático candidato francês Jean-Marie Le Pen, do partido Front National (FN), conquistou menos que 1% dos votos em sua primeira disputa presidencial, em 1974. Le Pen sequer conseguiu reunir o número mínimo de assinaturas necessárias para se lançar novamente candidato nas presidenciais de 1981. Contudo, desde a criação, em 1972, o FN cresceu em diferentes níveis, conquistando espaço a partir dos pleitos para o Parlamento Europeu e em eleições locais. Hoje, sob a nova alcunha de Rassemblement National, é uma das principais agremiações da França. Sua atual líder, Marine Le Pen, filha de Jean-Marie, obteve 21,30% dos votos válidos no primeiro turno das presidenciais francesas de 2017, levando o FN a disputar um segundo turno pela segunda vez em sua história.

O fenômeno de crescimento da direita radical populista adquiriu proporções continentais. Seus membros estão presentes, inclusive, nas instituições da União Europeia. Siglas que compõem o grupo melhoram seus resultados eleitorais desde meados dos anos de 1980, e aceleraram seu crescimento mais

recentemente. Receberam, em média, 16% dos votos nas últimas eleições legislativas nacionais em toda a Europa. Além da presença de partidos populistas da direita radical no Parlamento Europeu e em legislativos nacionais, alguns representantes do conjunto já ocuparam ou ocupam posições no governo, como membros formais ou informais de coalizões, incluindo-se aí a Itália, a Áustria, a Holanda, a Finlândia, a Noruega, a Dinamarca, a Polônia e a Hungria.²

Não se tem passado impunemente pelo espírito do tempo. Até a literatura nos países europeus vem refletindo as preocupações e tensões em torno do tema, e a voz dos próprios imigrantes, que ressoa nos textos, expõe, muitas vezes, narrativas baseadas em suas excruciantes experiências de vida. A língua do país de residência, portanto, interpela o humano e se faz ouvir para além das fronteiras nacionais.³ No cotidiano do Velho Mundo, problemas associados a raça e racismo cultural também são recorrentes. Um caso que tem merecido estudos acadêmicos é o do povo cigano, porquanto nômade e onipresente no continente. A negação de seus direitos, associada a diferentes manifestações de hostilidade e a estigmas sociais, marca a longa trajetória da comunidade andarilha.⁴

Outro complexo desafio, para o qual queremos chamar a atenção nos limites desta coletânea, remete ao crescimento, na Europa, da criminalidade econômica envolvendo obras de arte. A relativa impotência do Poder Público tem convocado a iniciativa privada a desempenhar, por delegação do Estado, determinadas funções de *compliance*, notadamente na proteção do patrimônio cultural, coibindo práticas ilegais.⁵ Além do enquadramento legal dessa operação, que pede discussão cuidadosa, há outras tópicas associadas. Autores vêm rediscutindo o relacionamento

² Ver o Capítulo 8 desta coletânea.

³ Ver o Capítulo 6 desta coletânea.

⁴ Ver o Capítulo 7 desta coletânea.

⁵ Ver o Capítulo 11 desta coletânea.

entre público e privado na gestão cultural também no campo da arquitetura e do urbanismo. Sob o olhar da “mistura social”, questionam os usos e apropriações do espaço pelas autoridades públicas, bem como o que é deixado para outros atores (associações e coletivos, moradores, usuários). O equilíbrio nunca é trivial – seja em Lille, na França, seja em Belo Horizonte, no Brasil.⁶

Se sempre há um lado positivo em toda narrativa, aqui vamos tentar resgatá-lo. Quanto à cultura, quer-se enfatizar o caso bem-sucedido das “cidades criativas” – concebidas no bojo da rede mantida pela UNESCO e, ainda, no marco conceitual dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU – e o seu impacto na atividade econômica de lugares tão diferentes quanto Idanha-a-Nova, em Portugal, e Dublin, na Irlanda.⁷ Do ponto de vista do acesso a direitos, abordagens contemporâneas dão conta de que a Iniciativa de Cidadania Europeia, um instrumento de participação popular introduzido na União Europeia e reforçado pelo Tratado de Lisboa (2007), foi exitosa na mitigação do déficit democrático europeu, com um papel especial jogado pela Comissão Europeia, por força de seu monopólio operacional sobre a proposição legislativa e o processo de admissibilidade das iniciativas populares, reforçando-se, de forma retroflexa, os próprios objetivos propostos no Tratado de Lisboa.⁸ Ou seja: salvo melhor juízo, há o que celebrar.

Desafios abundam nas mobilizações da tecnologia em território europeu. O emprego de inteligência artificial (IA) e de robótica, nas diversas áreas da saúde, tem levantado questionamentos inéditos e pedido reinterpretação dos textos jurídicos e dos limites abertos à ação humana. A União Europeia, tal como o resto do mundo, pretende tirar partido do potencial da IA, que se atualiza a um ritmo acelerado, aplicando-se a sistemas que

⁶ Ver o Capítulo 12 desta coletânea.

⁷ Ver o Capítulo 10 desta coletânea.

⁸ Ver o Capítulo 9 desta coletânea.

apresentam comportamento inteligente e são capazes de analisar o ambiente e tomar medidas, com um determinado nível de autonomia, alcançando objetivos específicos. É na cibermedicina, sobretudo, que o crescimento da capacidade de computação, a disponibilidade dos dados e o progresso em relação aos algoritmos transformaram a IA numa das novidades contemporâneas com maior impacto. Esta realidade veio provocar uma ruptura na relação entre o paciente e o profissional de saúde, pondo em causa a garantia da confidencialidade e exigindo revisão dos padrões éticos e jurídicos.⁹

No flanco da educação, a incorporação tecnológica às novas rotinas traz ponderações de outra ordem. O caso avaliado, na Normandia francesa, do Building Information Modelling (BIM), é importante. Trata-se de um sistema que permite representar digitalmente as características físicas e funcionais de uma instalação, a partir da criação de uma plataforma de dados compartilhados. No entanto, existem poucos agentes qualificados para lidar com as demandas do BIM, pois a ferramenta é pautada em uma nova maneira de organização do trabalho, envolvendo equipes colaborativas interdisciplinares, com compreensão abrangente de todo o processo construtivo. Dessa forma, o rompimento com o ensino tradicional, compartimentado em disciplinas, faz-se necessidade premente, que exige uma transição profunda, na qual o referido BIM possa servir de catalisador.¹⁰

Uma dimensão final, a da sustentabilidade, recebe neste livro o triplo olhar da produção de alimentos, da geração de energia e do manejo de risco ambiental. Dada sua centralidade para o projeto de edificação da União Europeia, a Política Agrícola Comum reclama avaliação minuciosa. A UE ocupa a posição de maior exportadora mundial de bens agroalimentares, em sua maioria processados (cerca de 75%), como vinhos, cereais, carnes, azeite

⁹ Ver o Capítulo 4 desta coletânea.

¹⁰ Ver o Capítulo 5 desta coletânea.

e produtos lácteos, a despeito da tendência de pequena participação média da agricultura nas economias dos Estados-membros (atualmente, em torno de 1,5% do PIB) e no total de empregos (a taxa média corresponde mais ou menos a 4,5% da população economicamente ativa). Em 2017, a UE exportou 159 bilhões de dólares americanos, ou 13,9% das exportações totais no mundo. O comércio extrarregional de bens agroalimentares, de maneira geral, cresceu 124% do período de 2006 a 2016, tornando a UE um *major player* do comércio global do setor. Urge entender o funcionamento do setor agrícola europeu, sob pena de fazer fracassar o acordo birregional com o Mercosul, celebrado em 2019.¹¹

Como os casos alemão e dinamarquês bem podem ilustrar, muitas das medidas específicas adotadas sobre políticas energéticas revelam contradições e representam obstáculos significativos para o alcance da transição energética na União Europeia. A necessidade de estabelecer metas para o período pós-2020 foi impulsionada pela evolução do regime internacional de mudanças climáticas, em particular o acordo de Durban de 2011, para iniciar negociações e substituir o extinto Protocolo de Kyoto. Porém, a crise financeira e suas consequências econômicas e orçamentárias alimentaram debates sobre o custo dos programas de apoio às energias renováveis, que foram responsabilizados pelo aumento dos preços da eletricidade em vários Estados. Esse contexto acabou afetando as discussões subsequentes sobre as metas para 2030, fazendo com que a promoção das energias renováveis perdesse ímpeto no nível supranacional.¹² A Europa ainda se vê às voltas com a decisão da China, principal país importador de resíduos plásticos até o ano de 2018, de banir esse tipo de elemento do seu território, desencadeando impactos econômicos e jurídicos por toda a extensão do globo terrestre. Sobreveio, pois, uma mudança abrupta e imediata da estratégia

¹¹ Ver o Capítulo 2 desta coletânea.

¹² Ver o Capítulo 1 desta coletânea.

da União Europeia para lidar com o lixo produzido nos seus confins, com modificação em todo o seu regramento pertinente, cujas consequências empíricas são muito difíceis de estimar.¹³

Os desafios concretos em domínios cognitivos tão vastos como os direitos humanos, a educação, a cultura, a saúde pública, a governança, as fronteiras tecnológicas e a sustentabilidade expõem uma Europa que ultrapassa – e muito – os clichês a seu respeito. O exercício de sobrevoos a ser realizado nos 12 capítulos que se sucederão, a um só tempo históricos e multidisciplinares, permite acessar as várias facetas da região, evadida pela utopia da fraternidade continental, mas também fraturada em tantas dimensões. Desejamos-lhes, caros leitores, um percurso agradável e enriquecedor. Estamos convencidos de que o será.

Referências

BALDWIN, R.; WYPLOSZ, C. *The Economics of European Integration*. Londres: McGraw Hill, 2016.

BELÉM LOPES, D. Temer já vai tarde (para a Ásia). *O Estado de S.Paulo*, 1º set. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/temer-ja-vai-tarde-para-a-asia/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

DARNTON, R. *Os dentes falsos de George Washington*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

DE GRAUWE, P. *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

LEWIS, D. *The Road to Europe*. New York: Peter Lang, 1993.

MAÇÃES, B. *The Dawn of Eurasia*. London: Penguin, 2018.

NASAR, S. *A imaginação econômica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

OBYDENKOVA, A.; LIBMAN, A. *Authoritarian Regionalism in the World of International Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

¹³ Ver o Capítulo 3 desta coletânea.

SCHIMMELFENNIG, F. Europe. *In*: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

VAISSE, M. *As relações internacionais desde 1945*. Lisboa: Edições 70, 1996.

1. AS CONTRADIÇÕES DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA EUROPEIA EM TRÊS ESTUDOS DE CASO

Klaus Guimarães Dalgaard

A política de energia renovável da União Europeia (UE) está em evolução há décadas. Em sua fase inicial, consistia de etapas pequenas e incrementais que datam da década de 1970 (NILSSON, 2011). No entanto, a partir do final dos anos de 1990, foram adotadas políticas mais impactantes, em decorrência da transformação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em União Europeia e do estabelecimento de um regime internacional de mudanças climáticas (TOSUN; SOLORIO, 2011).

De forma geral, antes dos anos de 1990, o maior apoio à pesquisa e desenvolvimento em energias renováveis em grande escala vinha de programas nacionais em alguns países pioneiros da CEE, tais como a Alemanha, a Holanda e a Dinamarca, e seus vizinhos escandinavos, a Finlândia e a Suécia (MEYER, 2007). No início da década de 1990, as mudanças climáticas passaram para o centro da agenda da UE (MORATA; SOLORIO, 2012). Isso deu um novo impulso à promoção de energia renovável, que foi reformulada como um meio de combater o aquecimento global.

A política inicial mais significativa foi o programa ALTENER – adotado em 1993 após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992 –, com o objetivo de reduzir as emissões de dióxido de carbono (CO₂) por meio da promoção de energias renováveis. O programa fazia parte de um pacote mais amplo de medidas energéticas e climáticas, incluindo a criação de um imposto sobre energia e carbono. O objetivo principal desse programa era demonstrar os compromissos climáticos da UE em nível internacional. No entanto, devido à forte oposição de vários Estados-membros ao imposto sobre energia e carbono, o pacote se desfez. Quanto ao programa ALTENER, este foi substancialmente enfraquecido, recebendo menos financiamento do que o inicialmente planejado e contendo apenas indicações de metas para a UE: 8% do consumo energético vindo de fontes renováveis e 5% do consumo de transporte vindo de biocombustíveis até 2005 (HILDINGSSON; STRIPPLE; JORDAN, 2012). Nesta fase, a evolução das políticas de energias renováveis aconteceu principalmente no plano da política nacional dos Estados-membros da UE. Os programas supranacionais da UE foram ofuscados pelos esquemas de apoio mais abrangentes e ambiciosos de alguns Estados-membros pioneiros, principalmente a Dinamarca, a Alemanha e a Espanha.

A publicação, em 1996, do Livro Branco da Comissão Europeia, intitulado *Energia para o futuro: fontes renováveis de energia*, representou uma virada fundamental na evolução da política de energia renovável da UE. O Livro Branco incluiu uma meta indicativa de 12% de fontes de energia renovável no consumo de energia primária da UE até 2010. Listou, também, um conjunto de medidas para superar os obstáculos remanescentes ao desenvolvimento de energia renovável nos setores de eletricidade, de transporte e de aquecimento e refrigeração (COMISSÃO EUROPEIA, 1997, p. 14-18).

Em 2000, a Comissão lançou o Programa Europeu de Mudanças Climáticas, a fim de implementar os compromissos assumidos pela UE no Protocolo de Kyoto de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEEs) do bloco em 8%. A promoção de energias renováveis foi, portanto, cada vez mais enquadrada como um meio de alcançar os compromissos climáticos da UE (MORATA; SOLORIO, 2012). Além disso, o aumento dos preços do petróleo e do gás, assim como a crescente dependência das importações de combustíveis fósseis, alimentaram as preocupações com a segurança energética (COMISSÃO EUROPEIA, 2000). A promoção de energias renováveis foi uma resposta a este desafio. Foi neste contexto que a Comissão propôs as duas primeiras diretivas para a promoção de energias renováveis no âmbito das competências ambientais da UE: uma diretiva para a promoção de eletricidade renovável, adotada em 2001, e uma para os biocombustíveis, adotada em 2003 (TOSUN; SOLORIO, 2011).

A Diretiva 2001/77/CE, relativa à promoção da produção de eletricidade a partir de fontes renováveis, foi a primeira legislação da UE explicitamente orientada para a promoção de energias renováveis (REICHE; BECHBERGER, 2004). O principal objetivo estabelecido pela diretiva era uma meta indicativa de 22,1% de energias renováveis no consumo total de eletricidade da UE até 2010. Seguindo o modelo da Diretiva 2001/77/CE, em novembro de 2001, a Comissão Europeia propôs um pacote legislativo para a promoção de biocombustíveis, com três principais motivações: (1) reduzir as emissões do setor de transporte, que passa por rápido crescimento; (2) reduzir a dependência da UE do petróleo importado, num contexto de aumento de preços e aumento das tensões geopolíticas; e (3) apoiar as receitas agrícolas e dos agricultores. Entretanto, a diretiva acabou contendo apenas metas indicativas para atingir uma parcela de 2% do consumo de biocombustíveis no setor de transporte até 2005, passando para

5,75% em 2010. A diretiva também deixou aos Estados-membros um alto grau de liberdade na escolha dos instrumentos mais adequados para a promoção de biocombustíveis (ACKRILL; KAY, 2014, p. 55-56).

A partir de meados dos anos de 2000, a política de energia renovável voltou a ganhar destaque na agenda europeia, devido a uma combinação de fatores domésticos e internacionais. Apenas alguns países europeus estavam a caminho de alcançar seus objetivos nacionais, enquanto a UE como um todo estava atrasada em relação às suas metas de adoção de energias renováveis. Paralelamente, num contexto de preocupações crescentes com as importações e a segurança da oferta de energia, a Comissão elaborou uma estratégia energética da UE que enfatizava o papel das energias renováveis tanto no combate às mudanças climáticas quanto na segurança energética (MORATA; SOLORIO, 2012). Esse cenário foi intensificado pela crise do gás entre a Ucrânia e a Rússia, em 2006, e pela publicação de novas provas científicas sobre a urgência e os custos econômicos da mitigação das mudanças climáticas. Foi neste contexto que a Comissão propôs um conjunto de três metas – como parte de um “pacote climático e energético” intersetorial –, os chamados objetivos “20-20-20”: uma redução de 20% nas emissões de GEEs; uma meta de 20% de redução do uso de energia, através de medidas de eficiência energética; e uma meta de 20% de fontes renováveis na matriz energética da UE. Nesse pacote também foi incluído um objetivo de 10% de energia renovável no setor de transporte (PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU, 2009).

Em 2009, a Diretiva 2009/28/CE relativa à promoção do uso de energia renovável, também conhecida como Diretiva de Energia Renovável (DER), alterou e revogou as diretivas de eletricidade renovável (de 2001) e de biocombustíveis (de 2003). A DER estabeleceu um quadro comum para promover as energias renováveis, incluindo não só o setor elétrico, mas também o de

transporte e o de aquecimento e refrigeração, estabelecendo uma meta geral de 20% de energias renováveis na matriz energética europeia até 2020, assim como metas nacionais obrigatórias em relação à participação de fontes renováveis na matriz energética dos Estados-membros. A implementação desses objetivos foi deixada nas mãos dos governos nacionais, que foram obrigados a elaborar Planos de Ação Nacionais, incluindo objetivos específicos, mas não-vinculantes, nos setores de transporte, eletricidade, aquecimento e refrigeração (PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU, 2009). De forma geral, o contexto de 2008-2009 foi essencial para manter um nível relativamente alto de ambição e compromisso com a promoção de energias renováveis no âmbito europeu. As negociações internacionais sobre mudanças climáticas e o objetivo da UE de se apresentar como líder climático também foram decisivos na rápida adoção das metas para 2020 e na subsequente legislação de implementação de tais metas (WURZEL; CONNELLY, 2011).

A necessidade de estabelecer metas energéticas e climáticas para o período pós-2020 foi impulsionada pela evolução do regime internacional de mudanças climáticas, em particular o acordo de Durban de 2011 para iniciar negociações sobre um novo regime global para substituir o extinto Protocolo de Kyoto, que deveria ser concluído na conferência das Nações Unidas em Paris, em dezembro de 2015 (WURZEL; CONNELLY, 2011). Porém, a crise financeira e suas consequências econômicas e orçamentárias alimentaram debates sobre o custo dos programas de apoio às energias renováveis, que foram responsabilizados pelo aumento dos preços da eletricidade em vários Estados-membros da UE. Esse contexto acabou afetando a implementação da DER e as discussões subsequentes sobre as metas para 2030, fazendo com que a promoção das energias renováveis perdesse um pouco seu ímpeto no nível supranacional, assim como em vários Estados-membros. Isso levou a Comissão Europeia a propor, em 2014, uma meta relativamente mais modesta, de redução de 40% de

GEEs e elevando a meta de 27% de fontes renováveis na matriz energética europeia até 2030 (BÜRGIN, 2014).

No entanto, o progresso mais lento da última década foi re- vigorado em 2019, quando todos os Estados-membros da UE, exceto a Polônia, se comprometeram a se tornar neutros em relação às emissões de carbono até 2050. Essa decisão do Conselho Europeu levou a uma proposta dramática da recém-nomeada Comissão Europeia, sob a liderança da nova presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, para lançar o chamado Acordo Verde Europeu (European Green Deal). Porém, a proposta da Comissão diz que as atuais políticas reduzirão apenas 60% de emissões de GEEs até 2050, ao contrário do compromisso do Conselho Europeu de reduzi-las em 100% – isto é, zero emissões líquidas. A Comissão também prometeu uma lei climática até março de 2020 com o objetivo de apresentar um plano de avaliação de impacto para aumentar a meta de reduções de emissões de GEEs da UE para 55%, em comparação com os níveis de 1990, até 2030. A Comissão também planeja revisar todas as leis e regulamentos da UE para alinhá-los com os novos objetivos climáticos, assim como todos os instrumentos políticos relacionados ao clima até junho de 2021 (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

Por outro lado, embora essas metas sejam louváveis e ambiciosas, muitas das medidas específicas adotadas nas políticas energéticas da UE como um todo – assim como em alguns dos seus Estados-membros – revelam contradições que representam desafios significantes para atingir as metas da transição energética da UE. A seguir, ilustramos apenas algumas das contradições na transição energética europeia por meio de três estudos de caso: o caso da chamada *Energiewende* da Alemanha, no setor elétrico; o caso das reviravoltas da política de biocombustíveis da UE, no setor de transportes; e, finalmente, como uma síntese dos dois setores anteriores, o caso da tentativa da Dinamarca de introduzir veículos elétricos em escala nacional.

Contradições no setor elétrico: o caso da *Energiewende* da Alemanha

A transição energética, ou *Energiewende*, é um dos assuntos principais na política alemã. Não se trata apenas de um projeto central do governo de coalizão de Angela Merkel, mas também de uma questão que, em termos gerais, gera um consenso na sociedade alemã (JÄNICKE, 2011, p. 131). A *Energiewende* foi apoiada ao longo do tempo por diferentes coalizões de governo, envolvendo todos os principais partidos políticos da Alemanha. A *Energiewende* também chama a atenção da opinião pública, com fortes níveis de apoio entre a população alemã (SOLORIO; OLLER; JORGENS, 2014, p. 189). No entanto, esse consenso em relação ao crescente problema do aquecimento global, à necessidade de um sistema energético de baixo carbono e de desenvolvimento de energias renováveis é muito mais antigo na história da política energética alemã do que a mais recente política da *Energiewende*.

A noção de transição energética na sociedade alemã, como é conhecida hoje – com ideias de uma matriz energética sem petróleo, carvão e urânio –, tem suas origens em publicações no início dos anos de 1980 e na ascensão do Partido Verde na mesma época. As pessoas que faziam parte do movimento ambiental da década de 1970 agora seguem carreiras em partidos políticos, como o Partido Social Democrata (SPD, na sigla em alemão) ou o Partido Verde, na mídia, além de associações e sindicatos. A dedicação política às questões ambientais dessas pessoas lançou as bases para a política energética de hoje (HAKE *et al.*, 2015, p. 544).

Atualmente, a estratégia para transformar a Alemanha numa sociedade de baixo carbono é guiada pelos objetivos estabelecidos em três documentos principais: (1) a política energética apresentada pelo governo alemão em 2010; (2) uma emenda à mesma, aprovada em 2011, após o desastre nuclear de Fukushima, no

Japão; e (3) o acordo de coalizão de governo entre o Partido Democrata Cristão (CDU) e o Partido Social Democrata, de dezembro de 2013. A política energética do governo apresentou metas muito ambiciosas para o futuro do fornecimento de energia na Alemanha: aumentar a produtividade de energia em 20% até 2020 em comparação ao nível de 1990, e reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 40% até 2020 e em pelo menos 80% até 2050, em relação ao nível de 1990. Essa política ainda tem a meta de aumentar a parcela de fontes renováveis na matriz energética alemã para 18% em 2020 e 60% em 2050, e no setor elétrico para 35% em 2020 e 80% em 2050. No ano seguinte, em reação ao desastre de Fukushima, o governo alemão determinou a eliminação gradativa de energia nuclear no país, limitando a vida útil do último reator nuclear ao ano de 2022. Porém, em dezembro de 2013, a recém-formada grande coalizão entre o CDU e o SPD anunciou que a expansão de energia renovável, que na época já ultrapassava as metas originais, deveria ser reduzida e limitada aos chamados “corredores de desenvolvimento”, nos quais a participação de fontes renováveis no fornecimento de energia chegaria a 40-45% até 2025 e 55-60% até 2035 (FISCHER *et al.*, 2016). Subsequentemente, a meta para 2050 foi alterada, por decisão da cúpula da UE de 12 de dezembro de 2019, para zero emissões de CO₂ – isto é, 100% de energias renováveis na matriz energética alemã.

A principal ferramenta nessa transição é uma política de subsídios para energias renováveis. A lei de energia renovável da Alemanha autoriza qualquer pessoa que coloque um painel solar ou um moinho de vento a vender energia excedente para a rede, recebendo uma generosa *feed-in tariff* garantida por mais de 20 anos. Também garante aos investidores em energia verde que sua eletricidade é enviada para a rede antes de fontes convencionais e com preços altos fixados por 20 anos, priorizando a eletricidade renovável em relação à energia convencional (THE

ECONOMIST, 2012). Graças a esse apoio, a parcela de energia renovável na geração de eletricidade alemã passou de 3,6% em 1990 para 30% em 2016 (FISCHER *et al.*, 2016). Embora as energias renováveis sejam subsidiadas na maior parte da UE e dos Estados Unidos, os subsídios alemães são extremamente generosos, sendo estes pagos pelos consumidores – mais de 20 bilhões de euros por ano – através de suas contas de energia elétrica. Os consumidores alemães (a indústria alemã está isenta de parte do ônus) pagam mais por energia do que em qualquer outro país europeu, exceto a Dinamarca (THE ECONOMIST, 2016).

Embora o progresso da transição energética da Alemanha tenha sido impressionante, ainda existem algumas falhas fundamentais na *Energiewende*. A primeira é que será preciso construir 8.300 km de linhas de transmissão (sem contar conexões no Mar do Norte para parques eólicos *offshore*) para distribuir a eletricidade gerada por fontes de energia renovável (THE ECONOMIST, 2012). Segundo, até agora a *Energiewende* concentrou-se quase inteiramente na geração de eletricidade, que corresponde apenas a 21% de toda a energia consumida na Alemanha. Enquanto isso, as fontes renováveis desempenham um papel insignificante nos setores de transporte e de aquecimento doméstico. Já os veículos elétricos continuam sendo mais um sonho do que uma realidade na Alemanha, uma vez que são poucos os alemães que optam por tais veículos por motivos de sustentabilidade (THE ECONOMIST, 2016).

No entanto, a falha mais importante da *Energiewende* é que, mesmo com o aumento da parcela de energia renovável na geração de eletricidade, a produção de energia elétrica não está ficando mais limpa, em relação a emissões de GEEs. Outro problema, diretamente relacionado ao anterior, é que a energia eólica e a solar são intermitentes, criando a necessidade de geradores de reserva de outras fontes de energia, não necessariamente limpas. Portanto, a principal razão pela qual a geração de eletricidade

da Alemanha está emitindo mais gases de efeito estufa sob a *Energiewende* foi a decisão repentina pelo governo de Angela Merkel, após o desastre em Fukushima em 2011, de eliminar o uso de energia nuclear no país até 2022. O acidente de Fukushima levou a “reações quase históricas”¹ na mídia e sociedade alemãs, com edições extras de jornais diários e revistas semanais sendo publicadas e fontes on-line atualizadas a cada minuto para cobrir o desastre. Isso fez com que o apoio à energia nuclear na Alemanha caísse para cerca de 20% (um dos números mais baixos do mundo), pressionando o governo a abolir o seu uso (HAKE *et al.*, 2015, p. 542). Desde então, a política de remoção da energia nuclear tem recebido apoio de todos os partidos políticos, levando à formação de um consenso político e social sobre questões energéticas entre todos os setores da sociedade alemã, assim selando de vez o destino da energia nuclear no país (ROGGE; JOHNSTONE, 2017). Os sete reatores mais antigos tiveram sua produção interrompida temporariamente e, posteriormente, foram descomissionados como parte de uma retirada gradual da energia nuclear até 2022, tornando-se “um ingrediente essencial da *Energiewende* da Alemanha” (HAKE *et al.*, 2015, p. 543).

Essa decisão política teve consequências importantíssimas para a *Energiewende*, principalmente em relação à redução de emissões de GEEs, já que as energias renováveis exigem geração de eletricidade reserva, devido à sua intermitência. Apesar das controvérsias e de outros riscos associados, a energia nuclear não emite GEEs. Ou seja, embora as energias renováveis possam compensar facilmente a falta de capacidade nuclear em dias de vento e sol, outras fontes de energia são necessárias para os outros dias, já que o vento na Alemanha sopra em média 50% do tempo, e o sol por natureza também brilha apenas 50% do tempo (e muito menos durante o inverno).

¹ São minhas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.

Em termos ambientais, as usinas termelétricas a gás seriam a segunda melhor opção, mas não só são mais caras do que as usinas a carvão, como também tornam a Alemanha mais dependente das importações de gás russo e, portanto, mais vulnerável à influência geopolítica da Rússia. Em vez disso, a Alemanha recorreu a usinas a carvão para gerar a eletricidade reserva, requerida pelas energias renováveis incentivadas pela *Energiewende*. Consequentemente, todas as reduções de emissão de GEEs obtidas com a *Energiewende* foram superadas pelo aumento nas emissões de carbono provocadas pelo crescente uso de usinas a carvão, necessárias para substituir a energia nuclear eliminada, dando assim à *Energiewende* da Alemanha um “problema de credibilidade” (THE ECONOMIST, 2016).

Além disso, na Alemanha, o processo de licenciamento para construir novas linhas de transmissão para transportar eletricidade de usinas de energia renovável, como moinhos eólicos, está entre os mais complexos da Europa. Mas também há uma forte resistência, por parte de habitantes locais, contra a construção dessas linhas de transmissão e até contra os próprios parques eólicos – um claro exemplo da chamada “síndrome de NIMBY” (*Not In My Back Yard*, “não no meu quintal”, em tradução livre). Consequentemente, em 2019, apenas 1.078 megawatts de capacidade de geração de eletricidade renovável foram instalados – a menor capacidade instalada em qualquer ano desde que a Lei de Energias Renováveis da Alemanha foi aprovada em 2000. Segundo o governo federal da Alemanha, 5.000 megawatts de energia renovável precisam ser instalados todo ano, para que sejam atingidas as atuais metas de energia renovável da *Energiewende* (DER SPIEGEL, 2020).

Contradições no setor de transportes: o caso da política de biocombustíveis da UE

Na década de 1990, o incentivo para a produção de biocombustíveis na União Europeia se baseou principalmente em questões de apoio agrícola e desenvolvimento rural, mesmo que as questões de segurança energética e sustentabilidade já estivessem pairando em torno da agenda política europeia. Na virada do milênio, quando o preço do petróleo começou a subir e cientistas confirmavam cada vez mais as mudanças climáticas antropogênicas, as preocupações com a segurança energética e a sustentabilidade ocuparam o centro do debate político na Europa. Mas, embora a segurança energética e o desenvolvimento rural tenham sido importantes forças motrizes da política de biocombustíveis da UE, “a mitigação das mudanças climáticas tem sido o fator preeminente” (ACKRILL; KAY, 2014, p. 70).

Em 2003, a UE lançou sua Diretiva dos Biocombustíveis, estabelecendo metas indicativas para a participação de biocombustíveis no setor de transporte de 2% em 2005 e 5,75% em 2010. A Diretiva também empregava subsídios, isenções fiscais, financiamento de pesquisa e desenvolvimento e exigência de relatórios periódicos sobre medidas tomadas a nível nacional, como uma maneira de promover a produção de biocombustíveis (MOSCHINI *et al.*, 2012; NINNI, 2014). Posteriormente, seguindo as tendências mundiais, a UE estabeleceu a mistura obrigatória de biocombustíveis em combustíveis derivados de petróleo, a fim de atingir as metas estipuladas pela Diretiva dos Biocombustíveis. Essa mudança de política ocorreu à luz de um progresso decepcionante no cumprimento das metas indicativas da Diretiva dos Biocombustíveis: em 2005, a participação dos biocombustíveis no setor de transportes era de apenas 1,02%, e 2,58% em 2007 (NINNI, 2014, p. 132). A mudança de incentivos fiscais para mandatos em toda a Europa foi uma das principais

razões para o aumento das importações que ocorreram na última década (SHIKIDA, 2014).

Em 2009, a UE lançou sua Diretiva de Energias Renováveis, que consagrou metas obrigatórias para misturas de 10% de biocombustíveis no setor de transportes. Além disso, incluiu critérios de sustentabilidade na forma de requisitos mínimos de redução de emissões de GEEs – isto é, os biocombustíveis deveriam reduzir pelo menos 35% das emissões de GEEs em comparação com os combustíveis fósseis (PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU, 2009). Esse critério de redução de emissões foi posteriormente aumentado para 50% em 2017. Em 2018, subiu novamente para 60%, mas apenas para novas usinas de produção de biocombustíveis. Outros critérios de sustentabilidade são baseados no uso da terra, na qual a matéria-prima dos biocombustíveis é cultivada. Primeiro, os biocombustíveis não podem ser cultivados em áreas convertidas, onde antes havia terras com alto estoque de carbono, como pantanais ou florestas. Segundo, os biocombustíveis não podem ser produzidos a partir de matérias-primas obtidas de terras com alta biodiversidade, como florestas virgens ou pradarias. Esses critérios se aplicam tanto aos biocombustíveis produzidos na Europa quanto aos importados (CHIARAMONTI; GOUMAS, 2019).

No entanto, o aumento dos preços dos alimentos em 2007-2008, os crescentes níveis de desmatamento e as possíveis “invasões” de terras, relacionados à produção de biocombustíveis fora da Europa, abriram espaço para duras críticas por parte de atores da sociedade civil, que questionavam a sustentabilidade dos biocombustíveis (ENTREVISTA #1). As preocupações com os efeitos da produção de biocombustíveis convencionais na Mudança do Uso da Terra Indireta (MUTI) geraram debates polêmicos no âmbito científico e político. No final da década de 2010, solicitou-se uma revisão geral dos subsídios aos biocombustíveis, dado seu histórico questionável em relação a reduções

nas emissões de GEEs. Em resposta à pressão de ativistas ambientalistas, em 2012, a Comissão propôs uma diretiva que altera a DER, com o intuito de

limitar a contribuição dos biocombustíveis convencionais (com risco de emissões de MUTI) no atingimento das metas da Diretiva de Energias Renováveis [...] [e] incentivar uma maior penetração de mercado de biocombustíveis avançados (com baixa MUTI), permitindo que esses combustíveis contribuam mais para as metas da Diretiva de Energias Renováveis do que os biocombustíveis convencionais (COMISSÃO EUROPEIA, 2012).

Desde então, a mudança em direção aos biocombustíveis avançados, desenvolvidos principalmente por empresas europeias (ENTREVISTA #8), ganhou força política. Em abril de 2015, o Parlamento Europeu aprovou uma reviravolta na política de biocombustíveis da UE, mudando a direção do mercado ao impor um limite de 7% aos biocombustíveis convencionais no setor de transportes após 2020 e 3,8% após 2030. Também foi definida uma meta de 0,5% para biocombustíveis avançados a partir de 2021, aumentando gradualmente para 3,6% em 2030 (ENTREVISTA #2), cuja contribuição contaria o dobro na contabilização da meta de 10% de energia renovável no setor de transporte (CASINGE, 2015). Uma das principais motivações por trás da adoção do limite de 7% para biocombustíveis convencionais foi explicada por um representante do Diretório Geral de Energia da Comissão Europeia: “A razão por trás do limite é a necessidade de promover a inovação. Não podemos deixar as tecnologias mais baratas ganharem, senão as novas tecnologias não ganharão espaço [no mercado].” (ENTREVISTA #6).

Apesar de ter sido promulgada para atenuar as preocupações ambientais, a reviravolta na política de biocombustíveis da UE atraiu críticas em várias frentes. Levando em consideração

que outras alternativas de transporte de baixo carbono – como biocombustíveis avançados ou veículos elétricos – estão longe de atingir a economia de escala, a viabilidade comercial e a infraestrutura necessária que já existe para os biocombustíveis convencionais, é improvável que a dependência de combustíveis fósseis no setor de transporte seja reduzida significativamente no futuro próximo (ENTREVISTA #3). É possível que isso prejudique o mercado, uma vez que a demanda por biocombustíveis avançados é muito maior do que a oferta: “De fato, buscamos a qualidade, e não a quantidade [...] receio que agora estamos colocando um nível de exigência tão alto que [...] talvez não consigamos nada.” (ENTREVISTA #4).

Outra crítica decorre do fato de que a incerteza política gerada em torno de questões relacionadas à MUTI vai contra um dos principais argumentos a favor da adoção de metas de produção e misturas obrigatórias de biocombustíveis, que é fornecer segurança jurídica e regulatória aos investidores. Portanto, a reviravolta na política de biocombustíveis da UE perturbou o mercado, na medida em que a segurança jurídica e regulatória está sendo questionada por empresas que passaram mais de uma década investindo em biocombustíveis convencionais, seguindo os incentivos de demanda, criados por metas de produção e mistura obrigatórias (ENTREVISTA #5). Ou seja, a priorização dos biocombustíveis avançados, pela UE, alienou não somente os produtores de biocombustíveis mais antigos, mas também os novos, ambos relutantes em fazer novos investimentos nesse setor. Como disse um representante de uma organização de *lobby* europeia a favor dos biocombustíveis, “quem em sã consciência investiria milhões de euros em nova capacidade de produção de biocombustíveis avançados, quando a UE demonstrou claramente na última década que é incapaz de fazer políticas estáveis, consistentes e contínuas?” (ENTREVISTA #7). Consequentemente,

houve “quase nenhum investimento [em biocombustíveis] ocorrendo desde 2012” na Europa (ENTREVISTA #6).

Como resultado, a UE não tem progredido suficientemente na descarbonização do seu setor de transportes, a fim de atingir suas metas ambiciosas nesse setor. À medida que a UE retrocede em relação ao uso de biocombustíveis convencionais – que, se importados de fontes produzidas de maneira sustentável, são atualmente a maneira mais eficaz de descarbonizar o setor de transportes numa escala suficientemente grande –, a indústria emergente de biocombustíveis avançados da UE não é capaz de produzir em escala suficientemente para compensar a eliminação progressiva dos biocombustíveis convencionais. Em vez disso, a mais recente “euforia” entre os formuladores de políticas da UE, no que diz respeito a possíveis soluções para descarbonizar o setor de transporte, é a eletrificação da frota de veículos, que tem seus próprios desafios e contradições.

Contradições no transporte elétrico: o caso da tributação sobre veículos elétricos na Dinamarca

A Dinamarca é um país ideal para testar uma implementação em larga escala de veículos elétricos, por várias razões. É um país pequeno e quase totalmente plano, com distâncias relativamente curtas de um canto do país ao outro. As distâncias diárias de casa ao trabalho são menores que 50 km para a maioria da população trabalhadora, reduzindo a desvantagem da carga limitada das baterias na maioria dos veículos elétricos. Além disso, possui uma frota de veículos relativamente pequena e não tem produção local de carros. Portanto, não há pressão da indústria, como nos países vizinhos, Alemanha e Suécia, onde os governos mantêm os impostos sobre carros baixos para apoiar as vendas da indústria nacional automobilística. Além disso, a Dinamarca é um país rico, onde a maioria das pessoas pode comprar um ou

dois carros por família. Em 2018, a Dinamarca possuía 3 milhões de carros para 2,7 milhões de famílias, com uma população total de 5,5 milhões de pessoas (DANMARKS STATISTIK, 2018).

Como a Dinamarca é pequena e a maioria da população vive perto de onde trabalha, além de ser um país rico e o menos corrupto do mundo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2020), as indústrias globais frequentemente usam o país como mercado para testar seus novos produtos (EUROMONITOR INTERNATIONAL, 2019). O papel da Dinamarca como mercado de teste também é importante porque o país faz parte da União Europeia e, portanto, segue os regulamentos da UE, inclusive para carros e energias renováveis.

O fato de a Dinamarca ser considerada um “mercado de teste” ideal foi a razão pela qual, em 2012, a empresa israelense-americana, Better Place, começou a construir infraestrutura com postos de recarga para carros elétricos em posições estratégicas e a vender carros elétricos da marca e modelo Renault Fluence ZE. O objetivo era expandir-se na maioria dos mercados da Europa Ocidental, assim que resultados satisfatórios fossem alcançados na Dinamarca. Durante a fase inicial desse investimento, a Better Place dominava as manchetes na imprensa dinamarquesa, que previa um papel dominante para veículos elétricos por volta de 2020. Esse investimento também contou com a boa vontade do governo dinamarquês, que aplicou impostos consideravelmente mais baixos para veículos elétricos (GUNTHER, 2013).

Existem motivos adicionais que fariam da Dinamarca um mercado ideal para veículos elétricos. Primeiro, o país possui um sistema de transporte público altamente eficiente e barato. Portanto, há menor necessidade de instalar nova infraestrutura – isto é, postos de recarga para veículos elétricos em todas as ruas. Os proprietários de carros podem estacionar seus veículos nas estações de trem e metrô e continuar sua jornada para o local de trabalho usando o transporte público. Segundo, a matriz

elétrica é quase inteiramente renovável (GERDES, 2016). No início de 2020, a eletricidade eólica supriu mais de 50% do consumo de eletricidade. A energia solar está se expandindo num ritmo crescente, graças ao apoio do Estado. Enquanto isso, a energia hidrelétrica vinda dos rios e represas na Noruega funciona como sistema de bateria para a parte industrial da Dinamarca (ENERGISTYRELSEN, 2015). Além disso, as usinas termelétricas movidas a carvão foram transformadas em usinas de energia renovável usando biomassa, cobrindo a falta de eletricidade durante períodos em que as importações de energia eólica, solar, hidráulica e nuclear são insuficientes.

No entanto, vários fatores contrários levaram a uma expansão de carros elétricos muito mais modesta do que se esperava na fase inicial do investimento, no início da década de 2010. O primeiro problema foi o otimismo excessivo da companhia Better Place e de diversos estudos de viabilidade de mercado, feitos por institutos de pesquisa dinamarqueses (NYMANN, 2009). Inicialmente, a Better Place parecia ter condições reais de inserção no mercado dinamarquês, já que, desde o início, possuía muitos recursos para isso. Mas a empresa foi sobrecarregada por uma infraestrutura cara, tendo que construir inúmeros postos de recarga e oficinas de troca de baterias, ao mesmo tempo que planejava uma expansão ambiciosa em outros países da Europa Ocidental. No final das contas, a Better Place vendeu menos de 400 Renault Fluence na Dinamarca e acabou falindo já em 2013. Esse fracasso levou outras empresas a atrasarem consideravelmente sua entrada no mercado dinamarquês (ARENT, 2017).

Em segundo lugar, em 2016, o governo conservador recém-eleito na Dinamarca descartou o sistema tributário anterior, que favorecia os carros elétricos. Os impostos sobre automóveis na Dinamarca são determinados de duas maneiras. Quando se compra um carro, ele é tributado de acordo com seu valor de compra (taxa de inscrição). Os carros mais caros quase triplicam de preço

com esse imposto (um aumento de mais de 180%), enquanto os carros mais baratos somente dobraram de preço (aumento de 105%). Além disso, há um imposto anual (equivalente ao IPVA no Brasil), cujo valor é determinado pelo nível de poluição do carro: para carros a gasolina, varia de 42 euros (para carros mais econômicos) a 1.530 euros (para carros mais poluentes). Existe um imposto anual equivalente para carros elétricos, mas que se baseia no valor do carro, e não no seu nível de poluição (SKAT, 2020), que é mínimo em carros elétricos.

A abolição do sistema tributário que favorecia carros elétricos, em 2016, foi anunciada como uma política para parar de subsidiar os carros de luxo da marca Tesla. Desde então, o percentual de veículos elétricos entre todos os carros vendidos na Dinamarca caiu de 3,1% em 2015 para 2,4% em 2019 (GODSKE, 2018; BREDSDORFF, 2020). Uma comparação importante pode ser feita com o país vizinho, Noruega, onde 60% de todos os carros vendidos em 2019 são elétricos, devido a uma política de baixa tributação sobre esses veículos. No caso norueguês, os veículos elétricos pagam quase zero impostos sobre automóveis, pois não consomem combustíveis líquidos, representando um grande incentivo para que as pessoas troquem seus carros por veículos elétricos (GODSKE, 2018). Logo, os subsídios – e, conseqüentemente, o preço dos carros – fazem toda a diferença.

Existem outras diferenças importantes entre a Dinamarca e a Noruega, apesar de serem Estados de bem-estar social (*welfare states*) muito semelhantes. A Noruega é um país exportador de petróleo, que está constantemente poupando a maior parte de suas receitas. Em outubro de 2019, o fundo estatal de rendas de petróleo da Noruega ultrapassou um trilhão de dólares, cerca de três vezes o PIB do país. Portanto, a Noruega pode ter políticas públicas generosas, que nenhum outro país da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) consegue bancar (FINANS, 2017). Já na Dinamarca, uma política

pró-carros elétricos semelhante significaria uma queda drástica nas receitas do governo, devido à redução de impostos sobre carros a combustão. Essa receita é necessária para sustentar o generoso *welfare state* dinamarquês. Portanto, o governo usa uma lógica diferente para determinar os impostos sobre carros elétricos, diferente daquela usada para carros com motor a combustão, a fim de evitar um êxodo para veículos elétricos, que aconteceria se a mesma taxa fosse aplicada a ambos os tipos de veículos (ENTREVISTA #9).

Além disso, o aumento de veículos elétricos na frota nacional já está sobrecarregando o Estado dinamarquês e seus municípios (FDM, 2019). Nos municípios, será necessário construir postos de recarga em quase todas as ruas: 860.000 postos de recarga pelo país afora, com custo total entre 4 e 7 bilhões de euros, para suprir um milhão de carros elétricos até 2030 (MORTENSEN, 2019). Enquanto isso, o Estado terá que aumentar (e provavelmente dobrar) a quantidade de linhas de transmissão elétrica, o que já está criando uma forte resistência pública. Até agora, a maioria das linhas de transmissão na Dinamarca é subterrânea, mas não há mais espaço para expandi-las no subsolo. Por isso, o governo deve enfrentar problemas políticos, se tiver que construir novas linhas de transmissão por cima da terra, necessárias para suprir a demanda de uma frota maior de veículos elétricos (ENTREVISTA #9).

Considerações finais

Apesar das metas de sustentabilidade altamente ambiciosas estabelecidas pela UE e por alguns de seus Estados-membros, as contradições reveladas nesses três estudos de caso colocam um ponto de interrogação sobre a viabilidade da transição energética europeia. No centro dessas contradições, e outros casos

semelhantes, está o dilema entre o que é popular no discurso político e o que é tecnicamente viável. Em todos os casos, o discurso político e suas políticas públicas resultantes foram voltados para o que é popular na opinião pública: por exemplo, reduções drásticas nas emissões de GEEs (se não a neutralidade total de emissões de carbono), a eliminação gradual da energia nuclear e dos biocombustíveis convencionais, e aumento do uso de veículos elétricos. Ao fazer isso, no entanto, a política geralmente passa por cima (ou ignora) dos aspectos técnicos de como atingir esses objetivos na prática. Isso pode ser facilmente ilustrado em cada um dos nossos casos.

A resistência da sociedade alemã à energia nuclear, que não emite GEEs, levou o país a aumentar o uso de usinas termelétricas a carvão, aumentando (e não diminuindo) as emissões totais do país. Por outro lado, o setor elétrico da França, três quartos do qual consistem de energia nuclear, emite apenas um décimo das emissões de GEEs do setor elétrico da Alemanha, por unidade energética gerada (LIVET, 2015). Da mesma forma, a oposição pública aos biocombustíveis convencionais na Europa significa que o *status quo*, movido a combustíveis fósseis, está sendo favorecido, uma vez que nem os biocombustíveis avançados nem os veículos elétricos estão disponíveis na escala necessária para compensar a perda da mitigação de GEEs, em função da eliminação gradativa dos biocombustíveis convencionais.

Enquanto isso, as políticas climáticas e de transição energética mais recentes da Dinamarca receberam um banho de água fria quando os estudos de viabilidade técnica mostraram o que seria necessário para cumprir seu objetivo oficial de reduzir 70% de suas emissões de GEEs até 2030. A Dinamarca precisará aumentar, nos próximos 10 anos: sua capacidade eólica de 1,7 GW para 10,5 GW; sua capacidade solar fotovoltaica de 1 GW, cobrindo 10 km², a 11,8 GW, cobrindo 110 km²; e sua frota de veículos elétricos

de 14.600 a 1,5 milhão, para citar apenas algumas dentre várias outras medidas necessárias (SVANSØ; HOLM, 2020). Não é preciso dizer que este é um desafio hercúleo (se não completamente irreal), com custos astronômicos para o governo e os consumidores. Portanto, enquanto a UE e alguns de seus Estados-membros falam muito de seu compromisso com a sustentabilidade e têm planos ambiciosos para uma transição para uma economia de energia limpa, esses planos frequentemente entram em contradição com os meios que os governos nacionais escolhem para atingir seus objetivos, muitas vezes colocando considerações sobre o que é politicamente popular perante a opinião pública acima do que é tecnicamente viável e/ou necessário.

Referências

ACKRILL, R.; KAY, A. *The Growth of Biofuels in the 21st Century: Policy Drivers and Market Challenges*. [S. l.]: Springer, 2014.

ARENT, T. *Elbiler fik mavepuster i 2016*. 3 Jan. 2017. Disponível em: <https://fdm.dk/nyheder/2017-10-elbiler-fik-mavepuster-2016>. Acesso em: 9 fev. 2020.

BREDSORFF, M. *Salget af elbiler satte rekord – men det gjorde salget af fossilbiler også*. 2 Jan. 2020. Disponível em: <https://ing.dk/artikel/salget-elbiler-satte-rekord-gjorde-salget-fossilbiler-ogsaa-231231>. Acesso em: 9 fev. 2020.

BÜRGIN, A. National Binding Renewable Energy Targets for 2020, But Not for 2030 Anymore: Why the European Commission Developed from a Supporter to a Brakeman. *Journal of European Public Policy*, v. 22, n. 5, p. 690-707, 2015.

CHIARAMONTI, D.; GOUMAS, T. Impacts on Industrial-Scale Market Deployment of Advanced Biofuels and Recycled Carbon Fuels from the EU Renewable Energy Directive II. *Applied Energy*, v. 251, 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Communication from the Commission. Energy for the Future: Renewable Sources of Energy. White Paper for a Community Strategy and Action Plan. *COM(97)*, n. 599 final, 26 Nov. 1997. Disponível

em: https://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf. Acesso em: 9 fev. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply. *COM(2000)*, Brussels, n. 769 final, 29 Nov. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52000DC0769>. Acesso em: 9 fev. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 98/70/EC Relating to the Quality of Petrol and Diesel Fuels and Amending Directive 2009/28/EC on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources. *COM(2012)*, Brussels, n. 595 final, 17 Oct. 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012PC0595>. Acesso: 9 fev. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal. *COM(2019)*, n. 640 final, 11 Dec. 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf. Acesso em: 9 fev. 2020.

DER SPIEGEL. Windkraftausbau Bricht Stark Ein. 28 Jan. 2020. Disponível em: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/windkraft-ausbau-an-land-bricht-stark-ein-a-17da5ff9-56de-440d-b9fb-85baa20d6898>. Acesso em: 9 fev. 2020.

CASINGE, E. Parliament Rubber Stamps EU Biofuels Reform Amid Final Controversy. *Euractiv.com*, 2015. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/transport/news/parliament-rubber-stamps-eu-biofuels-reform-amid-final-controversy/>. Acesso em: 4 fev. 2020.

DANMARKS STATISTIK. *Priser og Forbrug*. 2018. Disponível em: <https://www.statistikbanken.dk/10093>. Acesso em: 9 fev. 2020.

ENERGISTYRELSEN. *Fakta om bølge- & vandkraft*. 2015. Disponível em: <https://ens.dk/ansvarsomraader/boelge-vandkraft/fakta-om-boelge-vandkraft>. Acesso em: 9 fev. 2020.

EUROMONITOR INTERNATIONAL. *Denmark: Country Profile*. 2019. Disponível em: <https://www.euromonitor.com/denmark-country-profile/report>. Acesso em: 9 fev. 2020.

FDM. *Dyrere at oplade elbiler fra 2020*. 4 Juni 2019. Disponível em: <https://fdm.dk/nyheder/bilist/2019-06-dyrere-oplade-elbiler-fra-2020>. Acesso em: 9 fev. 2020.

FINANS. *Norsk oliefond runder milepæl: Formuen er nu over 1.000.000.000.000 dollars*. 2017. Disponível em: <https://finans.dk/investor/ECE11912481/aston-martin-brager-i-vejret-efter-redningspakke-paa-500-mio-pund/>. Acesso em: 9 fev. 2020.

FISCHER, W. *et al.* German Energy Policy and the Way to Sustainability: Five Controversial Issues in the Debate on the “Energiewende”. *Energy*, v. 93, 2016.

GERDES, J. *Quitting Carbon: How Denmark Is Leading the Clean Energy Transition and Winning the Race to the Low-Carbon Future*. Kindle edition, 2016.

GODSKE, B. *Antallet af elbiler i Danmark stod næsten stille i 2017*. 9 Jan. 2018. Disponível em: <https://ing.dk/artikel/antallet-elbiler-danmark-stod-naesten-stille-2017-209776>. Acesso em: 9 fev. 2020.

GUNTHER, M. Better Place: What Went Wrong for the Electric Car Start-up? *The Guardian*, 5 Mar. 2013.

HAKE, J. F. *et al.* The German Energiewende – History and status quo. *Energy*, v. 92, p. 532-546, 2015.

HILDINGSSON, R.; STRIPPLE, J.; JORDAN, A. Governing Renewable Energy in the EU: Confronting a Governance Dilemma. *European Political Science*, v. 11, p. 18-30, 2012.

JÄNICKE, M. German Climate Policy. Political and Economic Leadership. In: WÜRZEL, K. W.; CONNELLY, J. (org.). *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*. Abingdon, UK: Routledge, 2011. p. 129-146.

LIVET, F. Quand l'Allemagne importe son électricité de France. *La Chaine Energie*, 25 août 2015. Disponível em: https://energie.lexpansion.com/energies-renouvelables/quand-l-allemande-importe-son-electricite-de-france_a-33-8329.html. Acesso em: 10 fev. 2020.

MEYER, N. I. Learning from Wind Energy Policy in the EU: Lessons from Denmark, Sweden and Spain. *European Environment*, v. 17, n. 5, p. 347-362, 2007.

MORATA, F.; SOLORIO, I. (org.). *European Energy Policy: An Environmental Approach*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.

MORTENSEN, M. W. Mål om elbiler kræver 860.000 nye ladestandere. *TV2 Nyheder*, 24 May 2019. Disponível em: <https://nyheder.tv2.dk/politi->

k/2019-05-24-maal-om-elbiler-kraever-860000-nye-ladestandere. Acesso em: 9 fev. 2020.

MOSCHINI, G. *et al.* Economics of Biofuels: An Overview of Policies, Impacts and Prospects. *Bio-based and Applied Economics*, v. 1, n. 3, p. 269-296, 2012.

NILSSON, M. EU Renewable Energy Policy: Mixed Emotions Towards Harmonization. In: BIRCHFIELD, V. L.; DUFFIELD, J. S. (org.). *Towards a Common European Union Energy Policy: Problems, Progress and Prospects*. New York: Palgrave, 2011. p. 113-130.

NINNI, A. Policies to Support Biofuels in Europe: The Changing Landscape of Instruments. *AgBioForum*, v. 13, n. 2, p. 131-141, 2010.

NYMANN, C. Er elbiler fremtiden? *Bil Magasinet*, 3 Nov. 2009. Disponível em: <https://bilmagasinet.dk/tesla/er-elbiler-fremtiden>. Acesso em: 9 fev. 2020.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU. Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources and Amending and Subsequently Repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC. *Official Journal of the European Union*, 5 June 2009. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/28/oj>. Acesso em: 9 fev. 2020.

REICHE, D.; BECHBERGER, M. Policy Differences in the Promotion of Renewable Energies in the EU Member States. *Energy Policy*, v. 32, p. 843-849, 2004.

ROGGE, K. S.; JOHNSTONE, P. Exploring the Role of Phase-Out Policies for Low-Carbon Energy Transitions: The Case of the German *Energiewende*. *Energy Research & Social Science*, v. 33, p. 128-137, 2017.

SHIKIDA, P. F. A. A Comparison Between Ethanol and Biodiesel Production: The Brazilian and European Experiences. In: PADULA, A. D. *et al.* (org.). *Liquid Biofuels: Emergence, Development and Prospects*. London: Springer, 2014.

SKAT. *Vægtafgifter og grøn ejerafgift 2020*. 2020. Disponível em: <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2234535>. Acesso em: 9 fev. 2020.

SOLORIO, I.; OLLER, E.; JORGENS, H. The German Energy Transition in the Context of the EU Renewable Energy Policy. In: BRUNNENGRABER, A.; DI NUCCI, M. R. (org.). *Im Hurdenlauf zur Energiewende*. Wiesbaden: Springer, 2014. p. 189-200.

SVANSØ, V. L.; HOLM, T. A. En fredag aften satte Folketinget et »meget ambitiøst« klimamål – det kan betyde skrotning af fyret, elbil i garagen og flere højspændingsmaster. *Berlingske*, 9 Feb. 2020. Disponível em: <https://www.berlingske.dk/business/en-fredag-aften-satte-folketinget-et-meget-ambitioest-klimamaal-det-kan>. Acesso em: 10 fev. 2020.

THE ECONOMIST. *Energiewende*. 28 July 2012.

THE ECONOMIST. *It's Not Easy Being Green*. 11 Aug. 2016.

TOSUN, J.; SOLORIO, I. Exploring the Energy-Environment Relationship in the EU: Perspectives and Challenges for Theorizing and Empirical Analysis. *European Integration online Papers (EIoP)*, v. 15, Special Mini-Issue 1, Article 7, 2011. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2011-007a.htm>. Acesso em: 9 fev. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perception Index 2019*: Kampen mod korruption er gået i stå. 2020. Disponível em: <https://transparency.dk/corruption-perception-index-2019-kampen-mod-korruption-er-gaaet-i-staa/>. Acesso em: 9 fev. 2020.

WURZEL, R.; CONNELLY, J. *The EU as a Leader in International Climate Change Politics*. New York: Routledge, 2011.

Lista de entrevistas*

ENTREVISTA #1: Entrevista pessoal e presencial do autor com ativista de uma ONG ambientalista, em Londres, Reino Unido, 24 de fevereiro de 2017.

ENTREVISTA #2: Entrevista pessoal e presencial do autor com funcionário do Diretório Geral de Energia da Comissão Europeia, em Bruxelas, Bélgica, 28 de fevereiro de 2017.

ENTREVISTA #3: Entrevista pessoal e presencial do autor com membro do Parlamento Europeu, atuando na Comissão de Energia, em Bruxelas, Bélgica, 28 de fevereiro de 2017.

ENTREVISTA #4: Entrevista pessoal e presencial do autor com funcionário do Diretório Geral de Transporte e Mobilidade da Comissão Europeia, em Bruxelas, Bélgica, 1º de março de 2017.

ENTREVISTA #5: Entrevista pessoal e presencial do autor com representante da indústria de biocombustíveis convencionais, em Bruxelas, Bélgica, 2 de março de 2017.

ENTREVISTA #6: Entrevista pessoal e presencial do autor com funcionário do Diretório Geral de Energia da Comissão Europeia, em Bruxelas, Bélgica, 2 de março de 2017.

ENTREVISTA #7: Entrevista pessoal e presencial do autor com representante de uma organização de *lobby* europeia a favor dos biocombustíveis, em Bruxelas, Bélgica, 3 de março de 2017.

ENTREVISTA #8: Entrevista pessoal e presencial do autor com representante da indústria de biocombustíveis avançados, em Bruxelas, Bélgica, 3 de março de 2017.

ENTREVISTA #9: Entrevista pessoal e presencial do autor com representante de uma organização de *lobby* energético dinamarquesa, Bruxelas, Bélgica, 3 de março de 2017.

* Essas entrevistas foram feitas no âmbito do projeto de pesquisa *Os biocombustíveis nas relações internacionais*, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (Processo 2014/13651-2). Elas ocorreram sob acordos de sigilo, segundo os quais não serão divulgados ou publicados os nomes dos entrevistados ou, no caso de empresas e organizações privadas e/ou não-governamentais, os nomes das empresas/organizações às quais os entrevistados são afiliados.

2. A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC) DA UNIÃO EUROPEIA (UE):

uma experiência para pensar o Acordo de Livre Comércio entre a UE e o Mercosul

Patrícia Nasser de Carvalho

Considerações iniciais

Em 2019, foi muito celebrado por políticos e representantes de Estado e de governo a conclusão do Acordo de Livre Comércio entre a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) depois de quase 20 anos de negociações. Mesmo sem data certa para entrar em vigor, pois depende da ratificação por todos os 27 Estados-membros da UE e dos 4 Estados-partes do Mercosul (Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina),¹ não há dúvidas da importância do acordo para ambas as partes em termos econômicos e políticos: esse é um dos primeiros acordos de livre comércio proposto pela UE a um parceiro extrarregional no domínio de uma associação estratégica, envolve um mercado com quase 780 milhões de habitantes, representa 35% das exportações mundiais

¹ Como a Venezuela não era um Estado-parte do Mercosul no início das negociações do Acordo de Livre Comércio UE-Mercosul, não participa das negociações.

de bens e de serviços e envolve quase 30% dos fluxos mundiais de investimento direto estrangeiro (AZEVEDO *et al.*, 2019). Também é um acordo bastante complexo e ambicioso, pois, além da redução de tarifas, inclui padrões de qualidade de produtos, proteção ambiental e ao trabalho, regras de *e-commerce*, direitos de propriedade intelectual, transparência etc. Por fim, o acordo pretende se tornar um símbolo do compromisso europeu com o livre comércio. Ao buscar se firmar como importante ator global, a UE quer demonstrar que atua na contramão das medidas protecionistas aplicadas por diversos países, com destaque para as duas outras maiores potências do mundo, Estados Unidos e China, em decorrência da mais recente guerra comercial.

Não obstante suas distintas características, UE e Mercosul são grandes, bem organizados e altamente produtivos mercados produtores de bens agrícolas e pecuários e, talvez por esse motivo, o tema agricultura tenha sido um dos mais sensíveis e que por muito tempo obstaculizou o progresso das negociações do Acordo de Livre Comércio. Em 2004, o processo negociador chegou a ser paralisado por inúmeras divergências, sobretudo em razão do demasiadamente protecionista setor agrícola europeu (assim considerado pelos países do Mercosul), tendo sido o processo negociador retomado apenas em 2010. O Mercosul reclamava da alta incidência de tarifas e barreiras não tarifárias sobre seus produtos agrícolas, apesar das condições de seus Estados-partes, os quais têm vantagens comparativas e competitivas para a produção desse tipo de bem: diversificação de clima, ampla quantidade de terras, *know-how* e alta tecnologia em certas regiões. O Brasil, com maior destaque, é um dos maiores mercados produtores de bens agroalimentares do mundo, tem grande produtividade e escala e é um vetor importante das exportações e do crescimento econômico do país. No que diz respeito à participação da atividade agrícola no PIB, as economias de Argentina, Uruguai e Paraguai também dependem muito da agricultura para crescer.

A escolha pela especialização em produtos agropecuários, além de histórica nos países do Mercosul, encontrou condições conjunturais ainda mais favoráveis entre 2003 e 2013, com o aumento dos preços de alimentos, minerais e outras *commodities* no mercado internacional. Com o fim desse ciclo internacional de alta de preços, por volta de 2014, o mercado europeu voltou chamar a atenção dos governos do bloco mercosulino para a conclusão do acordo, uma vez que a UE era (e continua sendo) o principal parceiro comercial e investidor dos países do Mercosul, sendo que as exportações do Mercosul para a UE estavam relativamente concentradas no setor agropecuário (alimentos, bebidas e tabaco) e em algumas manufaturas.

A UE é o maior importador agrícola mundial: em 2017, o bloco importou US\$ 176 bilhões, o que representou 15,3% de todas as importações agrícolas no mundo (MAPA, 2018). Certamente, caso ocorra o fim da incidência de tarifas sobre frutas, suco de laranja, café e outros bens, como previsto pelo acordo, os países do Mercosul devem ampliar suas exportações totais para a UE.

Embora a agricultura seja um setor pouco representativo em relação às exportações totais europeias para o Mercosul, uma vez que sua pauta está concentrada em produtos industrializados e na prestação de serviços, desde 2013, a UE ocupa a posição de maior mercado exportador mundial de bens agroalimentares, em sua maioria do tipo processados (cerca de 75%), como vinhos, cereais, carnes, azeite e produtos lácteos (dados de 2016), a despeito da tendência de pequena participação média da agricultura nas economias dos Estados-membros (atualmente em torno de 1,5% do PIB) e no total de empregos (a taxa média corresponde mais ou menos a 4,5% da população economicamente ativa). Em 2017, a UE exportou US\$ 159 bilhões ou 13,9% das exportações totais do setor no mundo. O comércio extrarregional de bens agroalimentares, de maneira geral, cresceu 124% do período de

2006 a 2016, colocando a UE no posto de importante *player* do comércio global do setor (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

Diante desse cenário, é relevante pensar como funciona o setor agrícola da UE, centrado na figura da Política Agrícola Comum (PAC), a primeira política comum da Europa e precursora no âmbito do projeto europeu de integração regional desde que foi aprovada, em 1962. Certamente, é importante que os políticos dos países do bloco mercosulino, especialmente do Brasil, entendam melhor essa política antes de ratificar o Acordo de Livre Comércio UE-Mercosul, e assim possam compreender a posição dos europeus quando se trata de negociar o tema agricultura a partir de uma política tão complexa, realizada seguindo a lógica de um sistema de Estados nacionais que cooperam de uma maneira completamente diferente de qualquer outro. Neste sentido, a PAC é uma experiência essencial para refletir sobre as negociações e os possíveis impactos do Acordo de Livre Comércio entre a UE e o Mercosul.

O objetivo deste capítulo é apresentar o contexto em que a PAC foi negociada e institucionalizada, seus instrumentos, mecanismos e princípios e a fonte de recursos de seu financiamento. Em seguida, são discutidos o papel dos grupos de interesses na conformação e na persistência da PAC ao longo das décadas e seus principais resultados. Destaca-se, por um lado, o aumento da produtividade no campo e a superação da escassez de alimentos na Europa após o fim da Segunda Guerra Mundial, além de como a PAC adquiriu legitimidade perante os cidadãos, tornando-se um símbolo positivo do processo europeu de integração regional ao longo dos anos de 1960 e 1970. Discorre-se, por outro lado, como a PAC se tornou uma política controversa desde o início e, por conseguinte, fonte de conflitos e desequilíbrios, demandando reformas subsequentes a partir dos anos de 1990, que pouco modificaram a sua essência protecionista (DE BIÈVRE; POLETTI, 2014).

A discussão segue ordem cronológica na esteira do processo de integração da Europa para mostrar que a PAC não tem importância primordialmente econômica. Os determinantes políticos e o simbolismo do campo sintetizados na PAC foram, na maioria das vezes, mais importantes do que seus benefícios econômicos.

A primeira Política Comum da Europa

Até 1962, ano de aprovação da PAC, os países fundadores do projeto – Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo – cooperavam em três comunidades: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, de 1951), a Comunidade Econômica Europeia (CEE, de 1957) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom, de 1957). A partir do final dos anos de 1950, quando os termos da PAC começaram a ser negociados, os líderes europeus apostaram nos seus princípios e instrumentos para garantir a produção e a distribuição de recursos agroalimentares aos cidadãos das nações as quais lideravam. O longo intervalo de escassez de gêneros alimentícios havia causado fome e doenças no período entre os dois conflitos mundiais, e a Segunda Guerra Mundial tinha marcado de maneira traumática a sociedade europeia, pois a fome se manifestou como um dos mais graves problemas durante e após o fim do confronto e contribuiu para manter a sensação de insegurança no continente. A emergência da ordem bipolar, com o início da Guerra Fria, pouco depois do cessar-fogo de 1945, reforçou o temor da população de que o desabastecimento de alimentos pudesse ser novamente uma realidade na região (SWINNEN, 2009).

O contexto de difíceis condições em que se encontravam as nações europeias no pós-Segunda Guerra Mundial foi fundamental para a constituição do paradigma do Estado assistencialista em muitos países da região, isto é, para a concepção

de que o Estado deveria buscar soluções emergenciais e tomar iniciativas por meio da adoção de políticas públicas. A situação precária em que elas se encontravam após o fim do conflito exigia a intervenção imediata dos governos para organizar programas de longo prazo a fim de recuperar a infraestrutura e a economia e reverter a condição de insuficiente oferta de produtos básicos em seus mercados. No âmbito das políticas keynesianas e de bem-estar social adotadas no pós-Segunda Guerra, os líderes políticos da Europa entendiam que era sua a tarefa de recuperar não somente as bases materiais de suas nações, mas também proteger o cidadão, garantindo a segurança social. Por isso, desde o fim dos confrontos, vários governos europeus estabeleceram como uma de suas metas primordiais elevar a produção total de bens agroalimentares para alcançar a autossuficiência, com a finalidade de eliminar o sofrimento dos indivíduos, superar seus traumas e evitar novos enfrentamentos na região.

Desse modo, a partir da segunda metade dos anos de 1940, com investimentos em planos públicos nas áreas de educação e de treinamento da mão de obra, inovações tecnológicas, melhoramento técnico e em infraestrutura, o problema da oferta de alimentos foi direcionado. Os governos europeus priorizaram ações voltadas ao aumento da produtividade agrícola a fim de expandir a produção na área rural e, conseqüentemente, elevar a oferta doméstica aos consumidores para depender cada vez menos das importações (ALVAREZ-CUADRADO, 2005).

Além disso, muitos países da Europa introduziram sistemas de estabilização artificial de preços, normalmente por meio da determinação de patamares mínimos garantidos por cada governo, diversos tipos de subsídios à exportação, ajuda direta aos produtores e a imposição de tarifas e quotas máximas sobre os produtos importados (CHANG, 2009). Em um contexto de economia dirigida, capital e trabalho foram orientados pelo Estado, em maior medida para a produção de manufaturas, seguida da

agricultura, energia e mineração, setores considerados estratégicos por eles naquele momento (BROADBERRY, 2009).

Abria-se, assim, uma fase que levou a um salto de produtividade agrícola em função dos investimentos na modernização do campo, resultado do esforço único e direto dos Estados da parte ocidental da Europa, que à época estavam sendo apoiados militar e economicamente pelos norte-americanos. Em pouco tempo, as mudanças estruturais que aconteceram na agricultura dos países que formavam a CEE se mostraram profusas: crescimento da especialização agrícola e integração de mercados nacionais, entre si e com a pecuária, e formação de cadeias produtivas agroalimentares, as quais foram cada vez mais dominadas pelo grande capital industrial.

Como consequência disso, houve transformação de insumos finais destinados às fábricas de alimentos processados, que se tornaram mais duráveis. À semelhança de outros setores da indústria da parte ocidental da Europa, que crescia rapidamente, a agropecuária europeia foi organizada sob uma rede de insumos efetivamente integrada e organizada, voltada à produção eficiente.

A admissão de um novo paradigma tecnológico nos domínios dos transportes e das máquinas agrícolas na maior parte dos países resultou em acentuado êxodo rural no período de recuperação econômica a partir do início dos anos de 1950. Paralelamente, o crescimento do tamanho das propriedades rurais – embora a maioria delas fosse do tipo familiar –, tanto em relação à intensidade de capital investido quanto à extensão das áreas plantadas, o alto grau de especialização produtiva e o aumento da diferenciação dos padrões produtivos agrícolas à custa do número de trabalhadores do campo, cuja mão de obra foi sendo substituída por máquinas, marcaram as mudanças estruturais na agricultura europeia. Com as novas oportunidades na indústria e no setor de serviços, as áreas urbanas absorveram contingentes renovados e

significativos de força trabalho provenientes do campo (MARTÍN-RETORTILLO; PINILLA, 2013).

Logo, entre os anos de 1950 e 1960, a agricultura dos membros da CEE alcançou o posto de uma das mais modernas, produtivas e uma das mais protegidas do mundo. Paralelamente, a nova ciência, a Nutrição, determinava a importância de padrões alimentares e nutricionais e servia como guia para as políticas relacionadas à melhoria das dietas dos cidadãos (SHAW, 2007). De modo geral, o período imediato ao pós-Segunda Guerra se caracterizava por grandes correntes migratórias do campo para a cidade, importantes ganhos de eficiência e extraordinário crescimento econômico na Europa Ocidental, incluindo os membros da CEE.

Por conseguinte, no final da década de 1950, quando as condições de operacionalização e financiamento da PAC começaram a ser negociadas pelos membros da CEE, muitos deles haviam alcançado a autossuficiência na produção de diversos bens agroalimentares e precisavam importar cada vez menos. No ano da aprovação da PAC, em 1962, a estrutura agrícola dos seis que formavam a CEE era completamente diferente do período entreguerras. Na maioria dos casos, eles não somente conseguiam produzir diversos tipos de alimentos em níveis suficientes para seu consumo, como o faziam em excesso. Havia produção de excedentes de trigo, açúcar, carnes (bovina e suína) e alguns vegetais, por exemplo (ACKRILL, 2000). Por outro lado, as diferenças de volume produzido e de produtividade também eram claras entre regiões e dentro dos países.

Depois de 1967, ano em que a PAC entrou em atividade, a oferta de alimentos foi ainda mais ampliada em um número concentrado de bens, e o volume do comércio intrarregional cresceu de modo rápido e consistente. Em vista disso, aos olhos dos cidadãos, os investimentos públicos no campo se mostravam exitosos no seu principal propósito: garantir a suficiência

alimentar nos mercados dos membros da CEE e integrar o tema agricultura ao mercado comum, em fase de formação. O objetivo do Tratado de Roma, que havia institucionalizado a CEE em 1957, era alcançar uma “união cada vez mais convergente” pela via da integração econômica. Seus integrantes propuseram a formação de uma união aduaneira, em que haveria livre circulação de bens sem barreiras, aplicando uma tarifa externa comum. Em seguida, incluíam capital, serviços e pessoas, a fim de promover a unificação econômica para a formação de um mercado comum e a preparação da futura integração política da Europa pela união de Estados.

As incertezas relativas aos preços dos produtos agrícolas, normalmente vistos como mais voláteis do que os demais bens, e a necessidade de defender a tradicional propriedade familiar, entendida como um símbolo do campo e parte de sua história pela sociedade europeia, também foram motivos que legitimaram a PAC perante a sociedade europeia. Não ficava claro para o cidadão comum que a PAC não havia sido formulada para resolver exclusivamente o problema da escassez de alimentos naquele período, mas que, na verdade, ela servia também para gerenciar excedentes de várias categorias de bens agrícolas. Esse era um inconveniente porque o excesso de bens impactaria na queda dos preços dos produtos e na renda dos produtores rurais. Além disso, a ideia de que o campo era responsável por produzir bens vitais e proporcionar bem-estar era amplamente aceita pela opinião pública dos membros da CEE, legitimando a institucionalização da PAC (KNUDSEN, 2009).

Três novos Estados-membros se associaram à CEE em 1973: Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, formando a CEE-9. Em 1981, foi a vez da Grécia (CEE-10) e, em 1985, foi aprovada a adesão de Portugal e da Espanha (CEE-12). Com exceção do Reino Unido, que era um grande importador de alimentos, e da Dinamarca, cujo nível de produção industrial era relativamente alto frente à

agricultura, os demais países recém-incorporados à CEE eram economias essencialmente agrárias de baixo nível de mecanização e onde havia regiões menos competitivas em relação aos demais mercados.

Apesar do crescimento do número de membros das comunidades europeias, a agricultura havia sido incorporada aos artigos do Tratado de Roma como um setor fundamental para a concretização do mercado comum e capaz de garantir a oferta de todos os tipos de bens. Além de bens agrícolas e o abastecimento de alimentos aos consumidores a “preços justos” terem sido incluídos no mercado comum, o Tratado de Roma abarcou prescrições para a formação de uma política agrícola comum com “diretrizes fracas e pouco precisas se comparadas aos de outras áreas da integração econômica” (LUDLOW, 2007, p. 350).² O texto indicava que a inclusão da agricultura teria caráter social porque evitaria as flutuações dos preços agrícolas, melhoraria a qualidade de vida dos produtores e trabalhadores rurais, particularmente através do aumento do nível de sua renda, e sugeria que as metas gerais da política agrícola comum assegurariam a elevação da produtividade no campo (KOESTER, 2001), apesar de que não tenha indicado como se daria o progresso técnico e os investimentos nas regiões menos favorecidas e onde a produtividade do campo era baixa. Foram as divergências entre os interesses nacionais no setor que impediram que os “Seis da CEE” chegassem a uma decisão comum de harmonizar a estrutura dos mercados agrícolas.

Uma das explicações para essas dificuldades estava no fato de que, desde o início do processo de integração da Europa, com a fundação da CECA, em 1951, houve pouca vontade política dos Estados-membros de instituir uma verdadeira comunidade que pudesse sacrificar alguns interesses nacionais em nome da solidariedade entre os membros do bloco da forma que o projeto

² São minhas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.

de integração regional da Europa foi pensado no início dos anos de 1950. Muitas vezes, durante o processo decisório para a formulação das bases jurídicas da CEE, os Estados-membros não conseguiram convergir suas vontades e interesses em direção à harmonia deles. Como consequência disso, depois de o projeto de integração da Europa ter sido iniciado, a recuperação econômica dos membros da CEE-6 e o sucesso comercial intrarregional encobriram o aumento dos custos das divergências entre os Estados-membros na área agrícola e a incapacidade das instituições comunitárias de harmonizar interesses pela via da integração política. O verdadeiro sentido da integração, como haviam planejado muitos pensadores do projeto europeu de integração regional, ainda no final da Segunda Guerra, enfrentaria sérias dificuldades no âmbito político.

De outro modo, embora o projeto europeu de integração regional tenha sido inicialmente pensado em bases para além da economia com o objetivo de ser uma verdadeira união de povos que compartilhavam um destino comum, na realidade, ele se desenvolvia priorizando a ampliação de seus princípios materiais com resistência à integração política. Os Estados defendiam seus próprios interesses nacionais e não se mostraram dispostos a ceder em prol do grupo. As condições heterogêneas e as divergências nacionais, que só poderiam ser suplantadas se um verdadeiro aparato político supranacional funcionasse, marcaram as décadas seguintes da CEE. Com efeito, a agricultura era um setor consensualmente estratégico para o projeto de integração regional e, assim como o mercado comum, apresentava bom desempenho geral, mas no qual as fraturas políticas do projeto de integração regional da Europa ficavam expostas. A integração política não avançava com o aceite dos Estados-membros de que eles não mais desempenhariam o papel principal e, por isso, o processo favorecia a integração econômica regional e o grande capital em detrimento da integração política.

As maiores discordâncias ficaram centradas no eixo franco-germânico, dado que França e Alemanha Ocidental eram as maiores economias e tinham importância estratégica para o avanço do processo de integração regional. Seus interesses com relação à agricultura eram completamente divergentes. O mercado francês era o maior produtor agrícola da CEE e tinha dificuldades de lidar com estoques crescentes, resultados de décadas de estímulos à produção por meio de gastos públicos com subsídios, sustentação do nível de preços, incentivos à exportação e controle de importações (ZOBBE, 2001). Por esse motivo, o governo da França mostrou forte determinação em assegurar um acordo positivo sobre uma política comum por meio da PAC (WEBBER, 1998), defendendo altos preços mínimos dos bens.

Na Alemanha Ocidental a agricultura não desempenhava um papel central em termos econômicos, embora sua indústria fosse muito forte e competitiva. Como o país comprava muitos produtos agrícolas de fora, a organização do seu mercado estava fundada na estrita administração das importações e no controle de estoques. Por isso, ao país interessava que os bens agroalimentares tivessem baixos preços mínimos determinados pela PAC na CEE.

Até o início dos anos de 1960, aqueles dois países haviam feito um grande esforço político para apoiar a integração regional da Europa. Todavia, no que tange à agricultura, uma vez que a dimensão histórica e a importância para a economia e a sociedade de França e Alemanha Ocidental eram bastante diferentes, o posicionamento de cada um desses países nas negociações da PAC era antagônico. Desse modo, ambas as nações protagonizariam grandes conflitos no processo de barganha da PAC e em outros temas no período da Guerra Fria, o que resultou em frágeis compromissos da CEE ao longo dos anos de 1960 e 1970. Sem convergência sobre formato de uma política agrícola comum harmônica, a PAC foi aprovada em 1962 como uma “colcha de

retalhos”, não atendeu às demandas e se voltou mais aos interesses da França. Nas duras negociações, a Alemanha Ocidental acabou cedendo várias vezes para alcançar seus objetivos relativos à livre circulação de bens industrializados (LUDLOW, 2007).

Instrumentos e mecanismos da PAC: fontes de desequilíbrios

Uma breve análise dos instrumentos e mecanismos que compõem a estrutura fundacional da PAC clarifica o seu modo de funcionamento e a sua dinâmica, além de apontar que as próprias incongruências daqueles que foram primariamente escolhidos resultaram em consequências que exigiram que a PAC fosse subsequentemente reformada. Em razão das divergências de interesses nacionais, a seleção dos instrumentos dessa política não foi neutra em termos políticos e nasceu carregada de simbolismo e determinada a cumprir com os objetivos estabelecidos no artigo 39º do Tratado de Roma, os quais abarcavam metas relativas à garantia da oferta do mercado, à melhoria da produtividade e à manutenção da renda agrícola (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004).

O artigo 40º do Tratado de Roma ficou reservado aos instrumentos legais da PAC. Vagamente explicitados, afirmavam que, a fim de alcançar os objetivos da integração no setor, o mercado agrícola deveria ser organizado considerando uma das seguintes formas, dependendo do produto: regras comuns de competição e substituição das organizações nacionais pelas Organizações Comuns de Mercado (OCMs). As OCMs eram responsáveis por implementar, administrar e representar as diretrizes do “mecanismo de apoio aos preços da PAC” e eliminar as barreiras intracomunitárias, criando regras comuns relativas ao comércio interno, assegurar a competição e a oferta de alimentos por meio de ajudas diretas e indiretas, além de apoiar com fundos o

mecanismo de apoio aos preços para a sua progressiva harmonização e estabilização (DE LA ROSA JR., 2010).

Na prática, as OCMs abarcavam as seguintes atividades: regulação de preços e de estoques, transferências e auxílios para a produção e venda de cada produto (inclusive ao exterior), sobretudo para as regiões com condições naturais ou estruturais mais frágeis, além de mecanismos para estabilizar as importações e exportações. Elas também estabeleceram medidas para determinação de estoques e quotas de importação. Ou seja, as OCMs detalhavam a operação dos mecanismos de suporte aos preços comuns de produtos específicos e os períodos sob quais condições as intervenções seriam feitas no mercado. Cada uma delas deveria se concentrar na busca por seus objetivos sem qualquer discriminação entre produtores e consumidores na CEE. Na prática, todavia, elas não levaram em conta as deficiências de cada país ao não admitirem que os Estados-membros mais competitivos deveriam sacrificar alguns objetivos para que o mercado comum pudesse ser viabilizado em etapas. Por essa razão, a necessidade de coordenação demandou difíceis decisões sobre os níveis de preços comuns.

Dado que os governos passaram a se preocupar mais com a garantia do aumento dos rendimentos do setor agrícola do que com a suficiência alimentar nos mercados europeus depois dos anos de 1950, esses preços foram estipulados em níveis bem mais elevados do que os que vigoravam no mercado internacional. Toda vez que o produto importado chegasse à fronteira a um preço inferior ao arbitrado pelas OCMs, a diferença seria cobrada sob a forma de “taxas variáveis” ou “taxas móveis”. Portanto, na fronteira, as taxas equivaleriam à diferença entre preços do mercado mundial e os preços mínimos praticados pela CEE (CARÍSIO, 2006).

Admitia-se que esse sistema de apoio aos preços seria duplamente positivo: para além de impedir a concorrência dos

produtos importados, recolheria fundos para financiar os mecanismos de garantia e os subsídios à exportação. O mecanismo de suporte aos preços como a “espinha dorsal da PAC” foi justificada pelos governos com base no argumento de que ele seria o maior incentivador ao rápido aumento da produtividade do setor no pós-Segunda Guerra Mundial, quando a maior parte dos Estados-membros da CEE ainda era importadora líquida de alimentos. A necessidade de contenção das flutuações dos preços agrícolas também foi outra forte razão apresentada.

Como desde a metade dos anos de 1950 os excedentes de vários produtos aumentavam, as exportações agrícolas passaram a ser subsidiadas a expensas crescentes do orçamento comunitário. Quando apropriado, as autoridades revendiam esses excedentes a preços subsidiados no mercado doméstico ou internacional. Todas essas ações garantiam preços, independentemente das flutuações do mercado mundial. Um sistema público de compras e estocagem também foi desenvolvido, embora posteriormente a CEE tenha ampliado o uso de recursos de estocagem do tipo privada.

O primeiro movimento em direção a uma política de preços comuns envolveu o setor de cereais (1964) em razão do peso do seu consumo no mercado europeu e da sua influência sobre os outros setores da economia. Os demais foram aqueles nos quais a CEE tinha autossuficiência: açúcar, carne e produtos lácteos (PEZAROS, 1998). Existiam ainda outras medidas de salvaguarda para conter situações inesperadas pela desorganização do mercado interno causadas pelas importações. Elas tomaram a forma de aumento de tarifas, restrições quantitativas ou a suspensão pura e simples das importações por um período determinado.

A escolha pelo apoio ao nível de preços como a “espinha dorsal” da PAC e dos demais instrumentos – chamados de medidas de mercado – sem um acompanhamento de qualquer tipo de política estrutural paralela que facilitasse o ajustamento imediato de

preços deixava claro que ela não era uma política que visava mudanças de longo prazo na produção e na organização de mercado da CEE, postergando soluções até o limite dos desalinhamentos totais da capacidade de sustentação dos recursos do orçamento comunitário destinados a esse fim. Na verdade, os moldes escolhidos para a PAC, refletidos pelos seus instrumentos, abriam espaço para a superprodução e não traziam nenhuma solução para o problema das diferenças de produtividade e de tamanho das propriedades. Consequentemente, persistiam as disparidades locais e regionais de capacidade de produção, produtividade e de renda. O sistema de preços isolava cada vez mais os níveis de preços do mercado comunitário do mercado internacional, alcançando patamares constantemente mais altos, estimulando o aumento dos investimentos na produção agrícola do mercado comunitário e potencializando o risco de excedentes produtivos (FREIRE; PARKHURST, 2003). Na maioria das vezes, “quando havia oferta superior à demanda, as autoridades comunitárias encontravam grande dificuldade para se desfazer dos estoques, principalmente quando eles cresciam por safras consecutivas” (CARÍSIO, 2006, p. 46).

A complexa estrutura fundacional da PAC, pautada nas preferências de alguns Estados-membros da CEE, tomando como padrão os altos níveis de preços já praticados na França, a expensas dos fornecedores internacionais, refletia excesso de tecnicidades da PAC e as conveniências de alguns, não logrando ser uma política harmônica de interesses verdadeiramente comuns. Ao contrário, as decisões relativas à PAC se mantinham distantes do entendimento do cidadão comum e sintetizavam diversos instrumentos de políticas nacionais agrícolas anteriormente existentes, como uma “colcha de retalhos”. Contraditoriamente, os resultados da PAC, no que se refere à produção e à produtividade, implicavam imagem positiva de política comum na esteira do processo de integração regional da Europa para a maior parte

da sociedade europeia, que progressivamente se tornava urbana (DE LA ROSA JR., 2010).

Previamente à escolha dos instrumentos de operacionalização da PAC, foram apresentados os seus princípios. O primeiro deles, o Mercado Unificado, determinava que os produtos agrícolas deveriam transacionar livremente no mercado único, isto é, dentro dos limites geográficos da CEE, onde “todos os mercados agrícolas nacionais operariam como ‘um só mercado regional’ e as práticas de comércio consideradas injustas seriam eliminadas” (SORENSEN, 2008, p. 127).

O segundo princípio, denominado Preferência Comunitária e Paridade e Produtividade, afirmava que os produtos da CEE teriam prioridade no acesso ao mercado europeu e que esse mercado seria protegido dos importados similares ou mais baratos provenientes de terceiros países a partir da aplicação de tarifas de importação. Através das OCMs, esse princípio deveria assegurar que a renda dos produtores rurais fosse equivalente à de outros setores.

O terceiro, que era o Princípio da Solidariedade Financeira ou Princípio do Financiamento Comum, referia-se a todos os custos da PAC, que seriam financiados por um fundo comunitário, assegurado com recursos originados a partir da arrecadação na fronteira e de outras fontes. Isso significava que a operação das regras da PAC e os mecanismos relacionados à organização de mercado seriam totalmente custeados por um orçamento comunitário independente do peso da produção agrícola em cada Estado-membro. Em outras palavras, tanto o formato quanto o financiamento da PAC seriam decididos conjuntamente, em consonância com o princípio do Mercado Comum.

Dessa maneira, todos os membros dividiriam os custos da PAC de acordo com os recursos do Fundo Europeu de Orientação e Garantia (FEOGA) (ZOBBE, 2001). Desde o início, o FEOGA foi pensado para que seus recursos harmonizassem as condições

tão diversas das estruturas do campo dos Estados-membros da CEE. Por isso, seus recursos deveriam ser distribuídos de acordo com a necessidade de cada um, a fim de equalizar as condições de produção no mercado comum. Desse modo, a PAC foi a primeira experiência de política comum, cuja adoção de um método comunitário de arrecadação foi constituída a partir de um fundo estrutural coletivo para o seu financiamento conjunto, “com vistas à realização de uma política agrícola verdadeiramente estrutural” (LASCHI, 2011, p. 34).

Em 1964, o FEOGA foi dividido em duas seções: a “Seção Garantia” – ou FEOGA-Garantia – responsável por financiar os gastos com base na operação das OCMs, as compras ou estoques de produtos, dar incentivo às exportações agrícolas, além de realizar pagamentos compensatórios e medidas de acompanhamento, essas duas últimas introduzidas com a primeira reforma chamada “estrutural” da PAC, que aconteceu em 1992; e a “Seção Orientação” – ou FEOGA-Orientação – responsável por financiar a porcentagem dos fundos estruturais destinados às reformas dessa natureza no campo e o desenvolvimento das áreas rurais, sobretudo daquelas menos produtivas. Essa última direcionaria recursos à compra de novos equipamentos e ao desenvolvimento de tecnologias inovadoras. Os recursos do FEOGA-Orientação incluíam a ajuda para a modernização das propriedades e para a instalação de jovens produtores, apoio ao processamento e à venda de bens agrícolas e à diversificação da produção (PEZAROS, 1998). Parte dessa seção seria custeada pelo orçamento comunitário, com recursos distribuídos pelos programas de financiamento plurianuais, e outra pelos próprios Estados-membros (em regime de cofinanciamento) (TANGERMANN; CRAMON-TAUBADEL, 2013).

A despeito de ser um fundo estrutural, no plano inicial da PAC, apenas um terço do orçamento total do FEOGA foi destinado às medidas estruturais (“Seção Orientação”), ou seja, em 1962, somente 25% das despesas totais coube ao FEOGA-Orientação;

o restante ficou a cargo dos Estados. Essa disparidade de distribuição não foi modificada nos anos seguintes.

Dois grupos de medidas destinadas a cumprir com os princípios foram delineados e até hoje constituem os dois pilares da PAC. O Pilar I abarcou os objetivos “tradicionais” e, de maneira geral, as suas medidas consistiram em medidas de mercado, políticas de comércio e de renda. As OCMs deveriam ser aplicadas por todos os Estados-membros de maneira igual (PEZAROS, 1998). O Pilar II da PAC compreendeu as medidas estruturais, com o objetivo de promover o desenvolvimento rural, ou seja, incluía políticas referenciadas como voltadas à promoção do desenvolvimento do campo financiadas pelo FEOGA-Orientação (CARÍSIO, 2006). Nesse caso, os países poderiam selecionar medidas específicas que ficaram sob a sua competência. Apesar de não ter ficado explicitado, as políticas estruturais da CEE do Pilar II, incluindo o desenvolvimento rural, não tinham como objetivo exclusivamente melhorar as condições de produção agrícola, mas o plano da PAC supunha que elas também aprimorariam a igualdade social entre os membros mais e menos desenvolvidos, fortalecendo a coesão entre os membros da CEE (TANGERMANN; CRAMON-TAUBADEL, 2013). As temáticas deixadas totalmente a cargo das políticas nacionais foram: provisão para segurança social dos produtores rurais, regulação das condições de trabalho, salários dos trabalhadores agrícolas e regulação dos títulos de propriedade (ROEDERER-RYNNING, 2010).

Na prática, os Pilares da PAC explicitavam que as escolhas protegiam artificialmente o mercado europeu da concorrência externa e financiavam as disparidades existentes entre setores, regiões e Estados-membros (CARÍSIO, 2006).

No que se refere aos recursos para gastos comunitários destinados ao FEOGA, eles seriam arrecadados por meio de três tipos diferentes de fontes de renda: 1) recursos originados de tarifas de importação. Esse sistema aproveitar-se-ia da posição

da CEE de importadora daqueles bens agrícolas que não eram produzidos no mercado comunitário, ou dos que não eram produzidos em quantidade suficiente; 2) receitas apuradas com os Impostos de Valor Adicionado (IVA), aplicados sobre os bens comercializados por cada Estado-membro com o exterior; deveres alfandegários: tarifas arrecadadas com importação e exportação; também foram chamados de “recursos próprios”; 3) contribuição fixa relacionada ao Produto Nacional Bruto (PNB) de cada país. Sobre esse último quesito, a contribuição nacional para o orçamento deveria ser amplamente determinada pelo tamanho da economia (SWINNEN, 2003), ou seja, quanto maior ela fosse, mais o país teria de contribuir. Como o PNB diferia muito entre os Estados-membros, as suas contribuições também. Depois de 1962, as transferências para a agricultura em cada Estado-membro da CEE foram determinadas de maneira centralizada pelas diretrizes da PAC, de acordo com seus princípios e prioridades (ANDERSON, 2010).

Havia, assim, variações em relação às fontes de recursos e as condições para cada um deles, implicando diferentes montantes de contribuições. A escolha dos mecanismos para o funcionamento da PAC a partir da priorização de uma política de garantia de preços, de preferências e da criação do FEOGA foi feita quando os governos da CEE-6 apostaram que a PAC geraria receitas suficientes com a arrecadação de tarifas na fronteira para sustentar o orçamento comunitário e, portanto, que elas seriam capazes de permitir que a PAC pagasse pelos seus custos com garantias de preços mínimos, subsídios à exportação, pela ajuda direta e por outros tipos de apoio ao setor agrícola (ZOBBE, 2001).

O orçamento comunitário tinha limites teóricos (legais) e práticos. A premissa legal colocada pelo Tratado de Roma de 1957, que estabeleceu a CEE, a chamada Regra do Orçamento Equilibrado, determinava que os gastos deveriam, no mínimo, ser iguais à arrecadação, isto é, não poderia haver déficits orçamentários

em cada ano fiscal. Essa regra foi quebrada somente na metade dos anos de 1980 quando medidas temporárias e excepcionais foram necessárias para autorizar a CEE a continuar financiando os altos custos da PAC. Até lá, a Regra teve larga adesão (ACKRILL, 2000).

Em teoria, essa regra representava um constrangimento às decisões, afetando os dispêndios com a PAC. Na prática, porém, os instrumentos escolhidos para sua operacionalização, sobretudo o mecanismo de apoio a preços garantidos, provocaram aumentos sucessivos nos gastos ao longo das décadas em relação aos recursos totais do orçamento comunitário. Ou seja, em função da importância do setor agrícola para as economias da CEE e do formato da PAC, os recursos para o FEOGA, com destaque para o item Garantia (Pilar I), dominaram as despesas do orçamento da CEE durante décadas, embora a PAC fosse uma das políticas para a qual os recursos do orçamento seriam direcionados. Como consequência disso, as provisões para o Pilar II mantiveram posição coadjuvante nas décadas seguintes.

A tendência de aumento dos gastos com a agricultura foi crescente até o ponto em que gerou conflitos entre Estados-membros, tendo em vista que as maiores economias da CEE, que tinham os maiores PNB e arrecadavam o maior volume de IVA, eram as que mais contribuíam com o orçamento comunitário e, ao mesmo tempo, eram as maiores importadoras de bens agroalimentares. Neste sentido, sobretudo a Alemanha Ocidental e os Países Baixos e, depois de 1973, também o Reino Unido ficaram insatisfeitos com a sua condição de contribuintes líquidos do FEOGA, além de que pagavam altos preços para importar bens da CEE. França, Espanha e Irlanda se tornaram os principais beneficiários líquidos. Dadas as diferenças entre os membros, os custos da PAC recaíam sobre alguns (PRIKS, 2012) e isso não se modificou à medida que os alargamentos se sucederam. Não houve, por esse motivo, uma clara disposição

a cumprir com o princípio da solidariedade financeira sobretudo por parte de alemães e britânicos, ao mesmo tempo que a França, maior mercado produtor de bens agrícolas da Europa, pressionava o processo negociador para se beneficiar dele. As soluções adotadas pelos europeus foram as mais imediatistas e baseadas em privilégios, optando por deixar a política agrícola de caráter estrutural em segundo plano.

Crises orçamentárias, embates internos e pressões internacionais por parte de países que eram grandes exportadores em reação aos altos subsídios agrícolas praticados no mercado europeu marcaram as décadas de 1970 e 1980. Como resultado das divergências políticas e da adoção de instrumentos que distorciam a sua operação para preservar um nível adequado de renda aos produtores em todo território da CEE, os dispêndios com a agricultura não pararam de crescer. Em 1984-1985, eles aumentaram até atingir o teto dos “recursos próprios”, demandando pagamentos adicionais dos Estados-membros de modo que permitisse que a CEE continuasse funcionando e cumprindo com suas funções (ACKRILL, 2000). Essas situações-limite, certamente, colocaram à prova o paradigma assistencialista da PAC, previsto no Tratado de Roma, e a primeira reforma estrutural foi realizada apenas em 1992.

Interesses de produtores agrícolas

De maneira geral, a crise agrária do pós-Segunda Guerra teve efeitos devastadores sobre os produtores e trabalhadores rurais. Sua renda declinou drasticamente e famílias inteiras caíram abaixo da linha de pobreza, abrindo espaço para o aumento do êxodo rural. Aliás, as hostilidades levaram fatalmente a dificuldades no fornecimento de insumos para a geração de energia, inclusive para os países não beligerantes, particularmente por conta do confisco de matérias-primas essenciais. Para completar,

os rigorosos invernos que atingiram a Europa no imediato pós-Segunda Guerra agravaram ainda mais as condições de penúria em que se encontrava a população europeia (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011).

Os interesses direcionados por toda gama de políticas mobilizaram os produtores rurais na produção de bens agrícolas que gradualmente ampliaram as suas expectativas sobre a continuidade da assistência estatal. Na maior parte dos países europeus, os políticos sabiam do tradicional peso econômico e político-eleitoral desse segmento da sociedade e da sua importância histórica e estratégica para assegurar a oferta doméstica de alimentos. No período de reconstrução europeia, a capacidade desses grupos organizados de expressar seus interesses imediatos de maneira efetiva aumentou a pressão sobre a maioria dos governos para prover apoio aos seus produtores rurais, a fim de aumentar a produção agrícola em diversos mercados nacionais do continente (GUIRAO, 2010). Geralmente, eles eram detentores de propriedades do tipo familiares, predominantemente pequenas e com baixo potencial de produção, e cuja mão de obra contava com os membros de uma família ou poucos trabalhadores. Na percepção desses produtores, muitas propriedades não sobreviveriam em mercados livremente competitivos (SPOERER, 2010). Com o apoio da sociedade, as lideranças políticas da Europa se empenharam em encontrar maneiras para que a renda das famílias produtoras de bens agroalimentares e dos trabalhadores que viviam no campo ficasse menos suscetível à variação das condições de mercado (SORENSEN, 2008).

Como visto, nas décadas de 1950 e 1960, houve permanentes estímulos públicos destinados às melhorias da tecnologia nas áreas biológica, química e mecânica, e ao aumento da produtividade do trabalho e da terra, depois que a agricultura se tornou um verdadeiro “negócio” na parte ocidental da Europa (FRIEDMANN, 1993). Em face das condições econômicas mais

favoráveis e da alta produtividade do setor, a partir daquelas décadas, o volume de bens agroalimentares produzidos foi ampliado para além da capacidade de absorção dos mercados domésticos europeus. Essa tendência à superprodução agrícola resultou no aumento da oferta e na queda de preços agrícolas e, conseqüentemente, na necessidade de que os governos continuassem intervindo nos mercados agrícolas nacionais para conter a queda de preços e garantir a renda dos produtores.

Essa não foi uma disposição somente nos mercados europeus, pois os preços do mercado internacional de bens agrícolas, particularmente de grãos, declinavam de maneira generalizada no mundo (TANGERMANN; KELCH, 1991) na segunda metade dos anos de 1950. Desse modo, não demorou para que os grupos organizados de produtores rurais fizessem novas demandas aos governos em prol da defesa intensiva do setor agrícola. Mais uma vez, medidas de intervenção foram aplicadas para restaurar os níveis de preços e de renda, agora sob a tutela da PAC, alimentando um círculo vicioso: quanto mais a agricultura era protegida e estimulada, maior era o volume produzido e mais excessos eram gerados. Por conseguinte, os produtores rurais reivindicavam crescente e constante apoio dos governos de seu país ao setor.

As lideranças políticas, por sua vez, interferiam novamente no mercado agrícola. Elas apelavam para o argumento da segurança alimentar, a fim de defender as práticas de apoio aos preços do setor agrícola perante a população. De modo geral, mantiveram as justificativas de que tais regulações eram necessárias para estabilizar os preços domésticos e constituíam formas de garantir um padrão “justo” de vida para a população do campo, sobretudo dos trabalhadores rurais, representantes de um setor estratégico para a sociedade e para a economia dos países europeus (FERNÁNDEZ, 2006).

Os governos europeus expandiam a regulação dos mercados para fazer face aos constantes superávits, principalmente de

cereais, de produtos lácteos e de carne. Também concediam compensações à queda de preços e instrumentos para controlar a oferta através de esquemas de rotação de terras, além de elevarem tarifas sobre produtos importados e ampliarem o uso de regulamentações sanitárias e fitossanitárias para favorecer os mercados domésticos (OTERO; PECHLANER; GÜRCAN, 2013). Logo, o esforço de modernização e proteção da agricultura tinha como efeito o aumento e não a diminuição da proteção do setor agrícola de maneira significativa no mercado europeu (BROADBERRY, 2009), embora as razões para isso tenham se modificado depois que eles atingiram a condição de autossuficiência alimentar.

Perpetuava-se na Europa Ocidental um tradicional padrão de proteção agrícola, assim como em diversas outras nações capitalistas desenvolvidas, resultante da combinação de duas forças que aumentavam a eficácia dos grupos de interesses agrícolas sobre as políticas de seus países: forte compaixão da sociedade em relação à população do campo, principalmente nas democracias nas quais foi rápido o declínio da atividade agrícola na economia frente à crescente produção industrial e prestação de serviços, e à crescente sensibilidade da renda dos produtores a movimentos de preços que poderiam, de acordo com o discurso político, ser evitados pela ação governamental. Ou seja, embora fossem segmentos da população gradativamente minoritários – em 1968, apenas 6,3% da população economicamente ativa da CEE-6 (média) se dedicada à atividade rural (EUROPEAN COMMISSION, 1984) –, os produtores rurais conseguiam ampliar a sua força de pressão política sobre o Estado (VEIGA, 1994). É verdade que havia heterogeneidade dos perfis da estrutura agrícola no que se refere ao nível de empregabilidade de mão de obra em cada um deles: o setor tinha maior importância para a França e para a Itália, ainda que a taxas decrescentes ao longo das décadas, e menor para a Alemanha Ocidental e para o Reino Unido.

No momento em que a PAC começou a funcionar, as organizações de produtores formavam lóbis ativos no continente europeu. As associações de produtores de leite e de açúcar eram as mais fortes e tinham peso político suficiente para que suas reivindicações fossem atendidas (SWINNEN, 2009). No discurso político, a atividade agrícola era considerada um alicerce imutável da sociedade nacional de cada Estado europeu (MILWARD, 2014). As experiências da Segunda Guerra também permitiram que os governos europeus ligassem os objetivos da política agrícola nacional à segurança em seu sentido mais amplo, e, assim, cada Estado se tornava um terreno mais propício para a atuação dos grupos de interesses agrícolas. As ideias de que o setor agrícola era excepcional e de que os valores simbólicos e históricos do campo estavam imbuídos na mente da sociedade europeia foram empregadas na retórica política, refletindo-se nos documentos e relatórios das instituições comunitárias encarregadas de preparar e decidir sobre a PAC. Os produtores rurais se beneficiavam efetivamente da tradicional percepção da sociedade europeia de que eles eram os responsáveis pela provisão de bens alimentares básicos, “os guardiões do campo, vivendo em harmonia com a natureza e perpetuando o padrão de cultivo apreciado pela população urbana” (GRANT, 1997, p. 159).

Após a institucionalização da PAC, muitos produtores rurais, que desde o século XIX estavam nacionalmente organizados, sentiram que poderiam perder influência nas decisões agrícolas nacionais, uma vez que elas passaram a ser crescentemente centralizadas em Bruxelas. Seu desafio organizacional foi respondido com a criação do Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA), em 1955, uma associação que nasceu com o fim de unir os vários lóbis agrícolas de vários países europeus sob a tutela de uma só organização, em um esforço para se chegar a métodos de trabalhos alinhados e posições comuns, além de prover uma única voz aos produtores rurais nas suas relações com

a CEE. Se a criação da PAC havia “europeizado” os padrões nacionais de protecionismo agrícola, ela também conferiu maiores condições para que os grupos de produtores rurais mantivessem sua tradição no longo prazo, um obstáculo certo para futuras reformas da PAC (GERMOND, 2011), com o fortalecimento de lóbis consubstanciado na figura do COPA.

Juntamente ao Comité Général de la Cooperation Agricole (COGECA), uma organização-irmã do COPA, e “mesmo sendo fruto de diferentes tradições políticas, administrativas e culturais” (GERMOND, 2011, p. 7), a relação corporativista dos respectivos grupos de interesses agrícolas nacionais com os seus governos foi reforçada. A despeito do seu poder de influência e de ter uma imagem de forte convergência, os produtores rurais estavam divididos entre grandes e pequenos, das regiões mais e menos produtivas, produtores de bens vegetais e pecuaristas.

Mais adiante, o COPA-COGECA compartilharia os mesmos motivos para se opor às iniciativas de reformas da PAC, pois qualquer modificação dos instrumentos e do sistema operacional e de financiamento alteraria o seu poder de influência e os seus privilégios, sobretudo porque estava acostumada a décadas de apoio e intervenção estatal em seus mercados nacionais (BOWLER, 1985). Consequentemente, apesar dos desequilíbrios gerados, a PAC continuou sendo usada nos anos de 1970 para beneficiar uma pequena parcela da sociedade que reivindica para si o apoio e a proteção das instituições comunitárias (BUREAU, 2002).

Não obstante o discurso de que a PAC tenha se tornado uma representação positiva do processo de integração regional da Europa logo nos primeiros anos, na verdade, ela nasceu como uma política de conflitos e contradições, cuja base dificilmente seria modificada adiante. A legitimidade do discurso de apoio à PAC pelas autoridades europeias se sustentou até os anos de 1970, quando ela se tornou “a mais contestada das políticas

comunitárias” pelos membros da CEE (GUIRAO, 2010, p. 13), pois não havia promovido a completa estabilização dos mercados europeus, tampouco o equilíbrio de preços e de condições de estrutura produtiva nos diversos mercados nacionais. Desde o início, o processo decisório ficou nas mãos de uma elite política e econômica que deixou transparecer as diferenças nacionais. A PAC também não conseguiu manter o nível dos rendimentos dos produtores rurais, mesmo depois de um período inicial de aumento de preços dos bens agrícolas. O mesmo aconteceu com os trabalhadores assalariados do campo (BOWLER, 1985). Na verdade, a PAC chegou até a aumentar a disparidade e as assimetrias entre eles. Ademais, os contribuintes entenderam que pagavam impostos para financiar uma política muito dispendiosa e com resultados díspares nos países. A França continuava sendo a maior beneficiada com os recursos do FEOGA.

Diante das diversas tentativas de reformar a PAC, propostas pelas instituições comunitárias, em reação, muitos protestos, que se estenderam ao longo dos anos de 1970 e 1980, aconteceram nas ruas de Bruxelas, cidade sede da maioria das instituições comunitárias. Em particular, o COPA se mostrou bastante contrário a qualquer medida que impactasse na renda dos produtores rurais ou modificasse as estruturas vigentes (GERMOND, 2011).

Embora os governos de vários países justificassem as regulações do setor agrícola como sendo necessárias para continuar estabilizando os preços agrícolas domésticos, essa era, na verdade, uma forma de garantir o elevado padrão de vida de produtores rurais, que passou a ser um segmento social preferido aos consumidores (FERNÁNDEZ, 2006). A ampliação dos ecos do discurso de proteção da agricultura se mantinha mesmo que a maior parte da população europeia não tivesse qualquer relação com as atividades agrícolas e que tivesse acesso a bens cujos preços eram mais altos do que os praticados no mercado internacional. Esses fatos destacavam ainda mais o poder e a unidade dos produtores

rurais dos membros da CEE em que a agricultura era mais forte e explicitavam o quanto a agricultura conservava seu caráter de atividade excepcional, mesmo com o passar do tempo.

Desequilíbrios internos e externos e reformas da PAC

De fato, a partir da década de 1970, as despesas com o orçamento da PAC passaram a aumentar mais rápido por conta do crescimento dos subsídios ao trigo, aos produtos lácteos, ao açúcar, à manteiga e a outros bens. Uma vez que as ações contracíclicas paliativas acabavam estimulando a maior produção no mercado europeu, a CEE tinha de recorrer cada vez mais às exportações subsidiadas e às compras dos crescentes excedentes a fim de manter o elevado patamar de preços. As exportações subsidiadas, por seu turno, custavam cada vez mais à medida que a Comunidade tinha de pagar ao produtor a diferença entre o preço de exportação e os preços garantidos. Ficava claro que a escolha pelo mecanismo de apoio aos preços como “espinha dorsal” da PAC tinha criado uma dinâmica própria de gastos, atrelando a produção aos níveis de apoio aos preços, estimulando, por sua vez, mais produção e gastos crescentes com a PAC (KAY; ACKRILL, 2010). Estimativas apontam que entre 1970 e 1987 as medidas de mercado representaram 97,25% do orçamento agrícola e o restante foi alocado em medidas estruturais (ROEDERER-RYNNING, 2003). O custo da proteção dos mercados agrícolas da Europa aumentava inexoravelmente, limitando recursos para outros propósitos, e era muito concentrado: calculava-se que 80% do apoio provindo do FEOGA direcionava-se a somente 20% das propriedades.

Entre 1980 e 1984 a “Seção Garantia” do FEOGA teve suas despesas duplicadas, o que forçou as instituições da CEE a proporem reajustes em matéria de orçamento e de controle de

produção, sobretudo porque a ênfase dos gastos não estava nos ajustes estruturais (CARÍSIO, 2006). Até aquela década, a PAC foi sofrendo poucas adaptações, uma vez que somente foram realizadas mudanças incrementais para atenuar os efeitos negativos dos imensos excedentes e dos seus custos. Segundo grande parte dos especialistas da época, essas ações “não eram mais do que um exercício de contenção” (FENNELL, 1997, p. 168).

Depois de anos de negociação, desequilíbrios e conflitos, a Reforma MacSharry foi aprovada em 1992, mesmo ano em que a UE foi formalmente instituída pelo Tratado de Maastricht, que incorporou a CEE e as demais comunidades europeias em seu primeiro pilar, também chamado de “pilar comunitário”. A proximidade da assinatura do tratado, que tinha metas mais ambiciosas para a integração regional europeia, havia sinalizado que a questão orçamentária da PAC deveria ser enfrentada antes de se pensar na realização completa do mercado comum. De modo geral, os objetivos da reforma eram: controlar os gastos do orçamento com a agricultura, aumentar a competitividade agrícola da UE e manter a população rural no campo.

Em termos práticos, a Reforma MacSharry introduziu um sistema de quotas para vários produtos e outro de ajuda direta aos produtores, que passou a ter um papel fundamental na determinação do volume da produção agrícola comunitário, substituindo o sistema de apoio de preços como a “espinha dorsal” da PAC. Esses pagamentos poderiam ser modulados em favor dos pequenos produtores com uma compensação percentual que declinaria de acordo com o aumento do tamanho da propriedade. Para ser elegíveis, os produtores eram obrigados a deixar de utilizar parte de suas terras a fim de restringir a produção total em 15%. Também foram adotados pagamentos por deficiência, os quais eram fixos e destinados aos produtores rurais e, portanto, não estavam submetidos à lógica do quanto mais se produz, mais

se recebe em pagamentos. O objetivo central da reforma era desacoplar a política de renda da política de preços. Desse modo, o sistema de apoio aos produtores não era mais pago diretamente pelos consumidores na forma de altos preços, mas indiretamente pela arrecadação de impostos (MATTHEWS; BUREAU, 2005). Proteção ao meio ambiente, agricultura sustentável (“*greening*”) e manutenção do controle de qualidade dos produtos agroalimentares de forma rigorosa tornaram-se temas mais relevantes para a sociedade da Europa nas últimas duas décadas e, por isso, foram enquadrados no item desenvolvimento rural (CANTORE; KENNAN; PAGE, 2011).

O ritmo e o conteúdo das reformas da PAC MacSharry de 1992 foram claramente influenciados pelas negociações na rodada do Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês). Desde o início das negociações para a liberalização do comércio internacional, o setor agrícola foi considerado excepcional pelos países desenvolvidos pelos mesmos motivos que a própria CEE o considerava. Portanto, as exceções ao livre comércio na questão agrícola foram aceitas, em grande medida, devido à existência de amplos programas de apoio aos preços e ao rendimento agrícola nos principais países industrializados no pós-Segunda Guerra, incluindo a CEE. Portanto, a agricultura não entrou nos artigos do GATT quando ele foi aprovado, em 1947. Desde o início, os dispositivos especiais para a liberalização dos bens agrícolas tomaram a forma de restrições quantitativas à importação e subsídios à exportação.

Essas exceções permaneceram até 1986, ano de início da Rodada Uruguai. Em face das crescentes tensões comerciais, incluindo guerras de subsídios à exportação entre a CEE/UE e os Estados Unidos, e os custos elevados das políticas agrícolas dos países industrializados, que mantinham o seu alto nível de apoio interno aos produtores (cerca de 60% do valor da produção agrícola nos países da OCDE entre 1986 e 1988), houve o

reconhecimento explícito – por parte de muitos outros países no GATT, principalmente do Terceiro Mundo, por serem grandes produtores agrícolas e amplamente dependentes de suas exportações – de que tais políticas precisavam ser disciplinadas. Argumentavam que os preços dos bens agrícolas europeus eram excessivamente subsidiados e que os preços dos bens agrícolas, cujo destino era o mercado europeu, acabavam sendo distorcidos em função das taxas aplicadas e geravam efeitos negativos sobre a economia mundial (FENNELL, 1997) por conta dos desvios de comércio (ROSENBLATT, 1988). O estímulo ao “efeito contágio” também foi outro ponto levantado na Rodada, pois, em reação, outros países também começaram a pressionar os seus governos a proteger os seus respectivos mercados agrícolas nacionais (WICKMAN, 2003). Ademais, havia iminência de outra crise orçamentária da CEE/UE no início dos anos de 1990, e todas as medidas adotadas até ali haviam sido ineficazes para mudar a estrutura da PAC.

Após duras negociações, o Acordo do GATT sobre Agricultura foi alcançado ao final da rodada, em 1994. Ele introduziu a primeira regulação ao setor agrícola no âmbito multilateral e demandou que os países reduzissem sua proteção ao setor por meio de disciplinas às barreiras de acesso a mercados (restrições comerciais à importação), à ajuda doméstica (subsídios e outros programas que aumentam os preços domésticos e a renda das propriedades rurais) e aos subsídios à exportação. Assim, a CEE/UE ficou obrigada a remover as taxas variáveis e convertê-las em taxas fixas, a serem reduzidas ao longo do tempo de acordo com a agenda aprovada (TANGERMANN; CRAMON-TAUBADEL, 2013, p. 18). De fato, as pressões externas forçaram a mudanças na PAC e nas políticas agrícolas de outros países e estabeleceram uma estrutura para monitorá-las. Os ventos em favor da reforma vieram de fora, embora a aquiescência interna tivesse sido essencial para sua implementação interna (JOSLING, 2008).

Apesar dos esforços da Reforma MacSharry de modificar seus principais instrumentos, seus resultados, na prática, ficaram aquém do esperado. Na esteira da dinâmica de seu funcionamento, a PAC manteve o seu objetivo de proteger a agricultura dos membros da UE, mesmo sendo uma política que continuou carregando várias contradições e gerando sérios desequilíbrios internos e externos. Pouco tempo depois, vários países reclamavam que a UE não cumpria com o cronograma de diminuição dos subsídios estabelecido pelo Acordo sobre Agricultura ou maquiava o uso de subsídios, especialmente no caso do açúcar. Ao mesmo tempo, a reforma criou uma lógica que abriu possibilidades para novas reformas por pressão interna, tendo em vista que havia Estados-membros que pregavam que a PAC deveria ser mais competitiva e orientada para o mercado e enquadrada dentro dos limites orçamentários da CEE/UE.

Desse modo, a Reforma MacSharry foi seguida pela Agenda 2000, pela Reforma Fischler, de 2003, do Health Check, de 2008 e pela Reforma de 2013. Por um lado, elas modificaram o cerne dos instrumentos de proteção do setor, reduzindo o tipo de auxílio à agricultura centrado no mecanismo de apoio aos preços, além do volume de subsídios à exportação, iniciando um movimento de maior peso em direção do Pilar II. Essas mudanças repercutiram na queda para 40% dos recursos totais do orçamento reservado à agricultura, diminuição do nível de preços médios e do volume de subsídios. Por outro, serviram para modificar o discurso da CEE/UE, que passou a justificar, perante a comunidade europeia e internacional, as ajudas diretas aos produtores e as barreiras não tarifárias à importação, como medidas sanitárias e fitossanitárias, instrumentos que crescentemente passaram a ser utilizados para a operacionalização da PAC.

A PAC buscou ainda ser atualizada na lógica de competição internacional, conectando-se a várias outras políticas e temas de uma agenda mais ampla e complexa no sentido de

torná-la multifuncional. Para além de sua tradicional importância geopolítica centrada na eliminação da fome e na manutenção da população no campo, evitando o êxodo rural e conservando a agricultura na história e na cultura da Europa, a PAC passou a estar mais conectada aos interesses europeus no plano do comércio internacional e a questões como saúde, bem-estar, segurança alimentar e energética, conservação da biodiversidade e proteção do meio ambiente contra as mudanças climáticas (ROEDERER-RYNNING, 2010). Para alcançar esses múltiplos papéis, a PAC foi apresentada à população como uma política estratégica, capaz de gerar externalidades positivas. Essas “novas funções” ampliaram seu escopo, pois ela passou a ser tomada como uma política “multifuncional”, fornecedora de diversos bens públicos para a sociedade (HARVEY, 2009).

No entanto, por falta de vontade política de alguns membros da UE, a PAC manteve as distorções e a baixa orientação para o mercado, sem que houvesse modificação de seus paradigmas fundadores (FERRER; KADITI, 2008): o nível de apoio não foi realmente modificado e os novos instrumentos continuaram favorecendo os maiores produtores dos Estados-membros no que diz respeito ao volume de produção agrícola. Portanto, as reformas foram mais incrementais do que estruturais e, em consequência disso, as pressões por parte da Organização Mundial do Comércio (OMC), institucionalizada ao final da Rodada Uruguai, prosseguiram.

Com efeito, conflitos entre os Estados-membros foram mantidos constantes em razão das diferenças entre os que mais contribuíram para o FEOGA e os que mais recebiam recursos dele. Em 2014, por exemplo, a França, país que desde a institucionalização da CEE era o maior mercado agrícola e o mais interessado em exportar excedentes, foi o maior beneficiário dos fluxos recebidos, em torno de 8,5 bilhões de euros, seguida por Espanha, Alemanha, Itália e Reino Unido. A maioria dos demais

Estados-membros obteve apenas 1 bilhão naquele ano. Apesar de 12 Estados-membros terem sido contribuintes líquidos do FEOGA em 2014, 43% dos seus recursos foram provenientes da Alemanha, seguida por Países Baixos, Reino Unido e Itália. A França, na realidade, foi a maior beneficiária do sistema de distribuição de recursos (MATTHEWS, 2015).

Na prática, os recursos da PAC destinados ao desenvolvimento rural foram e ainda são insuficientes para equilibrar as condições de produção dentro do bloco. A mais recente reforma da PAC (Multiannual Financial Framework 2014-2020) propôs congelar a proporção de gastos da PAC entre os Pilares I e II no período. O primeiro ficou com 73% dos recursos totais do FEOGA e o segundo, com 27% (EUROPEAN COMMISSION, 2013), ou seja, a distribuição dos fundos continuou desigual desde o início da institucionalização da PAC: os gastos com as mudanças estruturais na agricultura se mantiveram relativamente menores do que os destinados aos mecanismos de mercado e pouco cresceram em relação a períodos anteriores (OECD, 2017). Em grande medida, os dispêndios se concentraram na produção de leite e laticínios, carne e cereais. O orçamento da PAC de 2018 explicita isso: dos 58,82 bilhões de euros destinados à agricultura comunitária, mais de 70% foram destinados ao apoio à renda, 24,4% ao desenvolvimento rural e 4,6% a medidas de mercado (EUROPEAN COMMISSION, 2019). O eixo de funcionamento da PAC também permaneceu favorecendo os maiores produtores agrícolas e alguns dos mais ricos Estados-membros, como França, Irlanda e Áustria. Os sucessivos alargamentos da UE de 2004, 2007 e 2013, quando 13 Estados-membros da Europa Central e do Leste, de economias agrárias pouco mecanizadas e menos produtivas, aderiram à UE, houve aumento da heterogeneidade de interesses, posturas e opiniões dos seus membros, tornando ainda mais difícil encontrar um denominador comum

nas negociações sobre o formato da PAC que seja capaz de diminuir as assimetrias.

A UE não desiste de proteger e apoiar a agricultura pelas razões apresentadas, as quais não são apenas econômicas, mas pelo seu simbolismo e pela ideia de que os europeus têm sobre a importância estratégica, histórica e social do campo. O grau de abertura do mercado da UE às importações agroalimentares permanece muito reduzido e impede o acesso de produtos agrícolas ao mercado comunitário de forma competitiva.

Considerações finais

A análise do nascimento e do desenvolvimento da PAC mostrou seu caráter pioneiro como política comunitária, seus êxitos, desequilíbrios e contradições, os quais se mantêm por décadas. Em razão de a política ter raízes em um período histórico marcado por atrocidades da Segunda Guerra Mundial que deixaram marcas, de o campo pertencer ao imaginário popular e de a agricultura ser defendida com empenho e organização por parte de políticos, grupos de interesse tradicionais e bem organizados e Estados-membros europeus poderosos em relação à produção e produtividade agrícola, é possível entender por que a PAC transcende resultados econômicos. De fato, por um lado, ela proporcionou as condições para que os investimentos do grande capital privado realizados por grandes empresas se revertissem em cadeias produtivas agroalimentares integradas e eficientes, e que, em pouco tempo, revelaram o alto grau de competitividade da agricultura europeia. Por outro, manteve sua importância política e estratégica, a despeito de que os Estados-membros da UE se furtassem de construir uma verdadeira integração política, amparada por um aparato de governança supranacional que deixou espaços para que interesses nacionais se destacassem. Por

essas razões, mesmo com pressões internas e externas, a essência da PAC foi mantida.

Para qualquer país sul-americano envolvido no Acordo da UE com o Mercosul, é essencial ter em conta o perfil da PAC e sua lógica de funcionamento na hora de ajustar e aprovar os termos relativos à agricultura contidos no acordo, uma vez que a remoção de tarifas incidentes sobre bens agrícolas certamente não será daqueles considerados tradicionalmente mais sensíveis para os europeus. Depois de 38 rodadas de negociações até a assinatura desse acordo, em 2019, e com o recente malogro da Rodada Doha da OMC, que minimizou as chances de se concretizar um novo Acordo Geral sobre Agricultura em âmbito multilateral, que poderia ser mais eficaz para os propósitos de acesso a mercados dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, a UE se esforçará para que o acordo ratificado com o bloco mercosulino lhe garanta, ao menos na área agrícola, resultados positivos, sem abrir espaço para mudanças vigorosas na PAC. Ao mesmo tempo, o acordo deverá contemplar a ideia de agricultura multifuncional, incluindo salvaguardas relacionadas à preservação ambiental, que atualmente é um ponto muito delicado para os países do Mercosul.

Referências

ACKRILL, R. *The Common Agricultural Policy*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 2000.

ALVAREZ-CUADRADO, F. *A Quantitative Exploration of the Golden Age of European Growth: Structural Change, Public Investment, the Marshall Plan and Intra-European Trade*. Montreal, Canadá: McGill University, 2005. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.549.1799&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

ANDERSON, K. Globalization's Effects on World Agricultural Trade, 1960–2050. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, v. 365, p. 3007-3021, 2010.

AZEVEDO, B. *et al.* *Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea*. Nota Técnica No IDB-TN-01701. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.

BOWLER, I. R. *Agriculture under the Common Agricultural Policy: A Geography*. Manchester: Manchester University Press, 1985.

BROADBERRY, S. Agriculture and Structural Change: Lessons from the UK Experience in an International Context. In: LAINS, P.; PINILLA, V. (org.). *Agriculture and Economic Development in Europe Since 1870*. London and New York: Routledge, 2009.

BUREAU, J. *Enlargement and Reform of the EU Common Agricultural Policy: Impacts on the Western Hemisphere Countries*. Washington: Inter-American Development Bank, 2002.

CANTORE, N.; KENNAN, J.; PAGE, S. *CAP Reform and Development: Introduction, Reform Options and Suggestions for Further Research*. London: Overseas Development Institute, 2011.

CARÍSIO, M. C. D. A. *Evolução da Política Agrícola Comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura*. Brasília: IRBr: Funag, 2006. (Coleção Teses CAE).

DE BIÈVRE, D.; POLETTI, A. The EU in Trade Policy: From Regime Shaper to Status Quo Power. In: FALKNER, G.; MÜLLER, P. (org.). *EU Policy in a Global Perspective: Shaping or Taking International Regimes?* London: Routledge, 2014.

DE LA ROSA JR., M. The Common Agricultural Policy: The Future of the CAP and Why Real Reform Will Never Happen. *EUMA Paper*, Miami, v. 6, n. 7, May 2010. Disponível em: <http://www6.miami.edu/eucenter/publications/deLaRosaJrCAPediEUMA.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. *The Agriculture Situation in the Community: 1983 Report*. Brussels: European Commission, 1984. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/31393/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Overview of CAP Reform 2014-2020. *Agricultural Policy Perspectives Brief*, n. 5, Dec. 2013. Disponível em: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. *Agricultural and Food Trade*. DG Agriculture and Rural Development, Unit Farm Economics. Brussels: European Commission, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/>

agriculture/files/statistics/facts-figures/agricultural-food-trade.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. *The Common Agriculture Policy at a Glance*. [S. l.]: Agriculture and Rural Development, 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#documents. Acesso em: 22 jul. 2020.

FENNELL, R. *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

FERNÁNDEZ, E. *Looking for National Food Security? Agricultural Policies in Western Developed Countries, 1920-1980*. Programa José Castillejo, Universidad Carlos III / Madrid e University of California / Davis, 2006. Disponível em: http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/dpto_ciencias_sociales/profesorado/Eva_Fernandez/Paper%20Policies_1.pdf. Acesso em: 16 jun. 2019.

FERRER, J. N.; KADITI, E. The EU Added Value. In: DEHOUSSE, F.; TIMMERMAN, P. (org.). *The New Context of Agriculture Debate in Europe*. Egmont: Academia Press, 2008.

FREIRE, D.; PARKHURST, S. Where is Portuguese Agriculture Headed? An Analysis of the Common Agricultural Policy. *Working Paper PRI -5*, Berkeley, Institute of European Studies, University of California, 2003.

GERMOND, C. Obstacle to Reform? Farm Interest Groups and the Common Agricultural Policy, 1968-1984. In: EUSA CONFERENCE, Boston, 2-5 Mar. 2011. *Papers [...]*. Boston: EUSA, 2011.

GUIRAO, F. Introduction to Special Issue on CAP Reform. *Journal of European Integration History*, v. 16, n. 2, p. 13-24, 2010.

GRANT, W. *The Common Agricultural Policy*. Basingstoke: Macmillan, 1997.

HARVEY, D. R. Agriculture & Multifunctionality. In: CONFERENCE ON 2020 EUROPEAN AGRICULTURE: LONG TERM CHALLENGES, NEW PUBLIC AND PRIVATE POLICIES, Paris, 5 Feb. 2009. *Papers [...]*. Paris: Sciences Po, 2009. Disponível em: http://www.gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/agriculture/Harvey_CAPMultifunctionality012009.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

JOSLING, T. External Influences on CAP Reforms: An Historical Perspective. In: SWINNEN, J. F. M. (ed.). *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Brussels: CEPS Paperbacks, 2008. p. 57-75. Disponível em: http://aei.pitt.edu/32611/1/50...The_Perfect_Storm.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

KAY, A.; ACKRILL, R. Problems of Composition, Temporality and Change in Tracing the Common Agricultural Policy through Time. *Journal of European Integration History*, v. 16, n. 2, p. 123-142, 2010.

KNUDSEN, A. L. Ideas, Welfare, and Values: Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s. In: PATEL, K. K. (org.). *Fertile Ground for Integration?* Baden-Baden: Nomos, 2009.

KOESTER, U. Europäische Agrarpolitik: ein Spannungsfeld Divergierender Interessen. In: OHR, R.; TREURL, T. (org.). *Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik*. München: Verlag Vahlen, 2001. Disponível em: http://www.agric-econ.uni-kiel.de/Abteilungen/marktlehre/research/download/EuropAgrarpol_OHR.pdf. Acesso em: 11 jul. 2018.

LASCHI, G. Agricultores y sus intereses en el proceso de integración: ¿Qué política par qué tipo de agricultura? *Puente@Europa*, v. 9, n. 1, p. 34-41, jun. 2011.

LASCOUMES, L.; LE GALÈS, P. L. Action publique Saisie par les instruments. In: LASCOUMES, L.; LE GALÈS, P. L. (org.). *Gouverner par les instruments*. Paris: Sciences Po, 2004. p. 11-44.

LUDLOW, N. P. The Making of the CAP: Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Common. *Contemporary European History*, v. 14, n. 3, p. 347-371, 2007. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/2415>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Relatório de Gestão 2017 e 2018*. Brasília: MAPA, 2018. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais/arquivos-das-publicacoes/relatorio-de-gestao-sri-2013-bienio-2017-18-2013-versao-preliminar.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MARTÍN-RETORTILLO, M.; PINILLA, V. Patterns and Causes of Growth of European Agricultural Production, 1950-2005. *Documentos de Trabajo*, n. 1302, 2013. Disponível em: <http://www.aehe.net/2013/01/dt-aehe-1302.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MATTHEWS, A. CAP Reform: Gainers and Losers. *Blog CAP Reform*, 17 Nov. 2015. Disponível em: <http://capreform.eu/gainers-and-losers-from-the-cap-budget/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MATTHEWS, A.; BUREAU, J-C. EU Agricultural Policy: What Developing Countries Need to Know? *The Institute for International Integration Studies Discussion Paper Series*, n. 91, 2005.

OTERO, G.; PECHLANER, G.; GÜRCAN, E. C. The Political Economy of “Food Security” and Trade: Uneven and Combined Dependency. *Rural Sociology*, v. 78, n. 3, p. 263-289, 2013.

PEZAROS, P. An Introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, Objectives and Orientations. In: BAOURAKIS, G. (ed.). *The Common Agricultural Policy of the European Union*. Chania, Grécia: CIHEAM, 1998. p. 2-20. Disponível em: <http://om.ciheam.org/om/pdf/c29/CI020491.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

PRIKS, A. *The Rise and Decline of Price Support Based European Common Agricultural Policy*. Master Thesis in Political Science. European Union in a Global Order Programme. Universiteit van Amsterdam, 2012.

ROEDERER-RYNNING, C. From ‘Talking Shop’ to ‘Working Parliament’? The European Parliament and Agricultural Change. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, n. 1, 2003.

ROEDERER-RYNNING, C. The Common Agricultural Policy: The Fortress Challenged. In: WALLACE, W.; POLLACK, M.; YOUNG, A. (org.). *Policy-Making in the European Union*. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 181-206.

SORENSEN, A. T. *Denmark, the Netherlands and European Agricultural Integration, 1945-1960*. Thesis – Department of History e Civilization, European University Institute, Florence, 2008. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9468/2008_Sorensen.pdf?sequence=2. Acesso em: 22 jul. 2020.

SPOERER, M. “Fortress Europe” in Long-Term Perspective: Agricultural Protection in the European Community, 1957-2003. *MPRA Paper*, n. 24120, 2010. Disponível em: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/24120/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

SWINNEN, J. F. M. The EU Budget, Enlargement and Reform of the Common Agricultural Policy and the Structural Funds. In: LAND USE POLICY GROUP (LUPG) CONFERENCE “ON FUTURE POLICIES FOR RURAL EUROPE”, Brussels, 12-14 Mar. 2003. *Papers* [...]. Brussels: [LUPG], 2003. Disponível em: <http://www.econ.kuleuven.ac.be/prg/papers/Microsoft%20Word%20-%20SNH%20budget%20final.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2019.

SWINNEN, J. F. M. Agricultural Protection Growth in Europe, 1870-1969. *Agricultural Distortions Working Paper*, n. 80, May 2009.

TANGERMANN, S.; CRAMON-TAUBADEL, S. Agricultural Policy in the European Union: An Overview. *Diskussionsbeitrag*, n. 1302, Jan. 2013.

Disponível em: <http://www.uni-goettingen.de/de/document/download/468756dd26772ba40606fb7034c7995d.pdf/Diskussionsbeitrag-1302.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

TANGERMANN, S.; KELCH, D. Agricultural Policy Making in Germany: Implications for the German Position in Multilateral Trade Negotiations. *International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper*, n. 91-8, 1991.

VEIGA, J. E. *Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994.

WEBBER, D. The Hard Core: The Franco German Relationship and Agriculture Crisis Politics in the European Union. *RSCAS Working Paper*, n. 98/46, 1998. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1598/98_46t.htm?sequence=1. Acesso em: 22 jul. 2020.

WICKMAN, K. *Whither the European Agricultural Policy? A Viable Reform of the CAP in the Context of an Enlarged EU and the Doha Development Round*. Stockholm: Timbro, 2003.

ZOBBE, H. World Trade Report: The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe. *Unit of Economics Working Papers*, n. 12, 2001.

ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, I. Introduction. In: ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, I.; DUFFETT, R.; DROUARD, A. (ed.). *A Food and War in Twentieth Century in Europe*. London: Ashgate, 2011.

3. OS IMPACTOS JURÍDICOS NA UNIÃO EUROPEIA DECORRENTES DA DECISÃO CHINESA DE NÃO IMPORTAR MAIS O LIXO DO MUNDO

Ingrid Forte Moura Rocha

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

Introdução

Diante do aumento da produção de detritos sólidos, alguns países, como Alemanha, Estados Unidos, França, Itália e Holanda, em vez de aperfeiçoarem seus sistemas de resíduos sólidos e de incentivarem a diminuição da produção e do uso do plástico, recorreram a alternativas mais econômicas e menos difíceis para lidar com esses resíduos, como retirá-los, por meio da exportação, dos seus territórios. Nações mais desenvolvidas, que possuíam um melhor sistema de gestão de resíduos sólidos, continuaram mandando os seus detritos plásticos para países que ainda estavam desenvolvendo a sua infraestrutura de gestão de resíduos, resultando, assim, em um enorme número de materiais não reciclados e depositados no meio ambiente.

A União Europeia (UE), por exemplo, se tornou a maior exportadora de resíduos plásticos do planeta, totalizando 31% das exportações globais destes resíduos em 2016 (EUROPEAN COMMISSION, 2018a). Já a China, devido ao seu tamanho e rápido desenvolvimento financeiro, se tornou um ator dominante no mercado global de reciclagem, principalmente de plásticos, papel e metais, ocupando a posição de maior importadora do mundo.

Sobrevém que, com o passar do tempo, ocorreu uma produção cada vez maior de resíduos plásticos no território chinês, de forma que a oferta de materiais plásticos primários (oriundos do processo de reciclagem) se tornou maior que a demanda das indústrias para a produção de produtos finais. Além disso, a qualidade dos resíduos importados diminuiu drasticamente, e, como a fiscalização do descarte destes era precária, o seu depósito no meio ambiente aumentou significativamente, prejudicando, principalmente, os mares e oceanos e obrigando o governo chinês a tomar medidas drásticas para impedir a entrada de mais resíduos plásticos no país, tendo esta sido proibida a partir de 2018 (BROOKS; WANG; JAMBECK, 2018).

Este capítulo objetiva, portanto, analisar os efeitos jurídicos causados por esta decisão no mundo, principalmente na União Europeia, e as suas possíveis soluções, já que, por ser uma deliberação extremamente atual, não se sabe ao certo quais as suas consequências para o mundo, uma vez que tal tema ainda não é objeto de muitas pesquisas.

São apresentados os impactos significantes no mercado de exportação e importação de resíduos plásticos e os riscos à proteção dos mares e oceanos, que serviram de alerta para os governos e organismos internacionais para a necessidade de mudanças nas legislações internas dos países exportadores, na medida em que, agora que a China havia decidido deixar de ser a lixeira do mundo, a possibilidade do depósito dos resíduos plásticos no meio ambiente se tornava ainda mais latente.

Através da pesquisa explicativa tanto bibliográfica, principalmente de artigos de revistas internacionais renomadas, a exemplo da *Science Advances* e da *Science of the Total Environment*, como documental, coletada de decisões internacionais, como convenções e acordos e, sobretudo, de documentos produzidos pelo Parlamento e pelo Conselho da União Europeia, relacionam-se os impactos ambientais e econômicos já sentidos na UE, apontando, posteriormente, as possíveis hipóteses de soluções consideradas pelos governos dos países, sendo delimitadas duas como principais: a) a mudança do principal destino de importação da China para outros países em desenvolvimento, como Vietnã, Taiwan e Tailândia e b) a adoção de medidas legais sustentáveis que possibilitem o desenvolvimento da capacidade doméstica de recuperação, de triagem, de reciclagem e de tratamento de resíduos e que dificultem a produção e o uso de produtos plásticos.

Destaca-se, ademais, que a hipótese da solução de transferir o destino do lixo acarretará diversas consequências negativas, como o aumento da poluição marinha mundial, defendendo-se, dessa forma, a adoção da hipótese de solução sustentável e econômica para que sejam adaptados, através da elaboração de medidas legais, os sistema de gestão de resíduos sólidos nos países, assim como para que haja a redução da produção e do uso indiscriminados de materiais que se tornem, ao final da sua vida útil, resíduos plásticos. Verifica-se que este tipo de proibição de importação poderá ocorrer a qualquer momento em qualquer país que se torne o principal importador e que a adoção de um comportamento sustentável trará diversas consequências positivas para o mundo, como a diminuição da poluição marinha, a restauração dos ecossistemas danificados, a melhoria da saúde humana e a diminuição dos prejuízos econômicos causados pelo descarte inadequado de detritos.

Por fim, traça-se uma comparação dos documentos jurídicos produzidos pelo Conselho e pelo Parlamento Europeus relacionados com resíduos sólidos antes da decisão chinesa com os elaborados depois de tal decisão, chegando-se à conclusão de que houve uma grande mudança na forma como se enfrentava o problema da poluição marinha, já que agora a estratégia é adotar medidas que não se tratem apenas de conselhos a níveis locais, mas que uniformizem, implantem e fiscalizem métodos mais rígidos e mais eficazes, tanto com a alteração das legislações nacionais, como com a implementação de restrições e proibições sobre a produção e o uso do plástico, adotando metas mais ambiciosas e interferindo na política interna e, principalmente, externa da UE, ao influenciar o resto do mundo a tornar tais medidas suas metas primordiais.

A decisão da China de não importar mais resíduos plásticos não industriais e os seus impactos na indústria do plástico e no meio ambiente

Devido ao seu tamanho e rápido desenvolvimento financeiro, a China se tornou um ator dominante no mercado global de reciclagem, principalmente de plásticos, papel e metais, sendo, portanto, crucial para os organismos internacionais a compreensão das dinâmicas que afetam este mercado, incluindo o destino dos plásticos residuais importados (VELIS, 2014).

A China é um dos principais consumidores de plásticos, tal consumo cresceu rapidamente de 22 kg *per capita* em 2005 para 46 kg *per capita* em 2010 (VELIS, 2014). Dessa forma, o suprimento suficiente de recursos plásticos se tornou cada vez mais uma preocupação, na medida em que a escassez de matérias-primas plásticas passou a prejudicar o desenvolvimento destes mercados, sendo os plásticos reciclados considerados fontes valiosas para suprir essa necessidade.

A demanda de longo prazo por resíduos plásticos na China está intimamente relacionada à lacuna entre a oferta e a procura de plásticos primários. A capacidade da indústria petroquímica doméstica se desenvolveu dramaticamente e a produção de resinas sintéticas dobrou ao longo de seis anos, atingindo cerca de 48 toneladas em 2011. No entanto, a oferta interna chinesa de materiais primários para a produção de produtos plásticos era inadequada para atender a demanda e, como resultado, quase metade do material primário passou a ser importado (VELIS, 2014).

Acontece que, com o passar do tempo, foram-se produzindo cada vez mais resíduos plásticos internamente na China, de forma que a oferta de materiais plásticos primários (oriundos do processo de reciclagem) se tornou maior que a demanda das indústrias para a produção de produtos finais. Além disso, a qualidade dos resíduos importados diminuiu drasticamente, e, como a fiscalização do descarte destes materiais que eram classificados como inutilizáveis pelas indústrias era precária, o seu depósito no meio ambiente aumentou significativamente, prejudicando, principalmente, os mares e oceanos e obrigando o governo chinês a tomar medidas drásticas para impedir a entrada de mais resíduos plásticos no país.

O histórico da gestão e da importação dos resíduos plásticos na China

Desde que começou a ser relatado, em 1992, a China importou 106 milhões de toneladas de resíduos plásticos, marcando 45,1% de todas as importações do mundo (BROOKS; WANG; JAMBECK, 2018). Entre 2010 e 2016, a China importou cerca de 7 a 9 milhões de toneladas de resíduos plásticos por ano. Em 2016, esse valor foi de 7,35 milhões de toneladas. A geração doméstica de resíduos plásticos da China foi de cerca de 61 milhões de toneladas, dessa forma, 10 a 11% do total de resíduos plásticos

produzidos no país foram importados de todo o mundo (RITCHIE; ROSER, 2018). Em 2012, por exemplo, a China sozinha foi responsável por 73,1% das importações mundiais de resíduos plásticos, seguida por Hong Kong, com 19,7% (VELIS, 2014).

Os países desenvolvidos se beneficiavam da economia de custos associada à exportação de resíduos para a China, onde havia leis ambientais menos rigorosas, e a China se beneficiava com a importação de resíduos recicláveis para suplementar suas indústrias domésticas.

Acontece que, ao realizar tal transação, tanto os países exportadores como os importadores precisavam respeitar o estabelecido na Convenção de Basileia, que foi ratificada em 1991 tanto pela China como pela UE (RAUBENHEIMER; MCILGORM, 2018).

Tal convenção exigia que as informações do estado de importação fossem fornecidas para confirmar que o país receptor era capaz de “manejar ambientalmente os resíduos em questão” (RAUBENHEIMER; MCILGORM, 2018, tradução nossa). Além disso, exigia que as partes assegurassem instalações de descarte adequadas e ambientalmente corretas.

No entanto, pondo em questão a efetividade da Convenção de Basileia para abordar os impactos humanos e ambientais dos resíduos plásticos em escala global, a indústria de reciclagem da China se tornou responsável por graves danos ambientais (RAUBENHEIMER; MCILGORM, 2018).

Estima-se que apenas cinco países asiáticos (China, Vietnã, Tailândia, Filipinas e Indonésia) representam cerca de 60% da poluição global por plástico marinho e que a China e a Índia atuam como fontes de cerca da metade da poluição por plástico marinho.

A China e a Índia são, também, as duas maiores fontes nacionais de poluição por microplásticos, com a lavagem de roupas sintéticas sendo a principal causa, visto que, diferentemente do

que acontece na Europa e na América do Norte, os sistemas de tratamento de águas residuais na China e na Índia não impedem a lavagem de fibras sintéticas (DAUVERGNE, 2018).

Na maioria das vezes, ao serem realizadas as movimentações de resíduos plásticos entre os países, não se levou em conta a precariedade do sistema de coleta de lixo da China como país importador que, assim como em grande parte da Ásia, recolhe apenas cerca de 40% dos resíduos de plástico descartados, havendo, portanto, o despejo ilegal e causando um aumento significativo na poluição dos oceanos com plásticos, incluindo plásticos coletados para reciclagem (DAUVERGNE, 2018).

Somado a isto, os resíduos plásticos importados, em sua maioria, foram considerados inferiores e muitas vezes inutilizáveis em comparação com os resíduos domésticos das indústrias manufatureiras chinesas, gerando ainda mais resíduos e poluição (LIU; ADAMS; WALKER, 2018).

Importante se faz observar que a primeira legislação ambiental da República Popular da China, que regulou a gestão dos resíduos sólidos no país, foi implementada em 1979 sob a Lei de Proteção Ambiental (LPA). No entanto, tal regulamentação versava somente sobre aspectos gerais da gestão destes resíduos. Posteriormente, na tentativa de amenizar os danos ambientais causados, após várias alterações, a última versão da LPA foi implantada em 2015, enfatizando a triagem, a separação e a reciclagem de resíduos sólidos urbanos, além do uso de produtos renováveis e favoráveis ao meio ambiente, da redução da produção de resíduos e da construção de infraestrutura para coleta, transporte e disposição de detritos sólidos.

Na China, os resíduos sólidos são, atualmente, administrados especificamente pela Lei de Prevenção e Controle da Poluição Ambiental por Resíduos Sólidos (LPCPARS), estabelecida em 1995 e revisada em 2016. Nesta lei, a seleção e o uso do descarte de lixo doméstico são regulamentados, o excesso de embalagem

é desencorajado, o depósito de lixo em rios, lagos e reservatórios é proibido e o desenvolvimento de produção limpa e da economia circular é promovido. Além da LPA e da LPCPARS, outras legislações, como a Lei de Proteção Ambiental Marinha, a Lei de Promoção da Produção Limpa e a Lei de Promoção da Economia Circular, incluem disposições relevantes sobre a gestão de resíduos sólidos. No país, existem também vários regulamentos que estão intimamente relacionados ao controle de resíduos plásticos e que visam à diminuição da produção destes e do seu depósito no meio ambiente. Em 2007, a Secretaria Geral do Conselho de Estado restringiu a produção, a venda e o uso de sacolas plásticas; em 2012, por sua vez, foi estabelecido o regulamento de Prevenção e Controle de Processamento e Utilização de Resíduos de Plástico para regular a poluição potencial durante o processo de reciclagem de resíduos plásticos (LIU; ADAMS; WALKER, 2018).

Embora muitas leis e regulamentos já existissem em relação à gestão e controle de resíduos plásticos na China, a implementação destes tem sido em grande parte ineficaz. O despejo ilegal de detritos, por exemplo, é difícil de ser inibido em áreas rurais e subdesenvolvidas; somado a isto, sacos de plástico ultrafinos ainda são comumente usados em pequenos mercados ou por pequenas empresas privadas, o que ocasiona sérios problemas de poluição ambiental.

Em resposta, a partir de 2010, o governo chinês começou a implementar políticas de importação de resíduos mais rígidas. Em 2013, a relação entre os exportadores de plástico e a China como sua importadora primária foi afetada quando esta começou a inspecionar as importações de resíduos com mais rigor e introduziu temporariamente restrições nestas importações, resultando em uma significativa diminuição da contaminação no

país. Essa operação foi chamada de Green Fence e evidenciou a fragilidade da dependência global em um único importador.

Através dela, reforçou-se a legislação sobre a qualidade das matérias-primas secundárias derivadas de resíduos importados e sobre o funcionamento do mercado interno. Em 2009, por exemplo, as regulamentações chinesas permitiram apenas 1,5% do peso do produto com alguma contaminação física. Com a implementação da Green Fence, instituiu-se a inspeção direta do conteúdo dos contêineres, inclusive inspecionando o conteúdo dos fardos individuais, para que, dessa forma, fosse possível garantir a presença deste 1,5% apenas (VELIS, 2014).

Enquanto o Green Fence foi temporário, em fevereiro de 2017, a China anunciou uma nova política de importação, um programa conhecido como National Sword, que bania permanentemente a importação de resíduos plásticos não industriais, notificando a OMC da decisão em julho desse mesmo ano (BROOKS; WANG; JAMBECK, 2018).

Nestas circunstâncias, o governo chinês anunciou uma proibição de importação de 24 categorias de recicláveis e resíduos sólidos, incluindo plástico, têxteis e papel misto. A National Sword serviu como exemplo da necessidade de transparência comercial para evitar problemas resultantes da falta de capacidade de gestão de resíduos. Uma equipe de autoridades chinesas inspecionou instalações domésticas de reciclagem e avaliou a capacidade dos portos chineses de cumprir os requisitos de inspeção, tendo muitos deles sido retirados da lista de portos comerciais autorizados (RAUBENHEIMER; MCILGORM, 2018).

A proibição liberada pelo Conselho de Estado da China abraçou o conceito de civilização ecológica como sua diretriz básica para alcançar futuro crescimento, além de demonstrar que o país pretende desenvolver seu próprio sistema doméstico de reciclagem de resíduos sólidos. A meta chinesa para o mercado interno

de reciclagem de resíduos sólidos aumentará mais de 42%, indo de 0,246 bilhões de toneladas em 2015 para 0,350 bilhões de toneladas em 2020 (LIU; ADAMS; WALKER, 2018).

As consequências mundiais das restrições implementadas

As políticas de restrição adotadas pelo governo chinês nos últimos anos causaram impactos significantes no mercado de exportação e importação de resíduos plásticos. Consequentemente, os detritos produzidos foram ficando cada vez mais sem destino, visto que os países exportadores, apoiando-se na opção de enviar a maior parte do seu lixo produzido para países em desenvolvimento, não investiram nem aprimoraram os seus sistemas de gestão de resíduos sólidos.

Os impactos começaram a ser observados com a implementação da operação Green Fence. Há evidências de que tal operação afetou os mercados de exportação e impactou imediatamente toda a cadeia de valor dos plásticos residuais. O efeito nos países exportadores e nas empresas foi direto.

De acordo com representantes de várias empresas e associações relacionadas, empresas alemãs e holandesas experimentaram reduções drásticas nos volumes de exportação, enquanto as empresas francesas e americanas tiveram que lidar com dificuldades em pagamentos pontuais e com o excesso de oferta de sucata de plástico. Há indícios de que as taxas de depósito desses materiais aumentaram no Canadá e que nos EUA os preços de alguns materiais recuperados caíram até 15% em meados de abril de 2013. No Reino Unido, a operação Green Fence foi considerada responsável pelo déficit na disponibilidade de notas de recuperação de exportação de embalagens, que fazem parte dos regulamentos de embalagem de resíduos do país. A sucata de plástico exportada do Reino Unido para a China passou de cerca de 27 quilotoneladas por mês antes da Green Fence para uma média de

17 quilotoneladas por mês durante a operação de 10 meses, sofrendo uma queda abrupta de maio a junho de 2013 (VELIS, 2014).

Pode-se, perceber, portanto, que houve muita confiança na reciclagem de plásticos no exterior e que os países criaram uma dependência excessiva das exportações para a China, gerando efeitos negativos diversos nas suas capacidades domésticas de reprocessamento de resíduos sólidos, já que não desenvolveram instalações adequadas, sujeitando-se, em vez disso, ao comércio para manejar seus resíduos plásticos domésticos (RAUBENHEIMER; MCILGORM, 2018).

Sucedeu que, a partir de 1º de janeiro de 2018, a China, como já anunciado em 2017, fechou suas portas para todo o plástico não industrial advindo do exterior, juntamente com produtos de papel de baixo valor e outros tipos de lixo. Isso gerou uma crise para os países exportadores e para o mercado do plástico.

Nos Estados Unidos e na União Europeia, por exemplo, o impacto já foi sentido. As operações de gestão de resíduos foram sobrecarregadas com um grande aumento do volume de papel e de plástico, precisando agora lidar ecologicamente com estes resíduos. Sabe-se que, se considerada coletivamente, a UE ocupa o primeiro lugar no mundo de exportação de resíduos plásticos, totalizando 31% das exportações globais e o terceiro lugar de importação destes resíduos, totalizando 8,0% das importações globais. Na UE, o setor de plásticos emprega 1,5 milhão de pessoas e gerou um volume de negócios de 340 milhões de euros em 2015. No ano de 2016, por exemplo, dos 25 bilhões de euros de plástico primário exportados pela União Europeia, 17,6% deles foram para a China (EUROPEAN COMMISSION, 2018a).

Assim, o impacto imediato será significativo. De acordo com as estimativas do Bureau of International Recycling (BIR), as exportações globais de papel para a China poderiam diminuir um quarto entre 2016 e 2018 e as de plásticos 80% em dois anos, de 7,35 para 1,5 milhões de toneladas (MARTZ, 2018).

Conservacionistas e operadores de gerenciamento de resíduos concordam que as consequências serão sentidas principalmente nas casas das populações, onde os parâmetros do que pode ser reciclado deverá ser restringido, e no meio ambiente, onde o volume de lixo poluindo mares e oceanos provavelmente aumentará.

George Leonard, cientista-chefe da Ocean Conservancy, disse ser provável que isto colapse o mercado de reciclagem, provocando uma diminuição drástica no preço do plástico reciclado e uma sobrecarga na infraestrutura de gestão de resíduos. Para ele, do ponto de vista ambiental, é preciso que seja considerado o vazamento físico de aterros sanitários de resíduos plásticos mal geridos para os oceanos (HOYLE, 2018).

Uma alternativa considerada por muitos como solução para este transtorno é a mudança das exportações de resíduos plásticos da América do Norte e da Europa para outras economias em desenvolvimento, como Indonésia, Tailândia e Vietnã, onde os padrões de reciclagem e gestão de resíduos são ainda mais baixos do que na China (DAUVERGNE, 2018).

Além disso, após a decisão da China de banir as importações deste tipo de resíduos e da apresentação dos benefícios que serão trazidos ao país através de tal medida, diversos governos do sudeste asiático começaram a cumprir as promessas de também restringirem fortemente as importações de sucata.

A Tailândia, por exemplo, mesmo tendo experimentado um aumento maciço nas importações de material plástico no começo de 2018, já que as importações destes resíduos aumentaram 640% de janeiro a junho em comparação ao mesmo período do ano anterior (STAUB, 2018a), proibiu temporariamente, em junho desse mesmo ano, a importação de resíduos plásticos e de lixo eletrônico, passando a apresentar um conjunto de políticas que incluem a proibição permanente das importações de resíduos plásticos nos próximos dois anos.

Outro destino alternativo procurado pelos países exportadores de resíduos plásticos é Taiwan que, assim como outras nações do sudeste asiático, registrou um grande aumento nas importações de material de sucata em 2018. Para remediar o problema crescente de importações, a Agência de Proteção Ambiental de Taiwan elaborou, em 13 de agosto de 2018, regulamentos que restringiram o influxo de importação em grande escala (TAIPEI TIMES, 2018).

O Vietnã, por sua vez, sofreu, também, um grande aumento nas importações de plástico em 2018, mas, de acordo com as notas de outra conferência de imprensa do governo vietnamita, também se esperava que as autoridades sugerissem uma redução no volume de importações de resíduos e uma proibição de importação de resíduos no futuro (STAUB, 2018b).

À medida que mais países se protegem contra os perigos do lixo estrangeiro, a maré de resíduos plásticos pode encontrar o caminho para outros países asiáticos, como a Índia, ou para os países africanos, embora esse risco seja insuficientemente reconhecido. É fundamental, portanto, que a comunidade internacional encontre maneiras de deter a proliferação de resíduos de plástico em vez de apenas transferir o ônus de administrar a carga cada vez maior para outros países.

Os países exportadores da maior parte dos resíduos plásticos podem, por exemplo, utilizar esta decisão da China como uma oportunidade para desenvolver e expandir o mercado interno. Se isto não for possível, então poderão aumentar os esforços para reduzir o uso e redefinir os pacotes e os produtos plásticos para que eles mantenham seu valor e se tornem mais fáceis de serem reciclados internamente.

Essa proibição implementada pela China colocará uma tremenda pressão sobre os países desenvolvidos, principalmente sobre os países da União Europeia, já que esta região é o principal exportador de resíduos plásticos. A inovação nos esquemas de

reciclagem e no design de embalagens, afastando ainda mais os produtos de uso único, além da implementação de legislações mais restritivas nos países membros da UE serão essenciais para que os resíduos plásticos sejam controlados e para que não sejam depositados no ambiente (HOYLE, 2018).

A solução sustentável e econômica será adaptar, através da elaboração de medidas legais, a capacidade doméstica dos países de recuperação, de triagem, de reciclagem e de tratamento de resíduos, uma vez que este tipo de proibição pode ocorrer a qualquer momento em qualquer país que se torne o principal importador. Ademais, é imprescindível, também, a redução da produção e do uso de materiais que se tornem, ao final da sua vida útil, resíduos plásticos (MARTZ, 2018).

A premência da reestruturação jurídica na União Europeia frente à decisão chinesa

A União Europeia, se considerada como um todo, ocupa o 1º lugar na lista de países exportadores de resíduos plásticos, sendo a China o seu principal destino. Por muitos anos, os governos dos países da UE, juntamente com o Parlamento e o Conselho europeus, apoiaram-se e confiaram na exportação como a principal forma de lidar com os resíduos sólidos que eram produzidos, tendo estes aumentado cada vez mais, tanto com o desenvolvimento das cidades, como com o aumento do consumo e da produção de produtos plásticos.

Dessa forma, pouca importância foi dada para o aprimoramento dos sistemas de gestão de resíduos sólidos dos países, assim como para a necessidade de regulamentação sobre a produção e o uso de materiais compostos de plásticos, mesmo diante do crescimento desenfreado da produção destes produtos e das diversas pesquisas realizadas que alarmavam sobre os danos

ambientais causados nos mares e oceanos em decorrência do descarte desses materiais.

Assim, com a decisão da China de não importar mais produtos plásticos, o mundo ficou diante de um problema de difícil reparação, já que não se sabia mais o que fazer com as toneladas de resíduos plásticos produzidas anualmente por cada país. Tal decisão suscitará diversas consequências ambientais e econômicas no planeta, no entanto, os principais impactos certamente serão reproduzidos nos países da União Europeia, uma vez que uma quantidade excessiva de resíduos ficará sem destino.

Para amenizar tais impactos, portanto, foram precisas medidas imediatas para lidar com o destino destes resíduos, de forma que tanto o Conselho como o Parlamento da União Europeia, assim como os governos dos países membros, uniram-se para regulamentar de maneira efetiva, direta e pontual a forma com que são tratados os resíduos produzidos pelos seres humanos.

O histórico da regulamentação da gestão de resíduos plásticos na UE

Os impactos ambientais dos resíduos não degradáveis, mas recicláveis, bem como a forte orientação da União Europeia no sentido de desviar os resíduos dos aterros, foram os impulsores das seis principais políticas estabelecidas para regular a gestão de resíduos dos países membros, sendo elas: a Diretiva sobre Embalagens e Resíduos de Embalagens (1994/62/CE), a Diretiva sobre a Deposição em Aterros (1999/31/CE), a Diretiva relativa aos Veículos em Fim de Vida (2000/53/CE), a Diretiva sobre Baterias e Acumuladores (2006/66/CE), a Diretiva sobre Resíduos (2008/98/CE) e a Diretiva sobre Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrônicos (2012/19/UE).

A gestão dos resíduos plásticos tem sido parte integrante das políticas europeias em matéria de resíduos desde os anos de 1980. A UE introduziu pela primeira vez medidas sobre a gestão

de resíduos de embalagens em 1985, a Diretiva 1985/339/CEE, que estabeleceu regras relativas à produção, comercialização, utilização, reciclagem e recarga de recipientes de líquidos para consumo humano e à eliminação de recipientes usados (COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1985).

Ocorre que, para abordar os aspectos ambientais das embalagens e resíduos de embalagens, alguns Estados-membros começaram a introduzir as suas próprias medidas neste domínio. Como consequência, surgiram legislações nacionais divergentes, exigindo que fosse realizada uma harmonização em âmbito europeu. Dessa forma, para uniformizar as medidas nacionais relativas à gestão de embalagens e resíduos de embalagens e para prevenir e reduzir o seu impacto no ambiente, foi adotada, em 1994, a Diretiva sobre Embalagens e Resíduos de Embalagens (1994/62/CE), que desencadeou um processo de implementação rápido de políticas de nível nacional que objetivaram reduzir os impactos dos resíduos de embalagens no meio ambiente, bem como impulsionar o mercado de produtos de embalagem e resíduos (EUROPEAN PARLIAMENT...,1994).

Em 2004, todavia, a diretiva foi alterada para fornecer critérios que clarificavam a definição do termo “embalagem” e aumentavam os objetivos de valorização e reciclagem de resíduos de embalagens. Em 2005, foi novamente revista para conceder novos períodos de transição aos Estados-membros para atingir os objetivos de recuperação e reciclagem. Em 2013, seu Anexo I, contendo a lista de exemplos ilustrativos de itens que devem ser ou não considerados como embalagens, foi revisto, a fim de proporcionar maior clareza, acrescentando vários exemplos à lista.

A última revisão da Diretiva de Embalagens e Resíduos de Embalagens ocorreu em 29 de abril de 2015 com a adoção da Diretiva 2015/720/UE do Parlamento e do Conselho europeus, a qual altera a Diretiva 1994/62/CE no que diz respeito ao

consumo de sacolas plásticas leves (EUROPEAN UNION, 2018; MRKAJIĆ *et al.*, 2018).

Logo após a formulação da Diretiva 1994/62/CE, foi estabelecida, em 1999, a Diretiva sobre a Deposição em Aterros (1999/31/CE), cujo objetivo era evitar e reduzir tanto quanto possível os efeitos negativos do depósito de resíduos no ambiente, em especial nas águas superficiais e subterrâneas, no solo, no ar e na saúde humana, através da introdução de requisitos técnicos rigorosos para a deposição dos resíduos em aterros (COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1999).

De acordo com a hierarquia de gestão de resíduos, o aterro é a opção menos adequada e deve ser limitado ao mínimo necessário. Quando os resíduos tiverem de ser depositados em aterro, devem ser enviados para aqueles que cumpram os requisitos da Diretiva 1999/31/CE.

No entanto, a redução dos resíduos biodegradáveis destinados a aterros está progredindo em velocidades variadas. O relatório de 2017 da Agência Europeia do Ambiente (AEA) indicou que houve aumentos significativos na geração de resíduos urbanos, sendo isto um fator importante para explicar o lento progresso em alguns países. Além disso, apontou-se que os aterros ilegais continuaram a ser um problema em diversos Estados-membros (BOURGUIGNON, 2016).

Após a elaboração do primeiro documento da Diretiva de Aterros em 1999, formulou-se, em 2008, a Diretiva 2008/98/CE, que define os conceitos básicos relacionados ao gerenciamento de resíduos, como as definições de resíduos, de reciclagem e de recuperação, além de explicar quando os resíduos deixam de ser resíduos e se tornam uma matéria-prima secundária (os chamados critérios de fim de resíduos) e como deve ser feita a distinção entre resíduos e subprodutos (EUROPEAN PARLIAMENT..., 2008a).

No mesmo ano da criação da diretiva sobre resíduos, em 2008, foi adotada a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha da União Europeia (Diretiva 2008/56/CE), que obrigou os Estados-membros da UE a criar e implementar as medidas necessárias para alcançar um bom estado ambiental até 2020 (EUROPEAN PARLIAMENT..., 2008b).

As estratégias, que se prolongam por ciclos de seis anos, devem incluir medidas destinadas a proteger o ecossistema marinho e a assegurar a sustentabilidade das atividades econômicas associadas ao meio marinho. Ao fazê-las, os Estados-membros devem desenvolver uma estratégia para as suas próprias águas marinhas e cooperar com outros Estados em sua região e sub-região marinha compartilhada. Esta diretiva estabelece uma abordagem comum sobre os objetivos de prevenção, proteção e conservação do meio contra atividades humanas nocivas.

A Diretiva-Quadro Estratégia Marinha funcionou, dessa forma, como uma diretriz ambiental para a Diretiva de Ordenamento do Espaço Marítimo, publicada em 2014, que faz parte da Política Marítima Integrada (PMI), cujo objetivo é a aplicação de uma boa gestão dos oceanos e de uma governança marítima.

Embora a questão da poluição por lixo marinho e plástico seja intrinsecamente transfronteiriça e intersetorial, até agora ela havia sido abordada de maneira muito unilateral, fragmentada e até reducionista.

Percebeu-se, por exemplo, que muitas questões diferenciavam os países em relação à reciclagem em geral, como o nível de custo financeiro adicional gerado para as partes interessadas públicas e privadas, uma extensão do problema do *free riding* – questão relacionada com a situação em que os produtores não pagam as taxas pela gestão de resíduos de embalagens, apesar de serem obrigados por lei, gerando a extensão do impacto ambiental em relação à criação de toda uma cadeia logística para reciclagem de resíduos de embalagens.

Além disso, notou-se uma variabilidade significativa no desempenho da reciclagem entre os países da UE, especialmente se comparados os dois grupos de Estados-membros, os mais antigos (UE-15) e os mais recentes (UE-13). Observou-se, ainda, a existência de uma disparidade ainda maior entre estes dois grupos e os países candidatos europeus, Estados não membros que se esforçam por aderir à União Europeia e que ainda têm um longo caminho pela frente para atingir os níveis de recuperação e reciclagem da UE (EUROPEAN PARLIAMENT..., 2008b).

Assim, um dos principais desafios das políticas europeias de embalagem a curto e médio prazo era fomentar a equiparação entre os dois grupos de Estados-membros da UE em relação ao desempenho da gestão de resíduos, mas também, considerando uma perspectiva de longo prazo, estimular o aumento dos níveis de recuperação e reciclagem entre os países candidatos à UE (MRKAJIĆ, 2018).

Dessa forma, mesmo antes da decisão chinesa de não importar mais o lixo do mundo, países e cidades em toda a UE adotaram medidas amplamente focadas, como o estabelecimento de uma infraestrutura de reciclagem ou a introdução de iniciativas para reduzir o uso de sacolas plásticas, sendo essas medidas, no entanto, úteis no nível do setor ou no nível local, mas não tendo contribuído de maneira efetiva para a diminuição da deposição de resíduos plásticos nos mares e oceanos. A questão do lixo marinho nos oceanos precisava impreterivelmente de ações mais decisivas para reduzir a poluição por plásticos (PENCA, 2018).

A nova abordagem do problema e a sua provável efetividade

Em 2 de julho de 2014, a Comissão Europeia apresentou um pacote inicial de economia circular, tendo, no entanto, retirado, em março de 2015, a proposta legislativa relativa aos resíduos incluídos nesse pacote, para dar lugar a uma proposta mais

ambiciosa. No âmbito de um novo pacote da economia circular, em dezembro de 2015, a Comissão apresentou um plano de ação, bem como quatro propostas legislativas que alteraram os seguintes atos jurídicos: Diretiva-Quadro sobre Resíduos; Diretiva de Aterros; Diretiva relativa a Embalagens; diretivas sobre veículos em fim de vida, baterias e acumuladores e resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos. A proposta visava a eliminação progressiva até 2025 da deposição de resíduos recicláveis (incluindo plásticos, papel, metais, vidro e biorresíduos) em aterros para resíduos não perigosos, o que correspondia a uma taxa máxima de deposição em aterro de 25% (EUROPEAN UNION, 2016).

Como parte de uma mudança para uma economia circular, a Comissão Europeia fez quatro propostas legislativas introduzindo novas metas de gestão de resíduos relativas à reutilização, reciclagem e aterros sanitários, reforçando as disposições sobre prevenção de resíduos e responsabilidade alargada do produtor e simplificando definições, obrigações de relatórios e métodos de cálculo. Algumas propostas, inclusive, derivaram de obrigações legais para revisar as metas de gerenciamento de resíduos (BOURGUIGNON, 2016).

Todavia, ocorre que o Parlamento Europeu adotou as suas posições em primeira leitura sobre as propostas somente em 14 de março de 2017, enquanto o Conselho Europeu emitiu a sua orientação geral somente em 19 de maio de 2017 (BOURGUIGNON, 2016), poucos meses depois de a China ter anunciado, em fevereiro de 2017, o National Sword, ou seja, sua nova política que bania permanentemente a importação de resíduos plásticos não industriais (BROOKS; WANG; JAMBECK, 2018).

Observa-se, dessa forma, que a necessidade de gestão e de regulamentação eficazes de plásticos cada vez mais abundantes foi negligenciada até recentemente, quando o público em geral e os formuladores de políticas despertaram para os impactos ambientais e de saúde críticos do uso deste material.

Evidentemente, iniciativas políticas internacionais promissoras surgiram nos últimos anos, como a Parceria Global sobre Lixo Marinho liderada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, na sigla em inglês), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (em particular o Objetivo 12, que busca assegurar padrões sustentáveis de consumo e produção, e o Objetivo 14, que visa conservar os oceanos e recursos marinhos), a Aliança G7 sobre a eficiência dos recursos e o Plano de Ação do G20 sobre lixo marinho. No entanto, essas políticas demonstram principalmente um compromisso genérico a nível global, ao mesmo tempo que se exigiam mais ações resolutivas regionais (PENCA, 2018).

Dessa forma, a sociedade civil e a indústria de plásticos aguardaram a Estratégia Europeia de Plásticos, que foi inicialmente anunciada em 2017 e lançada em 16 de janeiro de 2018. Especulou-se demasiadamente sobre o nível de ambição, o que a Comissão Europeia demonstraria na mudança da abordagem usual dos plásticos (EUROPEAN COMMISSION, 2018b).

A Estratégia de Plásticos da União Europeia trouxe implicações consideráveis para o meio ambiente, com um foco particular nos ecossistemas marinhos. A sua Seção 2 descreve resumidamente o problema do lixo marinho no contexto da produção, uso e consumo de plásticos. A Seção 3 situa o surgimento da Estratégia de Plásticos na intersecção de várias prioridades e processos políticos na UE e a Seção 4 identifica o tipo de ferramentas de política que estão sendo propostas. A Seção 5 avalia as medidas que estão sendo tomadas para resolver o problema do lixo marinho. A Seção 6 descreve as formas com que tal documento interno da UE irá provavelmente influenciar na política global nas áreas além das suas jurisdições, especialmente nos mares e oceanos. Por fim, é apresentada a conclusão na Seção 7, que considera até que ponto a Estratégia de Plásticos representa um instrumento promissor para os esforços globais

para reduzir e gerenciar o lixo marinho (EUROPEAN COMMISSION, 2018b).

Embora a Estratégia responda aos impulsos internacionais, ela também se encaixa em várias agendas políticas mais amplas da UE. Em primeiro lugar, pode seguramente posicionar-se no contexto da Estratégia Europa 2020, que visa facilitar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, já que promove o papel do emprego, da inovação e da competitividade em todos os domínios políticos, dando início, entre outras coisas, à noção de economia verde ou de pensamento orientado para a solução de problemas ambientais que procuram satisfazer as empresas e os ambientalistas.

Em segundo lugar, a Estratégia de Plásticos está intimamente ligada à agenda de política externa da UE de demonstrar sua liderança em questões de importância global. Na implementação do seu tratado, ambição consagrada de um líder ambiental, a UE está determinada a liderar pelo exemplo. Além da atenção constante aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030 e aos objetivos das alterações climáticas do Acordo de Paris recentemente, a UE se voltou especificamente para defender o desenvolvimento sustentável dos oceanos, comprometendo-se a melhorar a governação internacional dos oceanos com base na sua experiência com as suas próprias abordagens políticas, explicitamente no domínio prioritário do lixo marinho.

A Estratégia de Plásticos pode ser vista, portanto, como a implementação interna desses compromissos de acordo com as prioridades acordadas globalmente e as iniciativas internacionais recentes.

Em comparação com medidas anteriores no domínio dos plásticos, por exemplo, a Diretiva de Embalagens e Resíduos de Embalagens (2015/720), que exigiu uma redução drástica do consumo de sacos de plástico leves em cada Estado-membro, a Estratégia de Plásticos é um documento muito mais abrangente

que propõe uma melhor solução para a geração de resíduos e a escassez de recursos, ao mesmo tempo que sustenta os benefícios econômicos.

Formalmente, a Estratégia de Plásticos é uma comunicação da Comissão, o que a torna um instrumento que delinea e anuncia ações futuras específicas da UE, em vez de ser uma ferramenta legal. Os seus três anexos acrescentam mais precisão, como o cronograma de medidas (Anexo I), as recomendações às autoridades nacionais e à indústria para tomar novas medidas (Anexo II) e os termos da Campanha de Compromisso (Anexo III) (EUROPEAN COMMISSION, 2018b).

A Estratégia de Plásticos objetiva que o design e a produção de plásticos e de produtos plásticos respeitem totalmente a reutilização, a reparação e a reciclagem e que haja o desenvolvimento e promoção de materiais mais sustentáveis. Subjacente à visão de uma nova economia do plástico estão alguns dos principais alvos, a exemplo, até 2030 todas as embalagens plásticas serão recicláveis, resultando na reciclagem de mais da metade dos resíduos plásticos gerados na Europa. Essa ambição escolhida é então apoiada por ações concretas e descrições de oportunidades para engajar os países membros.

Em toda a Estratégia de Plásticos, o tema geral é a abordagem circular destes, ou seja, o seu ciclo completo. A Comissão visa essencialmente aumentar a capacidade de reciclagem de plásticos da UE através de alterações na concepção, produção, consumo e gestão de resíduos de produtos em todos os setores, baseando-se na inovação, como na melhoria do design dos produtos, no reforço da capacidade de reutilização e de reciclagem dos plásticos e na introdução de alternativas para a produção de plásticos, mas também na mudança de atitudes dos cidadãos, consumidores e empresas. A visão da Comissão é apoiada por uma gama notável de instrumentos políticos para implementá-la.

Tais ferramentas políticas incluem a revisão ou a introdução de nova legislação, que irá dispor de metas e de requisitos relacionados à gestão local e nacional de resíduos, além do design de embalagens de produtos em vários setores, como alimentos, eletrodomésticos, construção e veículos, assegurando, dessa forma, a reutilização e a reciclagem aos consumidores. Também se prevê legislação para direcionar o investimento público e privado em benefício do cumprimento destas metas, não havendo sido excluída a possibilidade de implementação de proibições e restrições severas, que foram, até agora, consideradas para o contexto de microplásticos, já que estes são intencionalmente adicionados aos produtos, e para o contexto de oxoplásticos, materiais plásticos convencionais que não são biodegradáveis e que se fragmentam em pequenos pedaços que permanecem no ambiente, colocando em risco a reciclagem e compostagem (PENCA, 2018).

Além da legislação, a Estratégia de Plásticos demonstra o potencial específico de incentivos econômicos para recompensar as escolhas de projetos mais sustentáveis. Comunica-se aos governos nacionais a viabilidade destes de conseguirem muitos benefícios através de incentivos econômicos e de compras públicas, que podem ser executados pela legislação, pelo uso de *soft law* para estabelecer padrões para resíduos de plásticos separados e para plásticos reciclados a serem desenvolvidos em cooperação com o Comitê Europeu de Padronização e pela orientação para melhorar a coleta e classificação de resíduos.

Prevê-se que a maioria das medidas tenha impactos positivos no meio ambiente, uma vez que diminuirão a criação de resíduos plásticos para serem eliminados, reforçando, dessa forma, a ligação entre as leis já existentes, principalmente a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (2008/56/CE), que exigia a monitorização e redução do lixo marinho, e a Diretiva sobre Resíduos (2008/98/

CE), que estabeleceu os princípios da gestão de resíduos, incluindo uma hierarquia de gestão de resíduos.

Com efeito, após a adoção da Estratégia de Plásticos, em maio de 2018, a Comissão apresentou um projeto de diretiva relativo à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente, a COM (2018) 340. Este esboço preliminar descreve a proibição de certos produtos frequentemente encontrados nas praias, como recipientes de palha, talheres e alimentos, juntamente com os requisitos de design e de rotulagem do produto, com os esquemas de responsabilidade do produtor e com as medidas de conscientização (EUROPEAN COMMISSION, 2018b).

É importante reconhecer que a Estratégia de Plásticos está no início de um processo legislativo. Novas propostas legislativas setoriais seguirão ou serão reformadas, podendo ou fornecer a ambição da Estratégia de Plásticos ou diluí-la com modificações estéticas do estado atual.

Reconhecendo o caráter inerentemente global do comércio de plásticos e os impactos ambientais dos plásticos, a Estratégia de Plásticos dedica uma seção ao aproveitamento da ação global, a qual descreve o contributo da UE para travar a poluição dos plásticos para além das suas fronteiras.

Observa-se, dessa forma, que a UE está empenhada em participar no diálogo político em todos os níveis, com base nas iniciativas já estabelecidas e nas que visa ainda estabelecer. Pretende, assim, demonstrar as suas ações como melhores práticas e animar o processo político global, podendo, especialmente, motivar os países em desenvolvimento e as economias emergentes.

Tal visão, mesmo que adotada após mudanças drásticas na forma principal com que a UE lidava com os seus resíduos, ou seja, nas suas exportações, é indubitavelmente ambiciosa e tê-la como um experimento para o futuro pode ser valioso para toda a comunidade internacional.

Além de usar a influência política nas negociações multilaterais, a UE pode tirar proveito de ferramentas mais concretas para projetar sua influência externamente. Os acordos bilaterais e inter-regionais de cooperação, parceria e comércio da UE foram utilizados para promover as suas prioridades políticas, principalmente a democracia, mas também as normas ambientais emergentes. Impulsionada pelo imperativo de que suas políticas sejam coerentes tanto internamente como em relação a outros países, a UE pode utilizar os instrumentos que envolvem financiamento, como o Instrumento Europeu de Vizinhança, o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e o Instrumento de Parceria, para priorizar as questões de economia circular e as soluções de eficiência de recursos no campo de plásticos, mais especificamente.

Finalmente, a visão da UE pode ser promovida por atores econômicos. A UE prevê que a sua ideia de uma economia circular requer a mobilização de todas as partes interessadas, em particular do setor privado. Nesse contexto, a exigência de empresas europeias para lançar produtos substancialmente diferentes no mercado poderá desencadear novos ciclos de investimento nas cadeias de abastecimento. Por exemplo, para satisfazer os novos padrões de design e de embalagem de produtos, as empresas europeias podem exigir produtos e serviços atualizados de seus fornecedores de fora da UE, ocasionando o efetivo transbordamento da nova economia de plásticos da UE. A sua experiência no mercado interno também poderá levar as empresas a serem mais proativas na busca de novos mercados em todo o mundo, espalhando, assim, o paradigma político (PENCA, 2018).

Considerações finais

A decisão chinesa em 2017 de banir a entrada de resíduos plásticos no seu território impulsionou e ainda tende a impulsionar

diversos países em desenvolvimento que são importadores de resíduos a realizar esta mesma medida.

Dessa forma, tal decisão obrigou os principais países exportadores a tomarem providências imediatas para finalmente lidarem com seus próprios resíduos. A União Europeia, como principal exportadora, tomou o primeiro passo para servir de exemplo para as demais nações. Adotou um plano específico, direto e rígido, aprimorando os documentos anteriores produzidos, que se tratavam apenas de diretivas para cada país atingir os números finais que faziam parte dos objetivos listados.

Resolveu-se mudar de estratégia e adotar algo que não tratasse apenas de conselhos a níveis locais, mas que uniformizasse, implantasse e fiscalizasse métodos mais rígidos e mais eficazes, tanto com a alteração das legislações nacionais, como com a implementação de restrições e proibições sobre a produção e o uso do plástico, adotando metas mais ambiciosas e interferindo na política interna e, principalmente, externa da UE, ao influenciar o resto do mundo.

Em comparação com medidas anteriores no domínio dos plásticos, a nova Estratégia de Plásticos é um documento muito mais abrangente que propõe uma melhor solução para a geração de resíduos e a escassez de recursos, além de uma revisão ou introdução de nova legislação que irá dispor de metas e de requisitos relacionados à gestão local e nacional de resíduos e do design de embalagens de produtos em vários setores, como alimentos, eletrodomésticos, construção e veículos, assegurando, dessa forma, a reutilização e a reciclagem aos consumidores. Também se prevê legislação para direcionar o investimento público e privado em benefício do cumprimento destas metas, não havendo sido excluída a possibilidade de implementação de proibições e restrições severas. Ademais, a Estratégia demonstra o potencial específico de incentivos econômicos para recompensar as escolhas de projetos mais sustentáveis, comunicando-se

aos governos nacionais a viabilidade destes de obterem diversos benefícios se optarem por realizar projetos favoráveis ao meio ambiente.

Dessa forma, pode-se concluir que os impactos jurídicos da decisão chinesa na União Europeia, mesmo somente após alguns meses da proibição, já são perceptíveis, de forma que se conjectura que serão cada vez maiores e mais efetivos, servindo como um impedimento para possíveis consequências desastrosas no meio ambiente e como exemplo para que os países, em vez de tentarem procurar uma alternativa mais econômica e fácil para lidar com os resíduos produzidos, considerem soluções que acarretarão a diminuição da poluição marinha.

Referências

BOURGUIGNON, D. Circular Economy Package: Four Legislative Proposals on Waste. Briefing, EU Legislation in Progress. *European Parliamentary Research Service*, Jan. 2016.

BROOKS, A. L.; WANG, S.; JAMBECK, J. R. The Chinese Import Ban and Its Impact on Global Plastic Waste Trade. *Science Advances*, v. 4, n. 6, p. 1-7, 2018.

COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the Landfill of Waste. *Official Journal of the European Communities*, 26 Apr. 1999.

COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Council Directive of 27 June 1985 on Containers of Liquids for Human Consumption (85/339/EEC). *Official Journal of the European Communities*, Luxembourg, 27 June 1985.

DAUVERGNE, P. Why Is the Global Governance of Plastic Failing the Oceans? *Global Environmental Change*, v. 51, p. 22-31, 2018.

EUROPEAN COMMISSION. *A European Strategy for Plastics in a Circular Economy*. [Documento da Comissão Europeia número SWD(2018) 16 final]. Bruxelas, 16 jan. 2018a.

EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment*. [Documento da Comissão Europeia número SWD(2018) 254 final]. Bruxelas, 25 May 2018b.

EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on Packaging and Packaging Waste. *Official Journal of the European Communities*, 31 Dec. 1994.

EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Directive 2008/98/EC of 19 November 2008 on Waste and Repealing Certain Directives. *Official Journal of the European Communities*, 19 Nov. 2008a.

EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Directive 2008/56/EC of 17 June 2008 Establishing a Framework for Community Action in the Field of Marine Environmental Policy. *Official Journal of the European Communities*, 17 June 2008b.

EUROPEAN UNION. *Packaging and Packaging Waste*. 15 Jan. 2018. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index_en.htm. Acesso em: 21 ago. 2019.

EUROPEAN UNION. *Waste*. 8 June 2016. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/waste/landfill_index.htm. Acesso em: 21 ago. 2019.

HOYLE, B. World Is 'Drowning in Plastic' as China Shuts Door to Waste. *The Times*, Los Angeles, 22 June 2018. Disponível em: <http://link.galegroup.com/apps/doc/A543910542/AONE?u=capes&sid=AONE&xid=d40a68dc>. Acesso em: 15 out. 2019.

LIU, Z.; ADAMS, M.; WALKER, T. R. Are Exports of Recyclables from Developed to Developing Countries Waste Pollution Transfer or Part of the Global Circular Economy? *Resources, Conservation and Recycling*, v. 136, p. 22-23, 2018.

MARTZ, C. La Chine réduit fortement l'importation de déchets industriels étrangers. Un séisme ou une chance pour l'industrie du recyclage européenne? *L'économie*, 6 févr. 2018. Disponível em: <https://www.economie.gouv.fr/medias/la-chine-reduit-fortement-l-importation-de-dechets-industriels-etrangers>. Acesso em: 23 set. 2019.

MRKAJIĆ, V. *et al.* Efficiency of Packaging Waste Management in a European Union Candidate Country. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 136, p. 130-141, 2018.

PENCA, J. European Plastics Strategy: What Promise for Global Marine Litter? *Marine Policy*, v. 97, p. 197-201, 2018.

RAUBENHEIMER, K.; MCILGORM, A. Can the Basel and Stockholm Conventions Provide a Global Framework to Reduce the Impact of Marine Plastic Litter? *Marine Policy*, n. 96, p. 285-290, 2018.

RITCHIE, H.; ROSER, M. *Plastic Pollution*. Published online at OurWorld-InData.org. 2018. Disponível em: <https://ourworldindata.org/plastic-pollution#note-20>. Acesso em: 10 set. 2019.

STAUB, C. Thailand Bans Scrap Plastic Imports. *Plastics Recycling Update*, 27 June 2018a. Disponível em: <https://resource-recycling.com/plastics/2018/06/27/thailand-bans-scrap-plastic-imports>. Acesso em: 24 jul. 2020.

STAUB, C. Markets Update: Asian Countries Further Limit Plastic Imports. *Plastics Recycling Update*, 22 Aug. 2018b. Disponível em: <https://resource-recycling.com/plastics/2018/08/22/markets-update-asian-countries-further-limit-plastic-imports/>. Acesso em: 19 out. 2018.

TAIPEI TIMES. *Rules Proposed to Curb Imports of Waste*. 14 Aug. 2018. Disponível em: <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2018/08/14/2003698509>. Acesso em: 19 out. 2018.

VELIS, C. A. *Global Recycling Markets: Plastic Waste: A Story for One Player – China*. Vienna: ISWA, 2014.

(A presente pesquisa é financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.)

4. O IMPACTO ÉTICO E JURÍDICO DA APLICAÇÃO DAS NOVAS TECNOLOGIAS NA ÁREA DA SAÚDE

Cristina Caldeira

Introdução

No novo mundo digital, a construção coletiva do conhecimento passa inevitavelmente pelo aumento da capacidade computacional, da disponibilidade de dados e da evolução dos algoritmos, que fazem da inteligência artificial (IA) uma das tecnologias mais desafiantes do século XXI.¹ Por sua vez, intensificam-se os debates internacionais sobre o tema, ganhando maior visibilidade a partir de 2016, altura em que a presidência japonesa do Grupo dos Países mais Industrializados (G7) colocou a IA na agenda, destacando as suas implicações e a necessidade de se garantir a

¹ O Grupo Independente de Peritos de Alto Nível sobre Inteligência Artificial apresentou, em 2019, a seguinte definição: “Sistemas de inteligência artificial (IA) são sistemas de software (e possivelmente também de hardware) projetados por seres humanos. Atendendo a um objetivo complexo, esses sistemas atuam na dimensão física ou digital percebendo seu ambiente por meio da aquisição de dados, interpretando os dados estruturados ou não estruturados coletados, raciocinando sobre o conhecimento, ou processando as informações, derivadas desses dados, e tomando as melhores decisões para alcançar o objetivo almejado. Os sistemas de IA podem usar regras simbólicas ou aprender um modelo numérico, e também podem adaptar seu comportamento analisando como o ambiente é afetado por suas ações anteriores.” (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b, p. 16, são minhas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo).

proteção dos dados e da informação pessoal. Por essa altura, a Europa desenhava a sua estratégia sobre a inteligência artificial, numa tentativa de tornar o quadro ético e jurídico da União Europeia mais robusto, centrado no ser humano e na garantia dos seus direitos fundamentais.

Atualmente, a IA já é o principal motor do crescimento económico e da produtividade na maior parte das economias desenvolvidas, e pretende-se dela um contributo para a sustentabilidade e viabilidade da base industrial na Europa. Porém, as aplicações de IA devem não só ser coerentes com a legislação, como também respeitar os princípios éticos e assegurar eventuais danos decorrentes da sua aplicação. A questão que se coloca é se será possível a criação de uma norma mundial para a aplicação da inteligência artificial na área da saúde. Do ponto de vista ético, são necessárias orientações baseadas no quadro regulamentar para as corretas aplicações de IA, que respeitem os direitos humanos, aumentando as capacidades dos cidadãos e não os substituindo.

Veremos que a matéria de proteção de dados pessoais ocupa hoje um lugar central na legislação da União Europeia, e que o impacto do novo instrumento criado vai além da Europa. A proteção da saúde, na definição e execução de todas as políticas e ações da União Europeia, encontra-se prevista no nº 1 do artigo 168º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).² A Diretiva 2011/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2011, relativa ao exercício dos

² “Informações sobre a pessoa singular recolhidas durante a inscrição para a prestação de serviços de saúde, ou durante essa prestação, conforme referido na Diretiva 2011/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, a essa pessoa singular; Qualquer número, símbolo ou sinal particular atribuído a uma pessoa singular para a identificar de forma inequívoca para fins de cuidados de saúde; As informações obtidas a partir de análises ou exames de uma parte do corpo ou de uma substância corporal, incluindo a partir de dados genéticos e amostras biológicas; E quaisquer informações sobre, por exemplo, uma doença, deficiência, um risco de doença, historial clínico, tratamento clínico ou estado fisiológico ou biomédico do titular de dados, independentemente da sua fonte, por exemplo, um médico ou outro profissional de saúde, um hospital, um dispositivo médico ou um teste de diagnóstico *in vitro*” (nº 1 do artigo 168º do TFUE).

direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços, observa que os sistemas de saúde fazem parte do quadro mais amplo dos serviços de interesse geral. Esta garantia convidava-nos a acompanhar a aplicação da Estratégia Europeia para a Inteligência Artificial, bem como os desenvolvimentos em torno da robótica, em especial na criação de um quadro ético e jurídico adequado, que coloque as pessoas no centro da IA. Dogmaticamente o tema leva-nos a ultrapassar o debate interno, justificando, num contexto de regulação de múltiplos níveis, a construção e execução de instrumentos jurídicos internacionais e europeus, em matéria de proteção e adequação de uso de dados pessoais relativos à saúde, em particular com a aprovação do Regulamento (UE) 2016/679, em vigor desde o dia 25 de maio de 2018.

Nesta caminhada, os princípios e os direitos fundamentais moldam globalmente a reflexão sobre o impacto *ético* e jurídico da aplicação das novas tecnologias na *área* da saúde.

Partimos deste porto seguro, ancorados nos textos constitucionais de Portugal e do Brasil, nos quais a dignidade da pessoa humana se apresenta como “critério último” (ALEXANDRINO, 2011, p. 66), um referencial, que segundo Jürgen Habermas se concretiza num “sismógrafo que indica o que é constitutivo de uma ordem jurídica democrática [...] o portal através do qual o conteúdo igualitário e universalista da moral é importado para o direito” (HABERMAS, 2012, p. 37).

A reflexão que agora iniciamos compreende uma dimensão sistêmica na qual serão revistos os valores éticos e princípios aplicados às novas tecnologias, com particular destaque para a transformação digital e a evolução da inteligência artificial e dos sistemas inteligentes aplicados à informação de saúde e aos dados genéticos. O estudo discute os direitos fundamentais inscritos na Constituição da República Portuguesa (1976) e na Constituição Federal do Brasil (1988), como direitos que visam à proteção da pessoa humana ao mais alto nível, com a garantia

e força do direito constitucional e de inúmeros instrumentos de direito internacional. Por fim, fazemos um levantamento do percurso traçado pela União Europeia desde a publicação da *Estratégia europeia para a inteligência artificial*, em 2018, à publicação do *Livro branco para a inteligência artificial* e da *Estratégia europeia para os dados*, publicados em fevereiro de 2020.

As novas tecnologias aplicadas à saúde

A transformação digital no setor da saúde fez emergir diferentes tendências, tais como: teleassistência, modelos preditivos e capacidade de alarmística em tempo real e em particular o uso da IA nos processos de assistência e análises avançadas de dados com tecnologias de Big Data. Segundo a Food and Drug Administration (FDA, 2018), os “algoritmos da inteligência artificial têm um tremendo potencial de ajudar profissionais da área da saúde a diagnosticar e tratar condições médicas [...] O software pode ajudar cuidadores a detectar fraturas no pulso mais rapidamente e auxiliar no diagnóstico dessas fraturas.” Assim se justifica a recente aprovação, pela FDA, de um programa informático de IA para diagnóstico das fraturas do pulso em adultos, designado por *OsteoDetect*, que se baseia em técnicas de inteligência artificial para analisar radiografias bidimensionais em casos de suspeitas de fraturas distais do pulso. O programa informático é utilizado nos serviços de urgência de ortopedia na medida em que consegue identificar o local potencial da fratura, ajudando o médico no seu diagnóstico.

Segundo António Vaz Carneiro, médico especialista em Medicina Interna, Nefrologia e Farmacologia Clínica, numa entrevista dada em 2018, sobre a “Inteligência artificial em saúde e os seus problemas”, relevou a *machine learning*, técnica em que o computador “lê” previamente milhares de radiografias classificadas como normais ou com fraturas e aplica esse conhecimento aos

novos exames. “Esta técnica foi de resto já aplicada com sucesso no diagnóstico da retinopatia diabética [...] e cancro da pele” (CARNEIRO, 2018). Segundo o médico especialista, a técnica diagnóstica, que combina dados informáticos e pensamento clínico, é relevante também para a precisão da detecção das fraturas, na medida em que a aumenta significativamente, quando comparada apenas com a análise humana.

Tomando por exemplo o paciente politraumatizado, casos em que é normalmente difícil a detecção da totalidade das lesões nas fraturas, observou-se que a aplicação da IA constitui uma vantagem tendo em vista que exponencia a eficácia diagnóstica (CARNEIRO, 2018). Relevante é também o potencial da IA na oferta de serviços físicos e digitais integrados que permitem a vigilância remota do estado de saúde do paciente, diagnóstico precoce e cuidados continuados.

À imagem do que acontece um pouco por todo o mundo, assiste-se no Brasil a um aumento de aplicativos em celulares, que permitem as teleconsultorias, o telediagnóstico, a telecirurgia, o telemonitoramento, a televigilância e o prontuário médico. Em Portugal, foi introduzido o aplicativo Knok. Na Alemanha foi criado o Eletronic Health Card e o aplicativo Babylon no Reino Unido, assim como o website KRY na Suécia. Em todos estes países, a adoção de processos inteligentes e mecanismos automatizados permitiu maior certeza diagnóstica, segurança terapêutica e redução de custos operacionais no atendimento aos clientes (i.e., usuários do serviço nacional de saúde e demais prestadores de serviços de saúde).

O impacto da IA e da robótica na área da saúde ajuda-nos a resolver alguns dos desafios mundiais mais prementes, designadamente o tratamento de doenças crônicas, bem como tem contribuído para a redução das taxas de mortalidade. A análise automatizada de imagens de tumores cerebrais (por exemplo, metástases cerebrais) através de métodos de aprendizagem de

máquina em ressonância magnética/tomografia padrão pode fornecer um diagnóstico radiológico mais confiável e preciso do que por métodos radiológicos estabelecidos na análise (manual) de imagens de tumores cerebrais. Ian McLoughlin, do Grupo de Pesquisa em Ciência de Dados da Escola de Computação da Universidade de Kent, aponta que “a inteligência artificial tem potencial de melhorar quase todos os aspectos referentes ao processo de descoberta do câncer: detecção precoce, mais decisiva, tratamentos mais efetivos, com menos efeitos colaterais e menores taxas de remissão” (GRIGOROVSKY, 2018).

Estamos tratando de uma organização em rede na área da saúde e da informação genética, em que as plataformas de cuidados on-line promovem a interação entre o paciente (em casa) e os prestadores de cuidados de saúde com diagnósticos e resultados clínicos comparáveis aos procedimentos humanos. Estas tendências exigem o aperfeiçoamento de mecanismos automatizados, como *softwares* de gestão, computação em nuvem e dispositivos móveis, como *smartphones*, *smartwatch*, *wearables*. Segundo José Mendes Ribeiro (2019, p. 100):

O percurso de um doente na atualidade, a realizar diversos exames, em vários locais distintos, com acompanhamento médico fragmentado e enorme dificuldade em saber quem coordena de facto a gestão dos seus cuidados de forma integral e supervisiona os resultados dos seus exames, é um dos grandes desafios.

Referindo-se aos hospitais do século XXI, o autor esclarece que “é por excelência o território da coordenação de cuidados, o impulsionador da investigação, o líder da inovação e o catalisador do trabalho em equipa das profissões clínicas” (RIBEIRO, 2019, p. 99). Refere-se também à autonomização progressiva das áreas de suporte dos hospitais, libertando o hospital para as suas

funções nucleares: assistência, ensino e investigação (RIBEIRO, 2019, p. 97).

Sem esquecer as vantagens que a transformação digital nos oferece, importa também lembrar que a aplicação da IA na saúde provoca um impacto negativo nas capacidades médicas, na medida em que diminui a competência médica sobretudo em áreas onde as máquinas estão mais desenvolvidas e em que o seu uso é generalizado. Estudos sobre mamografias (POVYAKALO *et al.*, 2013) e eletrocardiogramas (TSAI; FRIDSMA; GATTI, 2003) provaram que a constante utilização da tecnologia deteriorava a precisão diagnóstica humana. Há também o perigo de levar ao erro médico, a partir de um diagnóstico descontextualizado.

O Grupo Independente de Peritos de Alto Nível sobre Inteligência Artificial (GPAN IA, 2019, p. 14) apresentou, em 2019, as *Orientações éticas para uma inteligência artificial*, ao mesmo tempo que dava a conhecer vários projetos na área da saúde e do bem-estar, tratamentos inteligentes que podem ajudar a prevenir doenças potencialmente mortais. A seguir reproduzimos os mais relevantes:

O Projeto MURAB (MRI and Ultrasound Robotic Assisted Biopsy) é dedicado à ressonância magnética e à biópsia robótica assistida por ultrassom, uma nova tecnologia que possibilitará a realização de biópsias mais precisas e eficazes através de amostras de tecido, bem como o diagnóstico de câncer e outras doenças. Um robô procede ao *scanner* do corpo do paciente usando uma combinação de ressonância magnética e tecnologia de ultrassom, permitindo assim identificar o local exato onde deverá ser feita a biópsia. A vantagem é que, além de identificar sinais iniciais de cancro através de um método mais confortável para o paciente, é também mais precisa e segura. Atualmente, o Projeto MURAB está focado no diagnóstico de cancro da mama e de doenças musculares, embora, em última análise, seja útil em qualquer diagnóstico.

O Projeto REVOLVER (Repeated Evolution of Cancer) veio demonstrar a importância do tratamento personalizado junto do paciente, o que não significa proximidade física, ao identificar padrões na mutação do DNA e prever futuras mudanças genéticas, permitindo que os médicos se antecipem ao câncer, aumentando a sobrevivência do paciente.

O Projeto LIVE INCITE envolve a colaboração da Suécia, Espanha e Dinamarca e permite aos profissionais de saúde procederem precocemente a uma análise mais exata e pormenorizada dos dados relativos à saúde dos pacientes e a partir daí indicarem o tratamento preventivo personalizado. O projeto assume grande relevância face a uma população europeia envelhecida.

O Projeto CARESSES (Culture-Aware Robots and Environmental Sensor Systems for Elderly Support) é um projeto internacional multidisciplinar cujo objetivo é projetar os robôs de primeiros socorros para se adaptarem ao comportamento e à cultura do idoso, monitorando o estado de saúde dos doentes em tempo real, podendo salvar vidas.

Os estudos realizados permitem-nos observar que as aplicações e dispositivos móveis utilizados dentro e fora dos ambientes hospitalares e centros clínicos, se por um lado procuram racionalizar custos e melhorar os serviços prestados, por outro, dão acesso a uma quantidade de dados sensíveis dos pacientes que é tratada e transformada em conhecimento implícito e explícito (i.e., *tacit and explicit knowledge*), informação relevante que carece de infraestruturas tecnológicas robustas, a fim de proteger os dados pessoais de saúde e a privacidade do paciente, bem como garantir a confidencialidade da informação de saúde.

Paradoxalmente, o estado da arte permite-nos afirmar que, não obstante a perda eminente de direitos fundamentais, o avanço das tecnologias disruptivas e das *health techs* proporciona oportunidades de mudança nas rotinas dos profissionais que atuam na área da saúde, otimizando tarefas e permitindo a oferta

de serviços de qualidade. Para Doherty *et al.* (2016), o Big Data permite uma melhor tomada de decisão, seja na projeção, na construção ou no estabelecimento de instalações de alta qualidade para a assistência em saúde. Os autores defendem que o tratamento adequado das informações e dos dados no sistema de saúde, assim como a integração destes dados, eleva as possibilidades de realizar mudanças estratégicas e melhoramentos inovadores e economicamente eficientes em prol da ampliação ao acesso de saúde de qualidade (DOHERTY *et al.*, 2016).

Como corolário de todos os esforços, em fevereiro de 2020, a Comissão Europeia publicou o *Livro branco para a inteligência artificial em defesa dos ecossistemas: eficiência e confiança na IA*. Em simultâneo, publicou a *Estratégia europeia para os dados*, em que se reforça a importância do acesso aos dados para a tomada de decisão e prestação de cuidados de saúde, sublinhando que a

medicina personalizada responderá melhor às necessidades dos pacientes, possibilitando que os médicos tomem decisões com base em dados. Isso permitirá adaptar a estratégia terapêutica certa às necessidades da pessoa certa no momento certo e/ou determinar a predisposição à doença e/ou fornecer prevenção oportuna e direcionada. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a).

O primado da ética humanista

Face ao atual paradigma da transformação digital, a sociedade é confrontada com desafios associados às alterações demográficas e à transformação de hábitos e estilos de vida, desafios esses que colocam os sistemas de saúde e entidades conexas sob pressão, para adaptação a este novo contexto, com fortes impactos éticos. Este contexto conduziu a uma nova abordagem europeia sobre a necessidade ética na aplicação da IA a fim de reforçar a

confiança dos cidadãos no desenvolvimento digital (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a).

Podemos observar que o sucesso da transformação digital pressiona o mundo a uma reinvenção dos sistemas de saúde, mas motiva também o questionamento ético. Jürgen Habermas, na sua obra *A ética da discussão e a questão da verdade* (2013), chama a atenção para as questões sistemáticas e explica como se inter-relacionam, fornecendo uma visão geral da concepção da verdade teórica e prática apropriada à ética da discussão. Esta reflexão encontra as suas raízes na Grécia Clássica, onde a razão se configurou como guia das ações humanas. Na época medieval, estabelece-se a relação entre a religião e a ética, sendo a primeira a base da segunda e fator norteador das suas ações, o que permitiu à humanidade um avanço moral que permanece até os dias atuais. Daqui decorre a noção de que a ética não se restringe apenas à teoria. Todavia, a sociedade vai aceitando a banalização da consciência ética e da moral, agindo moralmente influenciada pelas redes globais de instrumentalidade, que restringem a consciência individual e a liberdade de distinguir entre o bem e o mal.

Álvaro Valls, na sua obra *O que é a ética?*, refere que a ética abrange os próprios comportamentos do homem. É o agir de acordo com o bem, atitude que é fruto de um raciocínio intrinsecamente ético. Clarifica também que ao agir de acordo com o bem o cidadão produz atos morais que refletem juízos morais, que aprovam ou desaprovam esses atos. Sendo a ética uma ciência que versa sobre em que consiste uma conduta pautada por normas, a moral é o objeto dessa ciência que vai determinar o que fazer nas situações concretas. Daqui se extrai que a função principal da ética é designar a melhor prática aos olhos da moral. Aplicando este raciocínio às novas tecnologias, podemos questionar se é possível reconhecer direitos e responsabilidades específicas aos sistemas baseados na inteligência artificial. Também se poderá indagar se os algoritmos aplicados ao tratamento

de dados referentes à saúde e aos dados genéticos serão capazes de justiça ou de julgamentos morais. Na obra *Ética e moral: a busca dos fundamentos*, Leonardo Boff (2014) observa que o homem, motivado pela sua ganância, não age com amor ao próximo. Antes se sobrepõe aos outros seres. Esta falta do sentimento de solidariedade é o principal indicador de uma generalizada crise de valores. Neste contexto, qual o papel da bioética? Julgamos que lhe caberá promover o diálogo entre a ética e a vida, em defesa do primado da ética humanista.

O étimo da palavra “ética”, que deriva do grego *ethos* e significa “caráter” ou “modo de ser”, poderá constituir o ponto de partida para a criação de princípios que nos ajudem a responder aos efeitos da utilização da tecnologia na relação médico-doente; às consequências práticas de um funcionamento defeituoso do robô que tome decisões enviesadas; às programações que recomendem uma tomada de decisão clínica não necessariamente baseadas na evidência científica, mas nos interesses de outros atores da saúde; à falta de confidencialidade e de controle no acesso à informação, bem como do dever de sigilo e da educação deontológica de todos os profissionais; aos desafios à aprendizagem automática das máquinas que tomam e aplicam decisões tendo por base algoritmos criados a partir de dados incompletos, tendenciosos e errados.

A Comissão Europeia defende “que as aplicações de IA devem não só ser coerentes com a legislação, como também respeitar os princípios éticos e assegurar que a sua aplicação evita danos não intencionais (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a, p. 2). Nessa conformidade, as aplicações de IA devem basear-se no quadro regulamentar existente, respeitando os direitos fundamentais. Esse mesmo apelo consta da comunicação de 24 de julho de 2019, intitulada *As regras de proteção de dados como instrumento gerador de confiança dentro e fora da UE* (COMISSÃO EUROPEIA, 2019b). Isso evidencia que o quadro legislativo de proteção de

dados da União Europeia constitui um pilar de referência na inovação centrada no ser humano, pilar esse que serve de base regulamentar a um conjunto crescente de políticas, designadamente nos domínios da saúde, investigação e inteligência artificial (COMISSÃO EUROPEIA, 2019b, p. 2).

Face ao exposto, julgamos que o respeito pelos princípios éticos vai além dos aspetos legais. Isso mesmo defendeu Luciano Floridi (2018) no artigo “Soft Ethics, the Governance of the Digital and the General Data Protection Regulation”, no qual estabelece a distinção entre *soft ethics*, agir em conformidade com os requisitos jurídicos existentes em matéria de proteção de dados, e o *hard ethics*, que consiste na discussão em torno de valores, direitos e responsabilidade, ou mais concretamente discute o que é certo e errado e o que deveria ou não ser feito, sendo que desse modo a ética contribui para moldar a legislação no sentido de melhorá-la. O autor desenvolve uma interessante análise em torno do papel da ética digital associada à regulamentação e à governança digital.

Em 2019, o GPAN IA apresentou quatro princípios éticos: i) Respeito da autonomia humana; ii) Prevenção de danos; iii) Equidade; iv) Explicabilidade (GPAN IA, 2019, p. 14).

A União Europeia veio, em 8 de abril de 2019, através da comunicação “Aumentar a confiança numa inteligência artificial centrada no ser humano”, propor a criação de uma “IA centrada no ser humano” (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a, p. 2). Ao longo da comunicação reconhece a necessidade de se lançar uma fase de pilotagem abrangente que envolvesse os Estados-membros, instituições europeias e demais partes interessadas, incluindo a indústria, organizações da sociedade civil, investigadores e o público em geral, com o objetivo de testar a aplicação prática das orientações éticas para o desenvolvimento e a utilização da IA desenvolvida e apresentada pelo GPAN IA (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a, p. 1-2). Na referida comunicação, a Comissão Europeia reforça a ideia de

que a confiança é um pré-requisito para garantir uma abordagem da IA centrada no ser humano: A IA não é um fim em si mesmo, mas sim um instrumento que tem de servir as pessoas com o objetivo último de aumentar o bem-estar humano. [...] Os valores em que as nossas sociedades se baseiam devem ser plenamente integrados na forma como a IA evolui (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a, p. 2).

O impacto jurídico da aplicação das novas tecnologias na área da saúde encontra-se refletido, por exemplo, em Portugal, na Lei de Bases da Saúde, Lei nº 95/2019, de 4 de setembro, que defende que a utilização das tecnologias da saúde deve reforçar a humanização e a dignidade da pessoa (nº 2 da base 17). No que diz respeito à informação de saúde, a circulação dessa informação deve ser assegurada com respeito pela segurança e proteção dos dados pessoais e da informação de saúde, pela interoperabilidade e interconexão dos sistemas dentro do SNS e pelo princípio da intervenção mínima (nº 2 da base 15). No campo da inovação, cumpre ao Estado

promover o acesso equitativo à inovação em saúde nas suas vertentes integradas e complementares de ciências de informação e comunicação, nanotecnologia, genética e computação, em particular no recurso à robótica e à inteligência artificial, com salvaguarda das questões éticas por esta suscitadas (base 33).

Os direitos fundamentais como direitos de carácter moral e jurídico

Podemos definir direitos fundamentais como “direitos ou as posições jurídicas activas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material”

(MIRANDA, 2000, p. 7). Jorge Miranda vai ainda mais longe ao referir que “os direitos fundamentais podem ser entendidos *prima facie* como direitos inerentes à própria noção de pessoa, como direitos básicos de pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível actual de dignidade” (MIRANDA, 2000, p. 10). Jorge Bacelar Gouveia define direitos fundamentais como “posições jurídicas activas das pessoas integradas no Estado-Sociedade, exercidas por contraposição ao Estado-Poder, positivadas no texto constitucional” (GOUVEIA, 2010, v. 2, p. 1031). Com base nisso o autor extrai três elementos: subjetivo (contraponto entre o particular e o Estado-Poder), objetivo (conjunto de vantagens que decorre da proteção conferida pelos direitos fundamentais) e formal (consagração dos direitos fundamentais na Constituição) (GOUVEIA, 2010, v. 2, p. 1031).

Cristina Queiroz sublinha “a dupla natureza (*doppel Gestalt*) dos direitos e liberdades fundamentais [...] na medida em que não garantem apenas direitos subjetivos, mas também princípios objetivos básicos para a ordem constitucional democrática do Estado de direito” (QUEIROZ, 2009, p. 365). A esta luz, os direitos fundamentais “têm ou podem ter por sujeitos todas as pessoas integradas na comunidade política, no povo” (MIRANDA, 2000, p. 215), e à luz do princípio da “universalidade: todos quantos fazem parte da comunidade política, fazem parte da comunidade jurídica” (MIRANDA, 2000, p. 215).

Os direitos fundamentais gozam de anterioridade relativamente ao Estado e à sociedade e, na perspectiva constitucional portuguesa e brasileira, inscrevem-se num núcleo introdutório com a finalidade de proteger a pessoa e a sua dignidade” (ANDRADE, 2012, p. 313). Nos textos constitucionais versados, a dignidade da pessoa humana concretiza-se na liberdade, na igualdade e na solidariedade, fazendo emergir uma síntese que se concretiza na igual dignidade de todos os portugueses e de todos os brasileiros.

A garantia principal dos direitos fundamentais resulta dos próprios direitos humanos, mas também “do seu enraizamento na consciência histórica/cultural da humanidade e da sua tradução estrutural em cada sociedade concreta” (VAZ *et al.*, 2012, p. 228). Por vezes torna-se complexo fazer a distinção entre direitos e garantias quando se trata de Direito Constitucional positivo. Esta é a posição de Jorge Miranda, o qual defende que para saber se determinada norma se reporta a um direito ou a uma garantia constitucional deve-se indagar se ela estabelece uma faculdade de agir ou de exigir em favor de pessoas ou de grupos. Há direito fundamental quando se firma entendimento jurídico sobre determinada situação que alcança uma pessoa ou um grupo, podendo esses atores invocar para si e exercer tal direito, independentemente das condições operacionais. Mas, se pelo contrário, se confina a um sentido “organizatório objetivo, independentemente de uma atribuição ou de uma actividade pessoal” (MIRANDA, 2000, p. 74), estamos perante uma garantia. Gomes Canotilho (2010, p. 397) e José Alexandrino (2011, p. 39) acompanham este argumento. Na prática, as garantias constitucionais podem ser traduzidas pelo “direito dos cidadãos a exigir dos poderes públicos a proteção dos seus direitos” (CANOTILHO, 2010, p. 396), o que, reportando ao tema em estudo, pode concretizar-se na proteção da privacidade dos dados pessoais na saúde.

A privacidade assumida como uma questão de dignidade humana

No *plano internacional*, os direitos fundamentais e os direitos humanos são expressões indistintamente utilizadas, não obstante as suas diferenças que são aqui ressalvadas. Assim, tendo por base o seu significado e a sua origem, Gomes Canotilho distingui-os, observando que, enquanto os “direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos, [os]

direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente” (CANOTILHO, 2010, p. 393). No mesmo sentido, José Alexandrino refere que os direitos do homem constituem situações jurídicas que são válidas e comuns a todos os povos, “tendo por isso uma validade pelo menos moral, [e] resultam da natureza da condição do homem e que o Direito Internacional reconhece” (ALEXANDRINO, 2011, p. 35).

Na visão de Habermas, com a qual nos identificamos, os “direitos fundamentais (*Grundrechte*) constituem, na atualidade, [um] conceito que engloba os direitos humanos universais e os direitos nacionais dos cidadãos garantidos pela Constituição, contra os abusos que possam ser cometidos pelo Estado ou pelos particulares” (HABERLE *apud* NERY JUNIOR; NERY, 2013, p. 216). Partindo desta perspectiva, podemos enquadrar juridicamente a proteção de dados pessoais na área da saúde como um direito fundamental global? Será possível a criação de uma norma mundial para a aplicação da inteligência na área da saúde?

Face às questões colocadas e que irão acompanhar a pesquisa sobre o tema em estudo, convocamos os instrumentos mais decisivos para a evolução dos direitos fundamentais: os Pactos Internacionais celebrados em 1966 e a Carta das Nações Unidas (Carta), de 1945. De acordo com os princípios enunciados na Carta, os Pactos Internacionais consignaram nos respectivos preâmbulos que “a liberdade, a justiça e a paz no mundo constituem o fundamento do reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis”.

Como signatários da Carta, Portugal e Brasil regem-se nas relações internacionais pelo respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos e dos direitos fundamentais.

Outros instrumentos fundamentais são: Carta Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), de 1950;³ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), assinada em Nice (2000); Convenção para a Proteção de Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Caráter Pessoal (Recomendação nº R (81) 1 sobre os Bancos de Dados Médicos Automatizados e Protocolo Adicional à referida convenção, respeitante às autoridades de controle e aos fluxos transfronteiriços de dados, de 8 de novembro 2001).

No *plano europeu*, além de a proteção de dados pessoais fazer parte dos fundamentos constitucionais dos Estados-membros da União Europeia, a proteção das pessoas relativamente ao tratamento dos seus dados está igualmente prevista no artigo 8º da CDFUE. Tal artigo tem origem na Convenção nº 108 de 1981, do Conselho da Europa, e na Diretiva 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. O direito à proteção de dados pessoais encontra igualmente acolhimento no artigo 16º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e mais especificamente no Regulamento Geral de Proteção de Dados – RGPD (Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016).

Na Europa, o direito à proteção de dados pessoais⁴ e o direito à privacidade são assumidos como uma questão de dignidade

³ A Carta Europeia dos Direitos do Homem é a versão abreviada da Carta para a Proteção dos Direitos do Homem e dos Direitos Fundamentais.

⁴ Entende-se por “dados pessoais” qualquer “informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável (‘titular dos dados’); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular” (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, nº 1, artigo 4º).

humana, “fundamento axiológico da União” (PORTO; ANASTÉCIO, 2012, p. 28), de liberdade, de democracia, de igualdade, de Estado de direito e de respeito pelos direitos do homem (artigo 2º do TFUE). Dados pessoais são, à luz do RGPD, todas as informações de caráter personalíssimo definidas pela identificabilidade e pela determinabilidade do seu titular; já os dados sensíveis são aqueles relativos à origem étnica e racial, às convicções políticas, religiosas, ideológicas, às preferências sexuais, às informações sobre a saúde, aos dados genéticos e biométricos. O conjunto dessas informações compõe os perfis ou as identidades digitais, possuindo valor político e, sobretudo, econômico.

Sobre a temática da proteção de dados pessoais, pronunciou-se Jean-Claude Juncker, ex-presidente da Comissão Europeia, no seu *Discurso sobre o Estado da União*, de 2016, afirmando que “ser europeu significa ter o direito a que os nossos dados pessoais sejam protegidos por legislação europeia eficaz. [...] Porque, na Europa, as questões de privacidade são importantes. Trata-se de uma questão de dignidade humana” (JUNCKER, 2016, p. 10). A proteção conseguida pela Europa resulta da sua União. A este propósito, observou Marcelo Rebelo de Sousa, atual presidente da República de Portugal, que “nenhuma outra realidade nascida a partir de plúrimos Estados jamais consignou, com tamanha amplitude, o leque de valores definidor da identidade europeia” (SOUSA, 2012, p. 29).

Iluminados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, a grande maioria dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos criados garantem o direito à proteção de dados como uma extensão do direito à privacidade, assim o prevê o artigo 12º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) e o artigo 17º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Porém, o Direito Europeu atribui ao

direito de proteção dos dados pessoais um tratamento autônomo, através da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁵ que prevê no artigo 7º o respeito pela vida privada e familiar e, no artigo 8º, o direito fundamental à proteção de dados pessoais. Esta matéria está igualmente vertida no artigo 16º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que corresponde ao anterior Tratado da Comunidade Econômica Europeia (TCE, Roma, 1957), renomeado pelo Tratado de Lisboa.

O Tratado de Lisboa, inicialmente conhecido como *Tratado reformador*, foi oficialmente assinado pelos 27 chefes de Estado e de Governo da União Europeia em 13 de dezembro de 2007, no Mosteiro dos Jerónimos, em Lisboa, durante a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, e entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009. O Tratado da União Europeia (Tratado de Lisboa) introduziu importantes mudanças, designadamente a elevação da Carta à condição do Tratado, a qual, embora não o tenha integrado, torna-se juridicamente vinculativa. Dessa forma, a partir de 2009, o regime europeu de proteção de dados foi reforçado com a consagração do artigo 16º do TFUE, no qual se prevê que “[t]odas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito” (nº 1).

Do ponto de vista da sistemática do TFUE, o artigo 16º encontra-se integrado na Parte I, intitulada “Os princípios”, sob o Título II, que consagra as “Disposições de Aplicação Geral” e no qual se estabelece um regime geral de proteção de dados aplicável a todos os Estados-membros. Disso resulta que a proteção dos dados pessoais faz parte dos fundamentos constitucionais comuns da União Europeia, transcendendo assim a mera dimensão econômica do mercado europeu. A esse propósito, Luís Neto Galvão, no comentário ao artigo 16º do TFUE, observa que

⁵ Por via do artigo 6º do Tratado da União Europeia (TUE), a Carta passou a ter força vinculativa idêntica à dos tratados.

o regime europeu de proteção de dados pessoais, considerado um dos mais avançados a nível mundial, veio a ser consideravelmente reforçado com a consagração do art. 16.º no TFUE. Este artigo estabelece pela primeira vez uma base jurídica expressamente aplicável ao tratamento de dados pessoais [...] pelos EM (GALVÃO, 2012, p. 252).

No *plano constitucional*, o direito à privacidade encontra-se previsto no n.º 1 do artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), na medida em que a todos são reconhecidos os direitos à reserva da intimidade da vida privada. O tratamento informático de dados pessoais encontra-se previsto em sede de direitos, liberdades e garantias, mais expressamente no artigo 35.º da CRP. Aí se reconhece e garante um conjunto de direitos fundamentais em matéria de defesa contra o tratamento informático de dados pessoais, designadamente o direito de acesso das pessoas aos registos informáticos para conhecimento dos seus dados pessoais; a retificação e complementação dos mesmos; o direito ao sigilo; o direito à não interconexão e direito ao não tratamento informático de certos tipos de dados pessoais.

A Constituição Federal do Brasil (CFB) contempla a tutela da proteção do direito fundamental à privacidade. Assim, “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (BRASIL, 1988, art. 5.º, inc. X). Esta proteção é extensiva aos dados armazenados no ciberespaço.

No *plano da legislação ordinária*, a Lei da Proteção de Dados Pessoais (Portugal), a Lei n.º 67/98, de 28 de outubro,⁶ foi revogada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679, do

⁶ A Lei n.º 67/98 transpôs para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Sobre o tratamento dos dados relativos à saúde e dados genéticos, o novo texto legislativo remete para o nº 1 do artigo 9º do RGPD, que proíbe o tratamento dessa informação sem o consentimento informado do paciente, salvaguardadas as exceções. Também aí se prevê que o tratamento da informação de saúde seja efetuado por um profissional obrigado a sigilo, ou por outra pessoa sujeita a dever de confidencialidade, devendo ser garantidas as medidas adequadas de segurança da informação. Este acesso é feito exclusivamente de forma eletrônica. O dever de sigilo é também aplicável a todos os titulares de órgãos e trabalhadores que, no contexto do acompanhamento financeiro ou fiscalização da atividade de prestação de cuidados de saúde, tenham acesso a dados relativos à saúde.

No ordenamento jurídico do Brasil, a Lei do Habeas Data, Lei nº 9.507/97, de 12 de novembro, regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. O Marco Civil da Internet, a Lei nº 12.965, de 13 de abril de 2014, positivou no artigo 3º a proteção da privacidade e dos dados pessoais, bem como a autodeterminação informacional dos indivíduos, reforçando a liberdade de escolha acerca da exposição dos seus dados pessoais, em defesa dos direitos fundamentais e da eficácia da proteção da dignidade humana.

A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, constitui a primeira Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), do Brasil, e dispõe sobre

o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (BRASIL, 2018).

A Lei nº 13.709 alterou a Lei nº 12.965, de 13 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Por sua vez, a LGPD foi alterada pela Lei nº 13.853, de 2019, que cria a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e pelo Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

Na sua dimensão subjetiva, o direito à privacidade consagra-se como um direito de defesa, impondo a não intervenção por parte do Estado e de terceiros no seu âmbito de proteção. Na dimensão objetiva, há o dever de proteção por parte do Estado. Falamos da eficácia dos direitos fundamentais e, a este propósito, Ingo Sarlet defende, em seu artigo “Direitos fundamentais e Direito Privado: algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais”, que poder-se-á falar de uma eficácia de natureza “vertical” dos direitos fundamentais no âmbito do Direito Privado, sempre que estiver em questão a vinculação das entidades estatais (públicas) aos direitos fundamentais (SARLET, [2018], p. 2). Por outras palavras, caberá ao Estado garantir a privacidade dos cidadãos. Proteger a privacidade e a informação de saúde significa garanti-las como direito fundamental, verificando-se nesta matéria uma forte sinergia entre o direito constitucional positivo português e brasileiro com a agenda dos direitos humanos, quer ao nível do direito internacional, quer ao nível do direito europeu.

A reforma legislativa da União Europeia lançada em 2016

Na Europa, até 25 de maio de 2018, o direito derivado era composto por uma diretiva de aplicação genérica, a Diretiva 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de

1995, e por diretivas de aplicação setorial.⁷ Nesse instrumento já constava

que os sistemas de tratamento de dados estão ao serviço do Homem [e] devem respeitar as liberdades e os direitos fundamentais das pessoas singulares independentemente da sua nacionalidade ou da sua residência, especialmente a vida privada, e contribuir para o progresso económico e social, o desenvolvimento do comércio e o bem-estar dos indivíduos (UNIÃO EUROPEIA, 1995, Considerando nº 2).

A reforma legislativa que a União Europeia lançou em 2016, em especial através do Regulamento (UE) 2016/679 (RGPD), veio assegurar um maior nível de proteção, ao mesmo tempo que a Europa permanece aberta às mudanças tecnológicas e às oportunidades proporcionadas pela sociedade do conhecimento. Importa sublinhar que o RGPD faz parte de um pacote legislativo nascido da constatação de que havia necessidade de criar instrumentos supraestatais de proteção do cidadão, ajustados à realidade internacional. Com este objetivo foi aprovada a Diretiva de Cooperação Policial em 27 de abril de 2016 – Diretiva (UE) 2016/680 (UNIÃO EUROPEIA, 2016a) – que, juntamente com o Regulamento da Cibersegurança (UNIÃO EUROPEIA, 2019) e a proposta de Regulamento de Privacidade Eletrônica (COMISSÃO EUROPEIA, 2017), integram também o pacote legislativo.

A Diretiva de Cooperação Judiciária veio implementar um quadro de proteção de dados mais sólido e coerente, apoiado numa aplicação rigorosa das regras, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para

⁷ Diretiva 95/46/CE é complementada com outros documentos, a exemplo da Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, de 27 de novembro de 2008, relativa à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal e que se aplica para a proteção de dados pessoais nestas matérias. Além disso, como a Diretiva de Proteção de Dados tem como destinatários os Estados, foi necessário adotar o Regulamento nº 45/2001 para proteger os dados de caráter pessoal do uso que as instituições, órgãos e organismos da UE façam deles.

efeitos de prevenção, investigação, detecção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais.

A proposta de Regulamento *e-privacy* vem reforçar a política de proteção dos dados iniciada pelo RGPD, apresentando um alargamento do seu âmbito de aplicação territorial, passando a abranger toda a prestação de serviços de comunicações eletrônicas a utilizadores finais na União Europeia, independentemente da localização física do prestador ou do carácter oneroso da prestação. E caso o fornecedor de serviços de comunicações eletrônicas não tenha estabelecimento na União Europeia, deverá indicar, por escrito, um representante com poderes para interagir, em seu nome, com as autoridades de controle e os utilizadores finais sobre as matérias abrangidas pelo futuro Regulamento, que previa a sua aprovação até o final de 2019. À semelhança do RGPD, a nova proposta inclui multas entre 10.000.000,00€ ou 2% do volume de negócios anual a nível mundial e 20.000.000,00€ ou 4% do volume de negócios anual a nível mundial, a serem aplicadas pela autoridade de controle em matéria de proteção de dados.

Importa sublinhar que embora o RGPD não constitua uma ruptura face à legislação em vigor, admitimos, no entanto, que a sua aprovação provocou uma inevitável revolução na cultura organizacional das instituições por via da introdução de novas obrigações relativamente ao tratamento dos dados, à segurança e à privacidade dos seus titulares, quer entre os Estados-membros, quer entre os países terceiros ou organizações internacionais (COMISSÃO EUROPEIA, 2017), com especial impacto na área da saúde.

A Estratégia Europeia para a Inteligência Artificial

Não obstante toda a evolução da Europa que atrás referimos, a União Europeia não tem conseguido antecipar as implicações da

aplicação da IA no campo da segurança e na qualidade dos procedimentos, vendo-se forçada, em 2018, a publicar a *Estratégia europeia para a inteligência artificial*, fundamentada num quadro regulamentar em que são enaltecidos a ética e os valores sociais. Nessa estratégia são abordados três vertentes essenciais:

- i. Reforço da capacidade industrial e tecnológica da União Europeia;
- ii. Integração da IA em toda a economia, garantido as mudanças socioeconômicas; e
- iii. Criação de um quadro ético e jurídico adequado, que coloque as pessoas no centro da IA.

Para a concretização dessa estratégia foi criado o Plano Coordenado para a Inteligência Artificial (COMISSÃO EUROPEIA, 2018), que vem na sequência de três programas lançados pela União Europeia:

- i. Horizonte 2020, programa europeu que duplicou o investimento em IA;
- ii. Horizonte Europa (2020-2027), programa que visa investir 1 bilhão de euros anuais em IA;
- iii. Europa Digital (2021-2027), programa que financiará projetos em cinco domínios fundamentais: supercomputação, inteligência artificial, cibersegurança, competências digitais avançadas, e ampla utilização das tecnologias digitais em toda a economia e sociedade (CONSELHO DA EUROPA, 2019).

Para garantir a correta aplicação da IA, a Comissão Europeia criou o Grupo de Peritos de Alto Nível sobre a Inteligência Artificial (GPAN IA), composto por especialistas provenientes da academia, das empresas e da sociedade civil, com a missão de apoiar a implementação da estratégia europeia de inteligência artificial. Em dezembro de 2018, o GPAN IA apresentou o primeiro projeto de orientações éticas, muito influenciado pelo Grupo Europeu de

Ética para as Ciências e as Novas Tecnologias e pela Agência dos Direitos Fundamentais.

Foi igualmente criada, em 2018, a Aliança Europeia para a IA, uma plataforma aberta que teve por objetivo reunir contributos para o GPAN IA, o que lhe permitiu apresentar, em março de 2019, um documento final, no qual se defende uma “IA de confiança” só alcançável se forem observados os direitos humanos plasmados nos instrumentos de direito internacional, os valores europeus plasmados no artigo 2º do Tratado da União Europeia e os direitos fundamentais previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), bem como observados, ao longo do ciclo de vida do sistema de IA (Figura 1), os seguintes componentes:

- a) Deve ser Legal, garantindo o respeito de toda a legislação e regulamentação aplicáveis;
- b) Deve ser Ética, garantindo a observância de princípios e valores éticos; e
- c) Deve ser Sólida, tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista social, uma vez que, mesmo com boas intenções, os sistemas de IA podem causar danos não intencionais (GPAN IA, 2019, p. 6).



Figura 1 - Concretizar uma IA de confiança ao longo de todo o ciclo de vida do sistema

Fonte: GPAN IA, 2019, p. 25.

Dos direitos fundamentais aos princípios éticos

Sem impor uma hierarquia, o GPAN IA identificou sete requisitos principais⁸ que se complementam, em que estão incluídos aspectos sistêmicos, individuais e societários, abaixo representados na Figura 2. A partir de junho de 2019, os Estados-membros foram convidados a testar a lista de avaliação criada pelo GPAN IA (2019, consultar p. 32 a 40) e a comunicar informações sobre a forma de melhorar o ecossistema IA. Paralelamente a Comissão organizou atividades de sensibilização, permitindo ao GPAN IA apresentar as orientações para a IA junto dos Estados-membros e em especial do setor da indústria e dos serviços, obtendo assim comentários para melhorar as orientações relativas à IA.

⁸ *“1 Ação e supervisão humanas*

Incluindo os direitos fundamentais, a ação humana e a supervisão humana

² *Solidez técnica e segurança*

Incluindo a resiliência perante ataques e a segurança, os planos de recurso e a segurança geral, a exatidão, a fiabilidade e a reprodutibilidade

³ *Privacidade e governação dos dados*

Incluindo o respeito da privacidade, a qualidade e a integridade dos dados e o acesso aos dados

⁴ *Transparência*

Incluindo a rastreabilidade, a explicabilidade e a comunicação

⁵ *Diversidade, não discriminação e equidade*

Incluindo a prevenção de enviesamentos injustos, a acessibilidade e a concepção universal e a participação das partes interessadas

⁶ *Bem-estar societal e ambiental*

Incluindo a sustentabilidade e o respeito do ambiente, o impacto social, a sociedade e a democracia

⁷ *Responsabilização*

Incluindo a auditabilidade, a minimização e a comunicação dos impactos negativos, as soluções de compromisso e as vias de recurso.” (GPAN IA, 2019, p. 17-18).

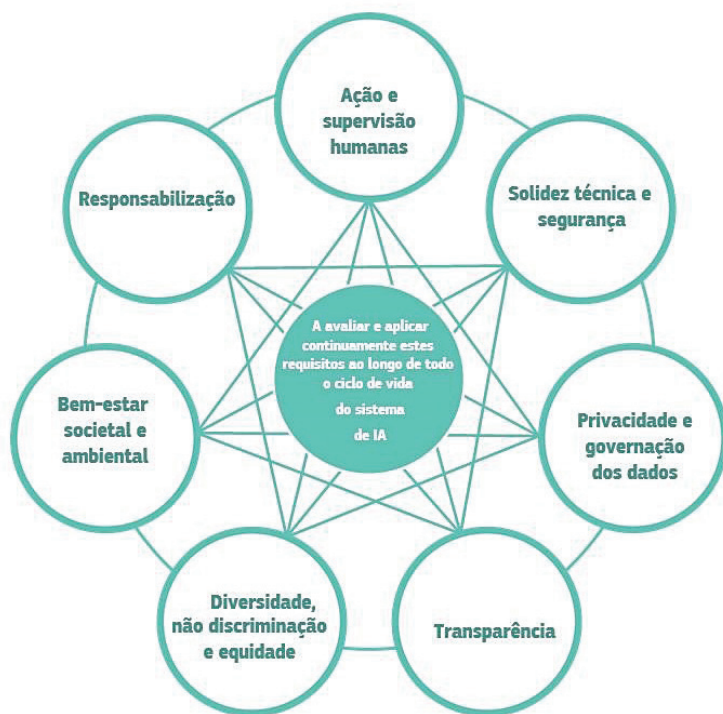


Figura 2 - Interligação dos sete requisitos

Fonte: GPAN IA, 2019, p. 18.

Durante a fase de pilotagem, a Comissão Europeia exigiu como requisito para o financiamento de projetos de investigação no domínio da IA a inclusão dos princípios éticos. Esta fase se beneficiou da contribuição da Aliança Europeia para a Inteligência Artificial (European AI Alliance)⁹ e dos debates, dos relatórios e da produção de alguns instrumentos produzidos pelo European Observatory on Society and Artificial Intelligence (OSAI) da European AI On-Demand Platform and Ecosystem AI4EU.¹⁰ Após a fase-piloto, os resultados do processo de obtenção de

⁹ European AI Alliance é um fórum de discussão sobre a IA.

¹⁰ Plataforma lançada em janeiro de 2019 que reúne algoritmos, ferramentas, conjuntos de dados e serviços para ajudar as organizações a aplicarem soluções de inteligência artificial, em especial as PME.

observações na lista de avaliação deram lugar a um quadro de aplicação transversal que assegura uma IA de confiança, deixando para um segundo momento a análise setorial onde se inclui a saúde. Recomenda o GPAN IA em matéria de saúde que seja criado um “conselho de análise da IA ética” ou um mecanismo semelhante para debater as práticas deontológicas e de responsabilização em geral (GPAN IA, 2019, p. 6). Em fevereiro de 2020, a Comissão Europeia publicou o *Livro branco da inteligência artificial* em simultâneo com a *Estratégia europeia para os dados*, na qual se reforça o papel da medicina personalizada, “Medicamento personalizado atenderá melhor as necessidades dos pacientes ao permitir que médicos tomem decisões baseadas em dados. Isso tornará possível ajustar a estratégia terapêutica às necessidades da pessoa, no momento adequado, e/ou determinar a predisposição para uma doença ou o tempo de colocar em prática uma medida de prevenção direcionada” (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a, p. 2).

Fruto da forte influência Europeia, Portugal apresentou a sua *Estratégia de Portugal para a inteligência artificial*, em maio de 2019 (AI PORTUGAL 2030, 2019). Trata-se de um projeto que pretende promover a investigação e a inovação nesta área específica, em prol do seu desenvolvimento e aplicação em campos como a administração pública, o ensino, a saúde, a formação e as empresas. Neste momento, estão em curso quatro projetos sobre a aplicação da IA na saúde, financiados por fundações públicas e privadas.

José Mendes Ribeiro, recordando a importância da Web Summit em Portugal na sua obra *Saúde digital: um sistema de saúde para o século XXI*, sublinha as excelentes condições que Portugal reúne para desenvolver uma iniciativa digital, arrojada e estratégica. Sendo necessário, segundo o autor, “a congregação de esforços dispersos pelas universidades, instituições de prestação de cuidados, operadores de informática, consultoras tecnológicas,

seguradoras de saúde, autoridades administrativas e outras organizações” (RIBEIRO, 2019, p. 91-92). Recorda também a relevância do Health Cluster Portugal na agregação de parceiros e de conhecimento, estimulando a inovação, defendendo que este polo poderá ter um papel decisivo na transformação digital, “formulando pensamento estratégico e sugerindo políticas de contexto que sustentem a visão de uma nova era para o sistema de saúde.” (RIBEIRO, 2019, p. 96).

O Brasil não criou ainda a sua estratégia para a IA. Será pertinente analisar, num outro momento, as razões para não o ter feito. E qual o impacto da estratégia europeia para a IA no Brasil, em vez da construção e execução de instrumentos jurídicos, em matéria de proteção e adequação de uso de dados pessoais, especialmente aplicados à área da saúde, é uma questão que nos convida ao estudo e à escrita de um outro texto.

A moldura ética da Inteligência Artificial aplicada à área da saúde

A moldura ética em matéria de aplicação da IA na área da saúde deverá alicerçar-se nos valores fundamentais de respeito pela dignidade, autonomia e integridade da pessoa, salvaguardando-se, na era da cibermedicina, a segurança e a privacidade.

Do acima exposto, vimos que “os sistemas de IA não funcionam num mundo à margem da lei” (GPAN IA, 2019, p. 7) e que as aplicações de IA devem não só ser coerentes com a legislação, como também respeitar os princípios éticos e assegurar eventuais danos decorrentes da sua aplicação. Assim, cumpre-nos questionar: Que garantias, relativamente à segurança da informação, devem ser prestadas pelos profissionais de saúde e pelas unidades do sistema de saúde, quando o tratamento de dados de saúde visar os ensaios clínicos, a medicina preventiva, o diagnóstico médico, a prestação de cuidados ou tratamentos médicos e a gestão dos serviços de saúde?

Quer em Portugal, quer no Brasil, admite-se o tratamento de dados de saúde quando for necessário para efeitos de medicina preventiva, diagnóstico médico, prestação de cuidados ou tratamentos médicos ou para gestão dos serviços de saúde e ensaios clínicos, desde que o tratamento desses dados seja efetuado por profissional de saúde sujeito a sigilo médico ou por outra pessoa obrigada a segredo profissional de saúde e desde que estejam garantidas medidas de segurança da informação, à luz do RGPD.

Ao abrigo da mesma proteção estão os bancos de tecidos humanos, enquanto procedimentos de armazenamento, distribuição e aplicação de tecidos e células de origem humana com especificidades e requisitos éticos próprios, que não constam das disposições do RGPD, tal como devem ser salvaguardadas. A implementação de um sistema uniformizado de codificação contribui para o intercâmbio e a justa distribuição do material biológico de origem humana. Porém, só deve ser autorizado mediante o cumprimento de condições de plena rastreabilidade e com a salvaguarda da segurança e confidencialidade dos dados pessoais. A esta luz, no enquadramento ético-jurídico da problemática em análise, será imperioso realçar, para além dos instrumentos internacionais versados anteriormente, a Convenção sobre os Direitos do Homem e a Biomedicina¹¹ (CONSELHO DA EUROPA, 1997) e o Protocolo Adicional à Convenção sobre os Direitos do Homem e a Biomedicina (CONSELHO DA EUROPA, 2005), assinado mas não ratificado por Portugal, no que se refere ao transplante de tecidos e órgãos de origem humana. A Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos da UNESCO¹² e os Princípios Orientadores da OMS sobre Transplante de Células, Tecidos e Órgãos, da Organização Mundial de Saúde, serão analisados.

¹¹ Ratificada por Portugal em 3 de janeiro de 2001 e em vigor no ordenamento jurídico nacional desde 1º de dezembro de 2001.

¹² Adotada em 19 de outubro de 2005 pela 33ª sessão da Conferência Geral da UNESCO.

Para Gabrielle Sarlet e Cristina Caldeira, a criação de um código identificador único para os tecidos e células de origem humana distribuídos na União Europeia, anteriormente citado, é de suma importância para estender o âmbito de proteção aos procedimentos de rastreabilidade¹³, em que é feita a monitorização dos sistemas e identificação do percurso, desde a dádiva até à aplicação dos tecidos e células. A criação de um código único é uma nova realidade, que implica enquadrar juridicamente a proteção de dados pessoais na área da saúde como um “direito fundamental global, cujo âmbito de proteção se espraia em diversas frentes” (SARLET; CALDEIRA, 2019). Para as autoras, “são inevitáveis os problemas jurídicos relacionados com a infraestrutura para operar a interoperabilidade entre sistemas [...] na medida em que se exige uma infraestrutura robusta e um amplo acesso à internet” (SARLET; CALDEIRA, 2019).

A interoperabilidade e o compartilhamento da informação de saúde

A robustez técnica das instalações e dos equipamentos necessários à proteção dos dados de saúde, quando esta informação se conecta com arquivos automatizados, bases e bancos de dados e outro tipo de redes informáticas, remete-nos para a interoperabilidade dessa informação, que não está isenta de dificuldades na medida em que se utilizam formatos incompatíveis, para além das diferentes terminologias utilizadas pelos profissionais de saúde, a saber: CID, openEHR, entre outras.

¹³ Rastreabilidade entendida como “os conjuntos de dados e os processos que produzem a decisão do sistema de IA, incluindo os processos de recolha e etiquetagem dos dados, bem como os algoritmos utilizados, [que] devem ser documentados da melhor forma possível para permitir a rastreabilidade e um aumento da transparência. Isto também se aplica às decisões tomadas pelo sistema de IA. Deste modo, é possível identificar os motivos por que uma decisão de IA foi errada, o que, por sua vez, poderá ajudar a evitar erros futuros. A rastreabilidade facilita, assim, a auditabilidade e a explicabilidade” (GPAN IA, 2019, p. 21).

Por sua vez, os cuidados digitais de saúde exercidos na Europa obedecem a normas e modelos significativamente diferentes e incompatíveis, o que dificulta a prestação de cuidados transfronteiriços, podendo gerar riscos para a proteção da saúde. Daqui se extrai que a segurança e a qualidade dos procedimentos através da aplicação da IA, pelo benefício que representam, assumem-se como referenciais éticos, exigindo, no entanto, uma tecnologia robusta para que a interoperabilidade da informação de saúde se faça em segurança.

Para mais, o estado da arte sobre a atual revolução tecnológica permite-nos observar que o que a caracteriza “não é a centralidade do conhecimento” (CASTELLS, 2002, p. 42), o que nos remete para o compartimento de informação na área da saúde, que pode ser mais um desafio à proteção dos dados pessoais. Esta consideração leva-nos para as recomendações do International Committee of Medical Journal Editors (ICMJE), relativamente à obrigação ética de os investigadores compartilharem os dados gerados por ensaios clínicos. Assim o defendem as fundações, agências governamentais e a indústria. É a defesa do acesso aberto ao conhecimento. Na Europa, o paradigma está expresso na nova Diretiva Europeia sobre Direitos de Autor, aprovada em março de 2019, com entrada em vigor em 2021. Este instrumento estabelece no artigo 4º exceções ou limitações aos direitos de autor para a prospecção de textos e dados, em benefício da comunidade científica e da inovação. Essas tecnologias beneficiam as universidades e outros organismos de investigação, permitindo a Open Science, paradigma indispensável à partilha do conhecimento entre a comunidade científica.

Conclusões finais

Ao longo desta reflexão, vimos que a inovação das tecnologias aplicadas à saúde tem evoluído, especialmente nas áreas

de diagnóstico, terapêutica e medicamento. Mas a circulação da informação de saúde deve ser assegurada com respeito pela segurança e pela proteção dos dados pessoais, cabendo ao Estado o reforço de um acesso equitativo à inovação em saúde, em particular no recurso à robótica e à inteligência artificial, com salvaguarda das questões éticas por esta suscitada. As aplicações e dispositivos móveis utilizados dentro e fora dos ambientes hospitalares e centros clínicos, se por um lado procuram racionalizar custos e melhorar os serviços prestados, por outro, permitem acesso a uma quantidade de dados sensíveis dos pacientes, motivando profundos questionamentos éticos. Aqui chegado, defendemos que os princípios éticos vão além dos aspectos legais (*soft ethics*), exigindo-se um agir baseado em valores, direitos e responsabilidade (*hard ethics*), uma ética capaz de moldar a legislação, designadamente o RGPD, no sentido do seu aperfeiçoamento. Os princípios e os direitos humanos (direitos fundamentais) ancorados na dignidade da pessoa humana constituem um porto de abrigo, um referencial que tem vindo iluminar o itinerário traçado pela União Europeia, desde a publicação da *Estratégia europeia para a inteligência artificial* (2018), à publicação do *Livro branco para a inteligência artificial* e da *Estratégia para a proteção de dados* (2020).

Referências

AI PORTUGAL 2030. Portuguese National Initiative on Digi. [Estratégia de Portugal para a Inteligência Artificial]. [S. l.]: INCoDe.2030 Initiative, 2019. Disponível em: https://wwwcdn.dges.gov.pt/sites/default/files/estrategia_inteligencia_artificial_edit.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.

AI4EU – European Artificial Intelligence On-Demand Platform and Ecosystem. [Plataforma lançada em janeiro de 2019 que reúne algoritmos, ferramentas, conjuntos de dados e serviços para ajudar as organizações a aplicarem soluções de inteligência artificial, em especial as PME]. 2019. Disponível em: <https://www.ai4eu.eu/ai4eu-observatory>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ALEXANDRINO, J. M. *Direitos fundamentais: introdução geral*. Cascais, Portugal: Principia, 2011.

ANDRADE, V. *Os direitos fundamentais da Constituição portuguesa*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

BOFF, L. *Ética e moral: a busca dos fundamentos*. São Paulo: Vozes, 2014.

BRASIL. *Constituição Federal do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Diário Oficial da União*, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 28 jul. 2018.

CANOTILHO, G. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CANOTILHO, G.; MOREIRA, V. *Constituição da República Portuguesa*. Anotada. 4. ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. v. II.

CARNEIRO, A. V. Inteligência artificial em saúde e os seus problemas. *Visão*, 25 ago. 2018. Disponível em: <http://visao.sapo.pt/opiniao/bolsa-de-especialistas/2018-08-25-Inteligencia-artificial-em-saude-e-os-seus-problemas>. Acesso em: 13 jul. 2020.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento de Privacidade Eletrônica. Relativa ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais nas comunicações eletrônicas e que revoga a Diretiva 2002/58/CE (Regulamento relativo à privacidade e às comunicações eletrônicas). *COM(2017)*, Bruxelas, 10 jan. 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0010>. Acesso em: 28 jul. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação sobre o Plano Coordenado para a Inteligência Artificial. *COM(2018)*, Bruxelas, n. 795, 7 dez. 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PT/COM-2018-795-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>. Acesso em: 29 jul. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Aumentar a confiança numa inteligência artificial centrada no ser humano. *COM(2019)*, Bruxelas, n. 168, 8 abr. 2019a.

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0168&from=EN>. Acesso em: 13 jul. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. As regras de proteção de dados como instrumento gerador de confiança dentro e fora da UE – ponto da situação. *COM(2019)*, Bruxelas, n. 374, 24 jul. 2019b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0374&from=EN>. Acesso em: 13 jul. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. A European Strategy for Data. *COM(2020)*, Bruxelas, n. 66, 12 fev. 2020a. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. White Paper on Artificial Intelligence, A European Approach to Excellence and Trust. *COM (2020)*, Bruxelas, n. 65 final, 19 Feb. 2020b. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção sobre os direitos do homem e a biomedicina*. Oviedo, Espanha: Conselho da Europa, 1997.

CONSELHO DA EUROPA. *Protocolo Adicional à Convenção sobre os Direitos do Homem e a Biomedicina*. Estrasburgo, França: Conselho da Europa, 2005.

CONSELHO DA EUROPA. *Programa Europa Digital – Coreper confirma entendimento comum com o Parlamento*. 13 mar. 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/03/13/digital-europe-programme-coreper-confirms-common-understanding-reached-with-parliament/>. Acesso em: 14 jul. 2020.

DOHERTY, M. *et al.* Precision Medicine and Oncology: An Overview of the Opportunities Presented by Next-Generation Sequencing and Big Data and the Challenges Posed to Conventional Drug Development and Regulatory Approval Pathway. *Annals of Oncology*, v. 27, n. 8, p. 1644-1646, 2016. doi:10.1093/annonc/mdw165.

FDA – Food and Drug Administration. *FDA Permits Marketing of Artificial Intelligence Algorithm for Aiding Providers in Detecting Wrist Fractures*. 24 May 2018. Disponível em: <https://www.fda.gov/newsevents/newsroom/pressannouncements/ucm608833.htm>. Acesso em: 9 jul. 2020.

FLORIDIL, L. Soft Ethics, the Governance of the Digital and the General Data Protection Regulation. *Phil. Trans. R. Soc. A*, n. 376, p. 1-12, 15 Oct.

2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2018.0081>. Acesso em: 13 jul. 2020.

GALVÃO, L. N. Comentário ao artigo 16.º do TFUE. In: PORTO, M.; ANASTÉCIO, G. (coord.). *Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 252-256.

GOUVEIA, J. B. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2010. v. 1 e 2.

GPAN IA – Grupo Independente de Peritos de Alto Nível sobre Inteligência Artificial. *Orientações éticas para uma inteligência artificial*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2019. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF>. Acesso em: 29 jul. 2020.

GRIGOROVSKY, C. *How Artificial Intelligence Is Vital in Improving Cancer Care*. 22 May 2018. Disponível em: <https://www.healtheuropa.eu/artificial-intelligence-cancer-care/86124/>. Acesso em: 13 jul. 2020.

HABERMAS, J. *Um ensaio sobre a constituição da Europa*. Trad. Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 70, 2012.

HABERMAS, J. *A ética da discussão e a questão da verdade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

JUNCKER, J.-C. *Discurso sobre o Estado da União, por uma Europa melhor: uma Europa que proteja, defenda e dê maior intervenção*. 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH_16_3043. Acesso em: 14 jul. 2020.

MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional, direitos fundamentais*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. t. 4.

NERY JUNIOR, N.; NERY, R. M. A. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 4. ed. Porto: Editora Afiliada, 2013.

PORTO, M.; ANASTÉCIO, G. (coord.). *Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina, 2012.

POVYAKALO, A. A. *et al.* How to Discriminate between Computer-Aided and Computer-Hindered Decisions: A Case Study in Mammography. *Med Decision Making*, v. 33, n. 1, p. 98-107, 2013. doi:10.1177/0272989X12465490.

PROJETO CARESSES. [Financiado pela UE, diz respeito a robôs destinados a cuidar de idosos]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/alfred-virtual-assistant-helping-older-people-stay-active>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PROJETO LIVE INCITE. Disponível em: www.karolinska.se/en/live-incite. Acesso em: 29 jul. 2020.

PROJETO MURAB. [Realiza biópsias mais precisas e visa diagnosticar o cancro e outras doenças mais rapidamente]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/murab-eu-funded-project-success-story>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PROJETO REVOLVER (Repeated Cancer Evolution). Disponível em: <https://www.health.europa.eu/personalised-cancertreatment/87958/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

QUEIROZ, C. *Direito constitucional: as instituições do Estado democrático e constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2018. *Diário da República*, [s. l.], 1ª série, n. 62, 28 mar. 2018. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/media/33586/02.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Assembleia da República. Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro de 2019. Aprova a Lei de Bases da Saúde e revoga a Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto. *Diário da República*, [s. l.], 1ª série, n. 169, 4 set. 2019.

RIBEIRO, J. M. *Saúde digital: um sistema de saúde para o século XXI*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019.

SARLET, G.; CALDEIRA, C. O consentimento informado e a proteção de dados pessoais de saúde na internet: uma análise das experiências legislativas de Portugal e do Brasil para a proteção integral da pessoa humana. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 1-27, 2019. Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2019/04/Sarlet-e-Caldeira-civilistica-com-a.8.n.1.2019.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

SARLET, I. W. Direitos fundamentais e Direito Privado: algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais. *Revista dos Tribunais Online*, [sem número], p. 1-50, [2018]. Disponível em: <http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2018/03/SARLET-Direitos-fundamentais-e-direito-privado.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

SOUSA, M. R. [Comentários]. In: PORTO, M.; ANASTÉCIO, G. (coord.). *Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina, 2012.

TSAI, T. L.; FRIDSMA, D. B.; GATTI, G. Computer Decision Support as a Source of Interpretation Error: The Case of Electrocardiograms. *Journal of*

the American Medical Informatics Association, v. 10, n. 5, p. 478-483, 2003. doi:10.1197/jamia.M1279.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995. Relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. *Jornal Oficial da União Europeia*, 23 nov. 1995. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995L0046&from=PT>. Acesso em: 28 jul. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos direitos fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, n. C-364/1, 10 dez. 2000. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2011/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 março de 2011. Relativa ao exercício dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços. *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, n. L 88, 4 abr. 2011.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. (Contém as versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, n. C-326/13, 26 out. 2012. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0013:0046:PT:PDF>. Acesso em: 29 jul. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. Dispõe sobre a proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, 4 maio 2016a.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, 4 maio 2016b. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/media/33589/03.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2019/881 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019. Relativo à ENISA (Agência da União Europeia para a Cibersegurança) e à certificação da cibersegurança das

tecnologias da informação e comunicação e que revoga o Regulamento (UE) n.º 526/2013 (Regulamento Cibersegurança). *Jornal Oficial da União Europeia*, Estrasburgo, n. L 151, 7 jun. 2019.

VALLS, Á. L. M. *O que é ética*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

VAZ, M. A. *et al. Direito constitucional: o sistema constitucional português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

5. DESENVOLVENDO COMPETÊNCIAS E HABILIDADES NO ENSINO DO BIM: a experiência da École Nationale Supérieure d'Architecture de Normandie

*Maria Luiza Almeida Cunha de Castro
Felipe Ribeiro Cunha
Fernando Pinheiro Moreira*

Introdução: O BIM enquanto construção digital

A informática aplicada ao projeto começou a ser utilizada pelos arquitetos nos anos de 1960. Desde então, o Computer-Aided Design (CAD) e mais recentemente o Building Information Modeling/Management (BIM) transformaram completamente a prática das profissões ligadas à indústria da construção (MEYER, 2016).

O BIM é uma “representação digital compartilhada fundada em padrões abertos para a interoperabilidade BIM Standard (NBIMS)”¹ (Project Committee of the Building SMARTalliance *apud* BARLISH; SULLIVAN, 2012, p. 150). O processo é baseado

¹ São nossas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.

no compartilhamento das informações em uma plataforma confiável, possibilitando a integração de todos os atores envolvidos e sua participação nas tomadas de decisão (EASTMAN *et al.*, 2011). A adoção do BIM e os processos colaborativos que ele envolve podem melhorar significativamente a eficiência do projeto, construção e operação do edifício, principalmente em níveis de comunicação, coordenação, compatibilização de projetos² (JIN *et al.*, 2018, p. 1378).

Esta forma de operar é compatível com a crescente complexidade das obras atuais, e diversos pesquisadores já observam uma evolução efetiva no sentido da adoção do BIM (JIN *et al.*, 2018, p. 1378). Entretanto, do ponto de vista do mercado da Arquitetura, Engenharia e Construção (AEC) como um todo, ainda existem poucos agentes envolvidos em experiências concretas, e os efeitos reais na produtividade e benefícios econômicos ainda são pouco conhecidos (YANG; CHOU, 2019, p. 2).

Por outro lado, em ambientes onde a indústria da construção é mais complexa – Taiwan, por exemplo –, a própria competitividade entre as empresas tem favorecido a tendência de evolução rápida e, a partir daí, o uso da tecnologia poderá se estender a outros contextos, inclusive considerando-se a propagação de políticas públicas de incentivo ou imposição do uso do BIM, que tem sido observada em diversos países (YANG; CHOU, 2019, p. 2)

A demanda do mercado correlacionada à difusão do BIM se constrói, portanto, em torno de um perfil de profissional que deverá ter uma compreensão abrangente e conhecimento sobre as diferentes questões envolvidas no projeto e construção, e que deverá trabalhar em equipes interdisciplinares. Existe, porém, um descompasso entre esta demanda e a disponibilidade de profissionais preparados para enfrentá-la (OLOWA; WITT; LILL, 2019, p. 306), e as instituições de ensino superior de diversas

² “coordination” em inglês ou “synthèse” em francês, possível a partir da visualização e detecção de *clashes*, que são interferências entre elementos de diferentes disciplinas (CUNHA, 2020).

áreas (Arquitetura, Engenharia, Computação Gráfica e Gestão de Obras) estão sendo compelidas a colocar a questão em pauta, gerando grandes investimentos em educação e pesquisa (YANG; CHOU, 2019, p. 2).

A aprendizagem das novas formas de organização de trabalho exige, portanto, uma ruptura com o ensino tradicional, compartimentado em disciplinas, para ser capaz de gerar oportunidades para o desenvolvimento de habilidades de colaboração. A utilização do BIM não só faz desta questão uma demanda premente, como também pode ser o catalisador desses processos (MACDONALD, 2012; MATHEWS, 2013; OLATUNJI, 2019).

Este capítulo investiga questões em torno da aprendizagem BIM na *École Nationale Supérieure d'Architecture de Normandie* (ENSA Normandie), na França, utilizando-se da análise do projeto pedagógico do curso e de uma pesquisa de campo, incluindo observação participante, visita à instituição e entrevistas com professores e alunos, além de entrevistas com profissionais que atuam no campo, para avaliar a correlação entre ensino e demandas de mercado.

Inicialmente, são identificadas as tendências pedagógicas preponderantes no que diz respeito ao ensino do BIM no mundo, que partem da tentativa de criar condições para o desenvolvimento do potencial do aluno, com foco na prática e na capacidade de solução de problemas emergentes, posição defendida como estratégia de aprendizagem por Schön (1983), entre outros.

A seção seguinte apresenta o entendimento atual sobre a aplicação dos conceitos na prática de ensino do BIM, que decorre de uma reflexão desenvolvida em um workshop internacional sobre o tema.

Identifica-se, na sequência, a existência de diferentes níveis de maturidade no ensino, que podem ser avaliados a partir seja de um foco nos níveis de habilidades cognitivas desenvolvidas pelos alunos, conforme propõe Bloom (1956), seja de um foco

na abordagem que a instituição adota com relação ao ensino do BIM, conforme Underwood *et al.* (2013, *apud* OLOWA; WITT; LILL, 2019).

A investigação sobre a ENSA Normandie inclui uma análise documental (projeto pedagógico e documentos do curso) e a uma pesquisa de campo qualitativa de cunho exploratório, a partir de observação participante, visita à instituição, bem como de entrevistas semiestruturadas e não-estruturadas com agentes ligados à atividade neste âmbito.

Os dados da pesquisa são analisados à luz das discussões teóricas e do contexto de inserção, trazendo subsídios para as considerações e questionamentos que são colocados em pauta.

Ensino do BIM como “reflexão na ação”: o foco no desenvolvimento do potencial do aluno

O ano de 2003 é considerado um marco no início do ensino do BIM em escolas internacionais nos cursos AEC (BARISON; SANTOS, 2010, 2011), mas o processo ainda está em fase de experimentação, não havendo uma abordagem ideal definida.

Dentro das diferentes metodologias de aprendizagem do BIM, entretanto, a transmissão do conhecimento tem se afirmado a partir da prática, em consonância com modalidades da pedagogia moderna, que concebem uma dissolução da teoria na prática: nelas, o foco está em “como aprender”, dando sentido ao lema “aprender a aprender” (SAVIANI, 2005).

Vários autores (WITT; KÄHKÖNEN, 2019; OLOWA; WITT; LILL, 2019; SACKS, PIKAS, 2013) propõem que o objetivo das estratégias de ensino seja chegar, mesmo que através de etapas intermediárias, à criação de um espaço de aprendizagem articulado e organizado pelo BIM. Neste sentido, as metodologias evocam diferentes influências, inspirando-se no pragmatismo de Dewey (que destaca a importância do meio para a educação), na

teoria experiencial de aprendizagem de Kolb (que foca no efeito da experiência para a aprendizagem) (WITT; KÄHKÖNEN, 2019) ou nos pressupostos epistemológicos de Schön associados ao *reflective learning* (RL) – a reflexão na ação, direcionamento que implica um tipo de aprender fazendo, baseado no conhecimento tácito.

No âmbito do ensino, de uma forma mais ampla, a proposta de Schön é defendida por diversos autores – por exemplo, Perrenoud (2002, p. 89-105) ou, no Brasil, Tardif (2003) e Lelis (2001). A tarefa do professor, neste contexto, residiria mais na criação de condições para o desenvolvimento do potencial do aluno do que na transmissão de conhecimentos. A vantagem desta abordagem está principalmente no desenvolvimento da capacidade de adaptação do aluno, face a situações novas em um mundo que demanda, cada vez mais, práticas “simultâneas, metafóricas, estéticas contextuais e sintéticas” em substituição às habilidades “sequenciais, literais, funcionais textuais e analíticas” do modelo pós-industrial (PINK, 2006, p. 26 *apud* CUSHMAN, 2014, p. 349).

Schön (1983) descarta as respostas pré-elaboradas e entende que cada situação demanda uma reflexão própria, fato que gera novos marcos de referência. Ele propõe o abandono da exclusividade da racionalidade técnica (que está embutida nas estruturas de ensino universitário) e a introdução da “pesquisa de ação” ou reflexão na ação (p. 31), que contempla o conhecimento tácito: ou seja, ele defende uma “epistemologia da prática, que leve em conta a competência que os praticantes algumas vezes exibem em situações de incerteza, complexidade, excepcionalidade, e conflito” (p. 29).

No que diz respeito ao BIM, esse foco na prática e na capacidade de solução de problemas emergentes tem colocado a perspectiva de Schön em destaque, referência para diversos autores (SACKS; PIKAS, 2013; CAVUSOGLU, 2015; VENANCIO; DE BRITO, 2018).

A abordagem prática no ensino do BIM facilita o ensino de outros tópicos, ligados a materiais, estrutura e demais questões construtivas, mesmo que eles não tenham sido previamente ensinados, já que possibilita uma contextualização e visualização clara dos detalhes. Ao mesmo tempo, prepara os alunos para trabalhar em equipes, de forma alinhada com processos e pessoas envolvidas em organizações e projetos. O foco em problemas reais, por sua vez, contribui para a aprendizagem, dando significado aos objetivos e aumentando a motivação dos alunos (PIKAS; SACKS; HAZZAN, 2013).

As experiências já existentes do ensino do BIM demonstram um aumento significativo da capacidade dos alunos em perceber o ambiente e compreender a complexidade dos produtos da construção, a partir da sua experiência em lidar com várias camadas de informação gerada por computador associada a processos construtivos nas obras (JIN *et al.*, 2018). O ambiente ideal para a aprendizagem do BIM é, portanto, interdisciplinar, possibilitando a articulação de diferentes conteúdos, com foco na aplicação prática.

Estudando a transição: articulações e propostas

A transição do ensino organizado em disciplinas estanques para uma modalidade mais integrada adequada para o BIM pode acontecer a partir de uma ruptura ou de adaptações incrementais. O que parece ser o usual, na maioria dos casos, é a gênese das práticas pedagógicas de adoção do BIM a partir de disciplinas isoladas, e as experiências de integração ainda são raras (JIN *et al.*, 2018; OLOWA; WITT; LILL, 2019). Este pode ser efetivamente, então, o caminho para uma futura articulação mais abrangente, já que em um âmbito mais amplo a aprendizagem interdisciplinar também tem tradicionalmente surgido de disciplinas isoladas que se expandem para abarcar outras (OLOWA; WITT; LILL, 2019, p. 309).

Um workshop realizado em junho de 2011 na Technion-Israel Institute of Technology (Technion-ITT) foi uma das primeiras grandes articulações em torno da discussão sobre o ensino do BIM, e suas conclusões ainda são, hoje, uma referência. A iniciativa reuniu os representantes de 12 universidades de sete países (Brasil, Chipre, Estônia, Israel, Noruega, Portugal e Estados Unidos), que procuraram definir parâmetros referentes às seguintes questões: níveis desejados de competência do BIM (compreensão e competências); metas específicas de aprendizagem como base para desenvolver competências; diretrizes para currículos; critérios para avaliar cursos. O workshop consolidou o entendimento de que, do ponto de vista de operacionalização, o BIM deve ser introduzido em currículos de forma sistemática, em cursos e projetos já existentes, podendo ser, também, ensinado como um curso autônomo (SACKS; PIKAS, 2013).

Outra conclusão do workshop – reiterada em estudos de caso subsequentes de Pikas, Sacks e Hazzan (2013) – foi de que o ensino deve ser distribuído ao longo dos anos do curso e deve evoluir gradativamente, iniciando pelo desenvolvimento de habilidades de representação, passando pelo uso das várias funcionalidades ligadas às disciplinas correlacionadas, para chegar, nos últimos anos, a aplicações mais interdisciplinares relativas à prática profissional.

No que diz respeito às funcionalidades operacionais das ferramentas BIM, a maior parte pode ser aprendida de forma autônoma pelos alunos, uma vez que os desenvolvedores de softwares disponibilizam tutoriais bem detalhados, mas elas podem, também, ser introduzidas nos primeiros níveis do curso, para garantir um nivelamento (SACKS; PIKAS, 2013). De qualquer forma, é essencial que o BIM seja ensinado “não somente como uma ferramenta, mas também como uma plataforma e um ambiente em que a colaboração é potencializada” (JIN *et al.*, 2018, p. 1379). As disciplinas ligadas a múltiplos temas devem, portanto, ser

articuladas – por exemplo, Topografia, Materiais, Estruturas, Orçamento, Instalações, Planejamento, Gestão, Tecnologia da Construção (BARISON; SANTOS, 2010; HUANG, 2018) – e elas podem estar organizadas em diversos formatos (em cursos de graduação, pós-graduação ou programas de *trainee*/estágios) tais como oficinas, *studios* de projeto. Outras modalidades incluem a organização ao longo do currículo com foco na solução de um determinado problema ou o desenvolvimento de teses (BARISON; SANTOS, 2010).

Graus de maturidade: habilidades cognitivas desenvolvidas e competências necessárias

Embora existam algumas instituições que já conseguem se aproximar de uma aplicação ampliada e articulada das ferramentas BIM, muitas delas ainda oferecem um conteúdo básico, baseado na sua utilização enquanto recurso de representação, ou de informática (SACKS; PIKAS, 2013; OLOWA; WITT; LILL, 2019).

Identificam-se, assim, diferentes níveis de maturidade no ensino. Uma forma tradicionalmente utilizada para determinar este grau de maturidade é a correlação com os níveis de habilidades cognitivas desenvolvidas pelos alunos em cada caso. Assim, diversos autores fazem referência à Taxonomia de Bloom, que coloca os objetivos de aprendizagem em seis níveis: conhecimento, compreensão, aplicação, análise, síntese e avaliação, numa evolução gradativa que vai do raciocínio concreto ao abstrato. Os três primeiros níveis correspondem a habilidades cognitivas mais baixas do que os seguintes (DENZER AND HEDGES, 2008 *apud* SACKS; PIKAS, 2013; ENSA NORMANDIE, 2016; MATHEWS, 2013, BARISON; SANTOS, 2010, 2014; SACKS; PIKAS, 2013; SUCCAR; SHER; WILLIAMS, 2013; SAIDO *et al.*, 2018; ANDERSON *et al. apud* HUANG, 2018; MACDONALD, 2012).

Para uma aplicação no ensino do BIM, estudos como os de Huang (2018) e Barison e Santos (2010) utilizam uma revisão desta taxonomia, proposta por Anderson *et al.* em 2001, que define um processo gradativo de aprendizagem passando pelas seguintes etapas: lembrar, compreender, aplicar, analisar, avaliar, criar (HUANG, 2018, p. 1997). Barison e Santos realizaram um estudo envolvendo 103 escolas de AEC, no qual identificam três níveis (introdutório, intermediário e avançado) de acordo com o grau de complexidade com que o conceito é abordado – classificação também adotada por Ruschel, Andrade e Morais (2013). De acordo com a pesquisa, o desenvolvimento das habilidades cognitivas mais básicas ocorre nos primeiros anos de curso, e a inserção de conceitos mais maduros – o trabalho em equipe e a complexidade – tem lugar em etapas posteriores, em *studios* de projeto ou disciplinas de tecnologia da construção. A imersão no mundo profissional, sob a forma de treinamentos e estágios em empresas, combinada com experiências em gestão, por sua vez, foram as categorias de aprendizagem nas quais eles identificaram o desenvolvimento das habilidades cognitivas mais avançadas.

A mesma taxonomia é adotada como base para a estrutura de três níveis proposta por Huang (2018) para os currículos focados na gestão de obras. As habilidades necessárias para a formação dos profissionais, segundo o autor, podem ser desenvolvidas a partir de atividades agrupadas nos níveis fundamental; de aplicação; e avançado; em disciplinas obrigatórias e optativas, que permitiriam aos alunos avançar gradativamente.

Embora sem referência direta a taxonomias, outros pesquisadores analisam os níveis de maturidade, neste caso, não a partir das habilidades dos alunos mas, sim, das características da abordagem que a instituição adota com relação ao ensino do BIM. Underwood *et al.* (2013 *apud* OLOWA; WITT; LILL, 2019) falam de três estágios: o primeiro deles se refere a instituições em que há uma consciência sobre o BIM, resultante da disponibilização

de informações sobre os diferentes softwares e a plataforma; o segundo envolve instituições focadas em BIM, oferecendo disciplinas isoladas que estimulam a sua utilização; o terceiro, por sua vez, diz respeito a instituições efetivamente “habilitadas” para o BIM, nas quais “a aprendizagem é incorporada no ambiente virtual de BIM e o BIM atua como um ‘veículo’ para a aprendizagem” (UNDERWOOD *et al.*, 2013 *apud* OLOWA; WITT; LILL, 2019, p. 311).

Essa classificação foi utilizada por Olowa, Witt e Lill (2019), que investigaram 51 casos descritos na literatura sobre o ensino do BIM, verificando que, na maior parte deles, as instituições já haviam superado o primeiro estágio. Porém, somente cinco destas instituições haviam alcançado o terceiro estágio e apenas um pouco menos da metade oferecia mais do que uma disciplina para o ensino do BIM. As estratégias utilizadas pelas diversas escolas incluíam seminários, ou oficinas, além de novas modalidades criadas para atingir objetivos que não podiam ser acomodados em cursos existentes – tais como estágios supervisionados e formação nas empresas (uma modalidade de ensino com grande potencial de integração com a indústria, segundo Zhang, Xie e Li (2019)).

A pesquisa de Olowa, Witt e Lill (2019) revela uma evolução com relação à situação que havia sido encontrada por ocasião do relato de Sacks e Pikas (2013), a partir da participação no workshop Internacional de Educação do BIM no ITT. Naquela ocasião, eles haviam identificado o emprego do BIM unicamente enquanto recurso de representação, ou ferramenta de informática, na maioria das instituições investigadas. Portanto, comparando as duas pesquisas, parece haver nitidamente um avanço. Porém, o fato de a maioria das instituições continuar não utilizando o BIM como elemento articulador para a aprendizagem (OLOWA; WITT; LILL, 2019) demonstra que as estratégias de ensino ainda estão em fase de consolidação.

Desta forma, a questão que ainda prevalece é como fazer a transição entre uma organização de currículo mais tradicional e aquela necessária para articular a interdisciplinaridade requerida pelo BIM. Esta questão permanece, portanto, como central, na agenda das discussões.

Na realidade, a aprendizagem adquire sentido na medida em que é capaz de atender às necessidades atuais do aluno e ajudá-lo a evoluir melhor no futuro (OLATUNJI, 2019). Para que isto seja possível, é necessário utilizar, da melhor forma, as competências relacionadas às dinâmicas de ensino e aprendizagem existentes em cada instituição, que “terá de decidir onde e como incorporar componentes BIM, considerando seu contexto, políticas e estratégias únicas” (SACKS; PIKAS, 2013, p. 04013016-5).

Para Succar, Sher e Williams (2013), as competências são requeridas não somente no nível das instituições, mas também: no nível do indivíduo; dos grupos (que não têm necessariamente um objetivo em comum e cuja performance é a soma das competências individuais); das equipes (que possuem um objetivo em comum e devem agir de forma sinérgica); e, por fim, no nível dos *clusters* de organizações, unidas temporariamente na busca de um propósito.

Desta forma, a educação voltada para o BIM deve partir de uma exploração das competências existentes de acordo com a realidade de cada instituição de ensino, mas deve também considerar as demandas do mercado para o qual ela prepara profissionais.

Problemas e dificuldades na transição: a inércia do ensino tradicional

Com relação aos entraves que as instituições de ensino superior deverão encontrar ao longo da implantação do ensino do BIM, destacam-se: os obstáculos usuais que se colocam para o desenvolvimento de um novo currículo ou mesmo novas

disciplinas, inclusive os relativos à demanda de carga horária que isto implica; os problemas de suporte técnico e interoperabilidade; a carência de materiais específicos e professores qualificados para o ensino – é necessário que os instrutores tenham experiência prática com a ferramenta –; além da própria diferença de nível e habilidades entre os alunos. Outra questão diz respeito à falta de interação em geral existente entre os diferentes departamentos das instituições, e à resistência dos educadores às mudanças: uma eventual reestruturação de currículo demanda procedimentos dentro de um departamento e entre departamentos. As tentativas de implantação mais amplas do BIM esbarram no fato de que as diferentes disciplinas têm objetivos de aprendizado diversos, estão sob a responsabilidade de professores diferentes, e demandam um enfrentamento das diferenças culturais (BARISON; SANTOS, 2011; OLOWA; WITT; LILL, 2019; PIKAS; SACKS; HAZZAN, 2013). Nesse âmbito, uma das cisões mais evidentes está nas disciplinas de projeto, que requerem dos alunos uma resposta global e coerente com o programa imposto pelos professores, mas raramente provêm condições de se atingir o nível de detalhe necessário a uma utilização do BIM durante o processo de criação (CUNHA, 2020).

Ademais, a complexidade e o rigor inerentes ao BIM se articulam dificilmente com o nível de maturidade exigido dos alunos. Os requisitos das disciplinas de projeto, sobretudo nos primeiros anos, não permitem uma prática do BIM “equivalente” à encontrada no meio profissional, este também em constante evolução (MARIE, 2019). Na maioria das instituições de ensino, a prática interdisciplinar no ensino não oferece atualmente, portanto, condições suficientes para uma plena aplicação do BIM. As disciplinas, salvo exceção, não são organizadas com trabalho em conjunto e não conseguem reproduzir o modelo de projeto colaborativo. Os alunos podem, no máximo, familiarizar-se com alguns dos grandes princípios relativos ao BIM: modelagem do

edifício, coerência dos documentos, trabalho colaborativo, domínio de diferentes ferramentas digitais (CUNHA, 2020).

Outro grande dificultador é a rápida evolução da tecnologia, o que exige uma reciclagem constante do conhecimento. No panorama geral, as barreiras incluem ainda a falta de apoio das universidades e a própria falta de articulação entre os diversos cursos – Engenharia, Arquitetura, Gestão. Assim, os problemas são muitos, mas os maiores deles estão no âmbito organizacional. Existe, portanto, uma necessidade de coordenação em três níveis: dos professores, do currículo e das universidades. Uma outra questão é o fato de que existe o risco de que o BIM seja encarado como o objetivo final e não como um meio de alcançar o verdadeiro objetivo, que é lidar com a complexidade (SACKS; PIKAS, 2013).

Estudo de caso: ensino do BIM na ENSA Normandie

O estudo de caso proposto incluiu uma análise documental do material pedagógico estruturante do atual currículo da École Nationale Supérieure d'Architecture de Normandie (ENSA Normandie) e uma pesquisa de campo.

O currículo em vigor na escola é resultante de uma extensa discussão interna, que ocorreu em 2016, a partir de um decreto governamental (Decreto de 15 de abril de 2015), estabelecendo os procedimentos de credenciamento para escolas de Arquitetura na França. O processo foi uma oportunidade de mobilização de todos os atores para uma elaboração de estratégia compartilhada e incluiu discussões, seminários e a formação de grupos de trabalho, resultando no “*dossier d'accréditation*”, aprovado em seguida pelo governo. Além deste documento, foram analisados ainda o documento de “regulamentação dos estudos” e o ementário das disciplinas dos dois ciclos. A pesquisa de campo

incluiu observação participante,³ além de uma visita de campo e entrevistas, realizadas entre os meses de dezembro de 2019 e fevereiro de 2020, com três arquitetos atuantes no mercado (em empresas que desenvolvem projetos de grande porte), três professores responsáveis pelas disciplinas BIM na ENSA Normandie, três alunos em fase de realização de Trabalho de Conclusão de Curso e com a coordenadora pedagógica da instituição. As entrevistas com os docentes foram semiestruturadas e com os demais entrevistados, não estruturadas.

A ENSA Normandie é uma instituição sob a tutela compartilhada do Ministério da Cultura e Comunicação e do Ministério Público de Ensino Superior e Pesquisa e se situa em Darnétal, na França, nos limites com a cidade de Rouen. Foi fundada em 1984, instalando-se em uma antiga fábrica de correias elásticas reabilitada, com 6.000 m² de área útil. O foco pedagógico da escola está “na análise das mutações contemporâneas, formando profissionais reativos e aptos a apreender as novas possibilidades da diversificação das profissões de arquitetura”, procurando “se fixar dentro de uma problemática contextual por meio da requalificação do entorno urbano, industrial e portuário” (ENSA NORMANDIE, 2016, p. 7). Desde 2012, a escola está classificada entre as 100 melhores escolas europeias no ranking DOMUS. Nela lecionam 70 professores permanentes e 120 externos, que preparam 700 alunos em cinco níveis de formação, em ciclos de licenciatura e pós-graduação. Entre as parcerias externas, destaca-se a colaboração com a INSA Rouen (Escola de Engenharia) em torno do BIM (ENSA NORMANDIE, 2016, p. 7).

A organização do currículo se faz a partir das diretrizes do processo de Bolonha, que procurou unificar o ensino europeu, instituindo um sistema pelo qual a formação superior ocorre em

³ Felipe Ribeiro Cunha, coautor do presente capítulo, mantém prática profissional relacionada com a utilização do BIM em Paris e atua desde 2014 na instituição, atualmente como Mestre de Conferências, sendo responsável por quatro das disciplinas BIM, em conjunto com outros docentes que foram entrevistados.

dois ciclos: licenciatura (seis a oito semestres, com 180 créditos ECTS⁴) e pós-graduação – mestrado ou *master* (três a quatro semestres) e doutorado (seis semestres) (SIEBIGER, 2019).

Na ENSA Normandie, o primeiro ciclo dura seis semestres e visa permitir aos alunos trabalhar os princípios fundamentais para intervir profissionalmente em diversas escalas e contextos, organizando-se a partir de três níveis cognitivos: “Observar para descobrir”, no primeiro ano; “Medir para construir”, no segundo; e “Montar para compor”, no terceiro (ENSA NORMANDIE, 2016. p. 43). Esta proposta de organização parece se relacionar com os três primeiros níveis da escala de Bloom (conhecimento, compreensão, aplicação).

Nesta etapa, cada nível inclui ateliês de projetos práticos (um principal, um temático e um compartilhado que procura garantir a transdisciplinaridade); cursos magistrais, focando temáticas teóricas e oficinas voltadas para arte e técnica, além de estágios supervisionados (de curta duração – duas semanas a dois meses, conforme a etapa do curso em que o aluno se encontra). Cada semestre é constituído por 30 ECTS. Ao final da licenciatura, com um total de 180 ECTS, o aluno deve produzir e apresentar um relatório de fim de curso (ENSA NORMANDIE, 2016) que permite avaliar a capacidade de compreender e articular os conhecimentos adquiridos (CUNHA, 2020).

O ensino do BIM não fazia anteriormente parte do primeiro ciclo: em 2013, ele havia sido implantado unicamente no ciclo Master, no sétimo e oitavo semestres, como disciplina optativa para grupos de 15 alunos. A reformulação do projeto pedagógico da Escola levou à introdução de carga horária dedicada ao ensino das ferramentas digitais, no geral, e do BIM, em particular, a partir da constatação da necessidade de acompanhamento da evolução das práticas profissionais (CUNHA, 2020).

⁴ European Credit Transfer and Accumulation System, que mede a carga horária (SIEBIGER, 2019)

Assim, o ensino das disciplinas envolvendo informática é atualmente desenvolvido por meio de cinco disciplinas que se sucedem a partir do segundo semestre. É interessante observar que o primeiro contato dos alunos com o tema – a iniciação ao desenho em 2D (S02) – ocorre dentro do contexto chamado de “arquitetura e arte da representação”. A introdução ao BIM ocorre no terceiro semestre (*BIM et Maquette Numérique 1*) que, juntamente com o semestre seguinte (*S04: Approfondissement des Outils Numériques*), está inserido no contexto das “artes e técnicas”. No quinto semestre a disciplina *BIM et Maquette Numérique 2* é inserida no contexto de “meio ambiente e cultura construtiva” (ENSA NORMANDIE, 2016, p. 43; CUNHA, 2020). Este enquadramento demonstra a evolução da abrangência do foco de aprendizagem, inicialmente centrado na representação, passando em seguida para a técnica e mais adiante para a categoria mais transversal de “cultura construtiva”, impondo gradativamente uma compreensão a partir da qual o aluno se situa efetivamente no espaço (CAMILLERAPP, 2020). Assim, o ensino obedece a lógicas diferentes, permitindo a utilização dos conhecimentos em diferentes contextos: ferramentas de produção, de concepção e de análise 3D, de simulação (CUNHA, 2020), e marcando a diferença entre o desenho como meio de representação e o desenho como expressão de uma ideia (VERNEY, 2020).

A articulação do BIM com as demais disciplinas é definida a cada semestre, a partir de redirecionamento ou adaptação de propostas, de acordo com estratégias conjuntas entre os responsáveis pelas disciplinas. Neste caso, os exercícios de modelagem podem, por exemplo, utilizar como suporte os edifícios existentes a serem analisados pelos alunos nos cursos de projeto do semestre (CUNHA, 2020).

Porém, esta prática ainda é incipiente, pois a repartição da carga horária entre as disciplinas e a temporalidade do exercício de projeto dificultam o uso dos conhecimentos adquiridos em BIM no mesmo semestre (CUNHA, 2020). Ademais, existe uma

reticência dos professores de projeto quanto ao uso de ferramentas BIM para a representação dos projetos dos alunos, fato reiterado por todos os docentes entrevistados.

O segundo ciclo, o ciclo Master, dura quatro semestres e incita os alunos a adquirir e desenvolver capacidades de conceber um projeto arquitetônico e urbano com uma certa autonomia. Ademais, eles devem apreender a complexidade dos processos contemporâneos associados à prática de projeto e estruturar uma reflexão crítica baseada em um percurso de iniciação à pesquisa e aos diversos modos de exercício da arquitetura (ENSA NORMANDIE, 2016).

Esse ciclo é baseado na existência de um tronco comum conjugado a percursos optativos que dão abertura para a exploração dos interesses específicos dos alunos. O tronco comum é o lugar de desenvolvimento de uma abordagem transversal entre todos os temas explorados, envolvendo, enquanto modalidades pedagógicas, disciplinas teóricas (que podem incluir colóquios e palestras externas) e uma oficina (TD) por semestre.

A partir da discussão em torno da reformulação do projeto pedagógico, em 2016, o ensino do BIM passou de opcional a obrigatório no sétimo semestre, integrando esse tronco comum (disciplina: *BIM et Maquette Numérique 3*) e envolvendo a gestão de projeto e a interoperabilidade, com foco também na colaboração e cooperação (ENSA NORMANDIE, 2016, p. 53; CUNHA, 2020). O ensino é organizado a partir de um curso teórico sobre a “evolução das novas práticas de elaboração e colaboração na realização de projetos de arquitetura” e de uma *Fabrique BIM* (ENSA NORMANDIE, 2016, p. 53).

As *Fabriques* são instrumentos pedagógicos constituídos por meio de parcerias com outras instituições e ocorrem nos sétimo e oitavo semestres, podendo ter como foco diferentes temas – inclusive pesquisa teórica – e permitem ao aluno aprofundar seus interesses específicos. O último semestre é dedicado ao desenvolvimento do trabalho final de curso.

O ensino do BIM é objeto de um dos percursos de aprofundamento e é optativo no oitavo semestre, apresentado por meio da *Fabrique* de desenvolvimento de ferramentas colaborativas (*développement des outils collaboratifs – BIM*): “o objetivo é abordar o projeto a partir da inovação digital reforçando, ao mesmo tempo, a articulação com as disciplinas do campo STA” (ENSA NORMANDIE, 2016, p. 53). Em geral, cerca de 20% dos alunos fazem esta opção (CAMILLERAPP, 2020).

A abordagem é pluridisciplinar e inclui o “tratamento de problemáticas científicas, econômicas, ambientais e normativas, ligadas às questões energéticas e aos modos construtivos” (ENSA NORMANDIE, 2016). Os alunos de Arquitetura atuam em parceria com alunos de Engenharia, que lidam com questões térmicas e de estrutura em projetos concretos, no domínio de dois parceiros regionais – a Escola de Engenharia INSA de Rouen e a ESITC de Caen. O diálogo é, assim, provocado entre duas maneiras de tratar o processo de projeto, do ponto de vista do arquiteto e do engenheiro, envolvendo diversas abordagens. Os temas de trabalho são ligados a problemas reais, colocados em pauta por instituições ou, eventualmente, empresas, inclusive, por exemplo, a Bouygues, multinacional que tem como um dos focos principais a construção (SAHUC, 2020). Dado que os alunos de Arquitetura e Engenharia trabalham sobre mesmo modelo, eles são confrontados a uma situação próxima daquela vivida no âmbito profissional em modo BIM colaborativo, buscando soluções através de diálogo e cooperação (CUNHA, 2020).

Considerações sobre o ensino na ENSA: limites da integração horizontal

A ENSA Normandie oferece uma das maiores cargas de ensino em BIM dentre as escolas de Arquitetura francesas, embora não reivindique uma “habilitação” para o BIM no seu curso (CUNHA, 2020).

O objetivo pedagógico principal do ensino do BIM, tal como proposta por Schön (1983), é a criação de condições para o desenvolvimento do potencial do aluno e da capacidade de adaptação, face a situações novas. Contribuem, neste sentido, a formação e a experiência profissional dos professores das disciplinas ligadas ao BIM da ENSA Normandie – arquitetos praticantes que se habilitaram dentro de suas respectivas práticas profissionais (CUNHA, 2020; CAMILLERAPP, 2020; VERNEY, 2020; SAHUC, 2020). Desta forma, estão aptos para o acompanhamento das atividades e desenvolvimento das competências demandadas pelo mercado, dentro do respeito de valores e objetivos compatíveis com as propostas de ensino.

O currículo acompanha a evolução gradativa de aquisição de habilidades cognitivas, em sintonia com as recomendações do workshop Internacional na ITT, apresentadas por Sacks e Pikas (2013). Assim, as disciplinas operacionais são introduzidas de forma isolada nos primeiros níveis do curso, para garantir um nivelamento. A integração horizontal transdisciplinar entre o BIM e os demais domínios de estudos só ocorre pontualmente em função das oportunidades pedagógicas, ou seja, de necessidades expressas pelos ateliês de projeto. Porém, a investigação aponta que, neste momento do curso, o ensino do BIM, embora ainda fragmentado em disciplinas específicas, permite aos alunos desenvolver habilidades cognitivas relacionadas à representação dos projetos, quais sejam “lembrar, compreender, aplicar” (HUANG, 2018).

Em nível de mestrado, por outro lado, destaca-se a abordagem de questões relacionadas às informações de construção e sua modelagem efetiva, com a proposta de ensino articulado para a potencialização da colaboração, a partir do foco na solução de problemas reais: no sétimo semestre, os alunos lidam com as propriedades de fase (demolição e construção) dos modelos BIM, e na disciplina optativa do oitavo semestre, eles acessam

e manipulam propriedades de custo e resistência (mecânica, térmica e acústica) dos modelos (CUNHA, 2020). Uma grande vantagem do processo de trabalho em BIM na prática profissional, em relação a processos de projeto em 2D (manual e digital), consiste em resolver os conflitos das diversas partes do projeto, a compatibilização. O aprendizado dessa prática não existe em geral no ensino de arquitetura, que é direcionado à concepção global do projeto. Na ENSA Normandie é pouco o tempo dedicado ao aprendizado do detalhamento e quase inexistente o dedicado ao ensino das interações dentro da arquitetura, estrutura e hidráulica/elétrica (CUNHA, 2020). A estrutura mais flexível do mestrado possibilita, portanto, que os alunos com este foco tenham um aprofundamento no BIM, dentro de um contexto mais interdisciplinar de busca de solução de problemas. Assim, o ensino no mestrado atua como um veículo para a aprendizagem de uma forma mais ampla, organizando os diversos conhecimentos dentro da lógica construtiva.

Nas outras especialidades, entretanto, as habilidades cognitivas em torno do BIM se limitam ao nível da lembrança, compreensão e aplicação. As entrevistas com os alunos confirmam esta avaliação. Embora os três alunos entrevistados tenham feito a opção de projeto para o trabalho final, nenhum deles aplicou o BIM nesta etapa. Dois dentre eles também não tiveram contato com a ferramenta nos estágios que fizeram ao longo do curso e não se aprofundaram na utilização da ferramenta, usando preferencialmente recursos de modelagem na concepção e representações artísticas (como o *sketch-up*) e de representação 2D em desenhos técnicos (FOURNET, 2020; LECLER, 2020). O terceiro aluno entrevistado (GUILLER, 2020) especializou-se em BIM no estágio que realizou com dois anos de duração, mas para o trabalho final de curso utilizou as ferramentas incentivadas nas disciplinas de projeto: maquetes físicas, croquis e desenhos artísticos, com foco no conceito e na concepção. A busca de

habilidades cognitivas mais avançadas, tais como as de análise, avaliação e criação de projetos e soluções próprias, parece, portanto, estar na base do curso da ENSA Normandie, mas ainda não vinculadas ao BIM.

Por um lado, as limitações do contexto de ensino restringem o alcance da aprendizagem: por exemplo, a fragmentação do ensino no ciclo de licenciatura e o fato de a disciplina focada na modelagem das propriedades só ocorrer no final do curso são questões que demarcam o campo de possibilidades de experiência do BIM enquanto método de trabalho colaborativo e interativo. A abordagem pedagógica poderia ser aprimorada por meio de uma maior integração entre as disciplinas de BIM, as disciplinas de projeto e as de estudos estruturais.

Por outro lado, parece existir um consenso entre os membros do corpo docente da ENSA Normandie de que o objetivo principal do curso é dar aos alunos uma percepção global dos métodos e das práticas encontradas no âmbito profissional. Acredita-se que o domínio avançado do BIM, assim como de outras questões específicas, vai ocorrer a partir das demandas profissionais que o profissional deverá enfrentar (CUNHA, 2020), mesmo porque é impossível aprofundar em todos os temas.

Do ponto de vista dos alunos, também não parece haver uma procura de especialização nas ferramentas (FOURNET, 2020; LECLER, 2020; GUILLER, 2020): a coordenadora pedagógica do curso lembra que as solicitações que recebe quanto à oferta são unicamente no sentido de diversificação das ferramentas apresentadas, mas não de seu aprofundamento (DUBOIS, 2020). Assim, o BIM é visto como um entre os diversos recursos de informática que podem contribuir para cada uma das diversas atividades da arquitetura (SAHUC, 2020).

A preocupação com a amplitude do escopo de atuação do profissional está presente no projeto pedagógico do curso, que destaca a “diversificação atual das competências e atribuições

do arquiteto, que têm levado a formas alternativas de exercício da profissão, não mais limitado à elaboração de projetos” (ENSA NORMANDIE, 2016, p. 54). A escola adota, então, um posicionamento de abertura para diversas especializações, perspectiva dentro da qual o domínio específico do BIM é apenas uma das várias possibilidades da prática profissional.

Considerações finais

O ensino do BIM ainda está em fase de implantação, um reflexo da sua falta de maturidade também nos mercados. Os benefícios que o BIM traz para os diferentes agentes envolvidos nos processos da AEC ainda são percebidos de forma controversa, sendo difíceis de avaliar, principalmente em estágios iniciais de adoção (YANG; CHOU, 2019). Parece, ainda, existir uma inércia na mudança de paradigma, que é mais facilmente rompida em situações que envolvem uma maior complexidade de projeto e/ou uma maior integração vertical entre os agentes (já que em grandes empresas a decisão de adotar novas formas de organização de trabalho pode ser centralizada). Desta maneira, muitos agentes continuam se sentindo incapazes de lidar com a complexidade que a mudança exige e preferem trabalhar de forma tradicional. Não existe, portanto, uma unanimidade nos posicionamentos quanto à viabilidade (inclusive econômica) de utilização do BIM para todos os tipos de projeto (YANG; CHOU, 2019). Na França, a partir das entrevistas realizadas com arquitetos (CASTRO, 2020; GUERIN, 2020; SIMONETTI, 2020) mas, também, com alunos, que tiveram contato com o mundo profissional em seus estágios, e com os professores, que atuam paralelamente no mercado, verifica-se que a utilização do BIM ainda é bastante limitada e, quando ocorre, consiste em uma etapa posterior à concepção, como subsídio para a construção, nem sempre utilizando o potencial pleno da ferramenta.

Esta situação do mercado se reflete no ensino, cuja adequação depende de uma nova forma de organização, implicando a ruptura de muitas práticas enraizadas. Ao mesmo tempo, diversos docentes, principalmente da área de projetos, manifestam uma grande apreensão de que o foco na resolução dos detalhes construtivos ou nas questões técnicas de representação acabem por interferir no processo de concepção e conceituação da arquitetura (VENANCIO; DE BRITO, 2018; CUNHA, 2020). Eles destacam que, por trás da construção, existe a concepção do projeto, que não pode ser negligenciada, sendo função do BIM ajudar a lidar com a complexidade (SACKS; PIKAS, 2013; CUNHA, 2020; CAMILLERAPP, 2020; VERNEY, 2020; SAHUC, 2020) e não tornar-se o próprio objetivo.

Por outro lado, existe também o risco de uma abordagem que coloca o BIM dentro dos limites impostos pela simples qualificação que uma disciplina de informática oferece ao aluno (RUSCHEL; ANDRADE; MORAIS, 2013). Desta forma, a própria ênfase a ser dada às diferentes questões envolvidas e o correto balanceamento entre elas constituem um ponto sensível.

No que se refere à complexidade do sistema BIM, ele exige o domínio de uma grande quantidade de conhecimentos, questão que coloca em pauta o fato de que os projetos pedagógicos dos cursos de Arquitetura já não conseguem contemplar a grande diversidade do escopo de atribuições dos arquitetos. Na França, disciplinas tais como Planejamento de Obras, Orçamento (que teriam sua correspondência no BIM 4D e 5D) não fazem parte do currículo de Arquitetura. A ideia que prevalece nas instâncias de ensino e pedagogia é de que existem outras lacunas ou deficiências que devem ser priorizadas. Mesmo no que diz respeito à construção, Verney (2020) lembra, por exemplo, que, antes de introduzir o planejamento ou a gestão de obras no currículo, existiria a necessidade de proporcionar um aprendizado adequado das próprias etapas de construção e obra. São, portanto,

os engenheiros ou economistas da construção que têm esta atribuição (CUNHA, 2020; CASTRO, 2020), sendo a concepção e a construção vistas como questões bem distintas (SAHUC, 2020).

Essa diferenciação levanta questionamentos quanto a uma eventual necessidade de especialização de um domínio que parece por demais extenso para o arquiteto (MATHEWS, 2013). O que vem ocorrendo, na prática das agências de arquitetura na França, é o surgimento do “especialista do BIM” ou *BIM Manager*, trabalhando em equipe ou assessorando escritórios que precisam fazer um projeto em BIM, mas que não têm a capacidade ou as competências. A função deste especialista – que pode ser o arquiteto, que concebe o projeto, o engenheiro ou, ainda, um profissional especialista contratado – consiste em criar protocolos (*BIM execution plan*) entre os membros da equipe de concepção dos projetos, a fim de adequar as maquetes digitais aos objetivos do cliente, garantindo que sejam feitas de acordo com esse protocolo, e organizando as etapas de trabalho e entregas dos modelos (CUNHA, 2020; CASTRO, 2020).

A principal competência necessária para exercer a função de *BIM Manager* – além do domínio dos softwares – é um conhecimento adequado do desenrolar de um projeto, desde os estudos preliminares até a entrega da obra, que permita uma boa antecipação dos problemas que deverão surgir (CUNHA, 2020).

No sentido de atender a esta demanda de especialização na prática, em vários países é possível constatar a emergência de uma nova profissão, designada, por exemplo, na Irlanda como *architectural technologist* (tecnólogo de arquitetura). Estes profissionais “são treinados para saber o que cada profissão faz e para saber qual projeto precisa dos outros profissionais”. Eles são preparados para gerenciar um processo integrado que envolve concepção e construção (HARTY; LAING, 2010, p. 558 *apud* MATHEWS, 2013); precisam desenvolver não uma *expertise* em todas as áreas envolvidas na construção, mas uma compreensão

global, que permita assumir a coordenação do BIM, facilitando a solução de problemas a partir de um processo colaborativo (MATHEWS, 2013). Observa-se, portanto, uma dialética que opõe uma visão de conjunto e abrangente a outra focada e especializada, o que cria uma tensão permanente e pode transformar uma demanda de articulação em fragmentação.

A enorme complexidade dos temas interdisciplinares aponta, também, para o fato de que não basta uma interdisciplinaridade dentro do curso de Arquitetura. É importante que haja uma abrangência maior, envolvendo diversos cursos correlatos, ligados à indústria da AEC.

Do ponto de vista de organização do currículo, a partir da análise do ambiente do mercado e do ensino, pode-se afirmar que a existência de dois ciclos, tal como previsto pelo acordo de Bolonha, e a possibilidade de especializações no ciclo Master são encaminhamentos que contribuem para a especialização do aluno e abrem a possibilidade de uma prática de ensino mais focada no BIM. Por um lado, esta modalidade permite o aprofundamento dos conhecimentos – práticos ou teóricos – do aluno na área específica em que deseja atuar e, por outro, permite a implantação de métodos de aprendizagem orientados para a solução de problemas e desenvolvimento do conhecimento tácito (tal como recomenda Schön) – que podem não ser considerados adequados para abordagens de questões mais teóricas e conceituais do curso de Arquitetura.

Ao mesmo tempo, o fato de a especialização ser optativa ajuda a diminuir a complexidade do problema de integração do BIM, uma vez que engloba uma quantidade menor de disciplinas, professores e alunos, facilitando, portanto, a articulação, inclusive do ponto de vista social, da interdisciplinaridade. Adicionalmente, no momento do curso em que a especialização ocorre (segundo ciclo), os alunos já possuem um nível de domínio da ferramenta,

o que também é favorável para que possam focar na complexidade do projeto em si.

Dentro deste contexto, a ENSA Normandie parece estar se enquadrando bem nas necessidades emergentes de mercado com relação ao BIM e, embora não esteja ainda no nível de maturidade mais elevado, em que o BIM efetivamente é o núcleo estruturante do curso, tudo se organiza para que seja o núcleo estruturante pelo menos da especialização nele focada. A evolução desta organização, com certeza, estará ligada à evolução e maturação do mercado.

Referências

BARISON, M. B.; SANTOS, E. T. Review and Analysis of Current Strategies for Planning a BIM Curriculum. *In: CIB W78 2010: INTERNATIONAL CONFERENCE, 27.,* Cairo, 16-19 November 2010. *Proceedings [...].* [S. l.]: Virginia Tech, 2010. p. 16-18.

BARISON, M. B.; SANTOS, E. T. Tendências atuais para o ensino de BIM. *Encontro de Tecnologia de Informação e Comunicação na Construção*, v. 5, 2011.

BARISON, M. B.; SANTOS, E. T. A Tool for Assisting Teachers in Planning BIM Courses. *In: ISSA, R. I.; FLOOD, I. (ed.). Computing in Civil and Building Engineering.* Orlando, Florida: 2014. p. 2159-2166.

BARLISH, K.; SULLIVAN, K. How to Measure the Benefits of BIM – A Case Study Approach. *Automation in Construction*, v. 24, p. 149-159, 2012.

BLOOM, B. S. *Taxonomy of Educational Objectives*. Handbook: The Cognitive Domain. New York: David McKay, 1956.

CAMILLERAPP, B. Entrevista a Felipe Ribeiro Cunha. Rouen, 2 fev. 2020.

CASTRO, B. Entrevista a M. L. Castro. Paris, 15 dez. 2019.

CAVUSOGLU, Ö. H. The Position of BIM Tools in Conceptual Design Phase: Parametric Design and Energy Modeling Capabilities. *In: MARTENS, B. et al. (ed.). Real Time: Proceedings of the 33rd eCAADe Conference.* Vienna, Austria: Vienna University of Technology, 2015. v. 1, p. 607-612.

CUNHA, F. Entrevista a M. L. Castro. Paris, 24 jan. 2020.

CUSHMAN, J. Our Unstable Artistry: Donald Schön's Counterprofessional Practice of Problem Setting. *Journal of Business and Technical Communication*, v. 28, n. 3, p. 327-351, 2014.

DUBOIS, M. Entrevista aos autores. Rouen, 6 fev. 2020.

EASTMAN, C. M. *et al. BIM Handbook: A Guide to Building Information Modeling for Owners, Managers, Designers, Engineers and Contractors*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2011.

ENSA NORMANDIE. *Dossier d'accréditation*. 2017-2021. Darnétal, França: ENSA Normandie, 2016.

FOURNET, P. Entrevista aos autores. Rouen, 6 fev. 2020.

GUERIN, P. Entrevista a M. L. Castro. Paris, 8 fev. 2020.

GUILLER, B. Entrevista aos autores. Rouen, 6 fev. 2020.

HUANG, Y. Developing a Three-Level Framework for Building Information Modeling Education in Construction Management. *Universal Journal of Educational Research*, v. 6, n. 9, p. 1991-2000, 2018.

JIN, R. *et al.* Project-Based Pedagogy in Interdisciplinary Building Design Adopting BIM. *Engineering, Construction and Architectural Management*, v. 25, n. 10, p. 1376-1397, 2018.

LECLER, V. Entrevista aos autores. Rouen, 6 fev. 2020

LELIS, I. A. Do ensino de conteúdos aos saberes do professor: mudança de idioma pedagógico? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 74, p. 43-58, 2001.

MACDONALD, J. A. A Framework for Collaborative BIM Education across the AEC Disciplines. In: ANNUAL CONFERENCE OF AUSTRALASIAN UNIVERSITY BUILDING EDUCATORS ASSOCIATION (AUBEA), 37, Sydney, Australia, July 4-6, 2012. *Proceedings* [...]. Sydney: AUBEA, 2012.

MARIE, J.-B. *Architectes et ingénieurs face au projet*. Paris: Le Moniteur, 2019.

MATHEWS, M. BIM Collaboration in Student Architectural Technologist Learning. *Journal of Engineering, Design and Technology*, v. 11, n. 2, p. 190-206, 2013.

MEYER, K. P. Technology in Architectural Practice: Transforming Work with Information, 1960s-1990s. *Information & Culture*, v. 51, n. 2, p. 249-266, 2016.

OLATUNJI, O. A. Promoting Student Commitment to BIM in Construction Education. *Engineering, Construction and Architectural Management*, v. 26, n. 7, 2019.

OLOWA, T. O. O.; WITT, E.; LILL, I. BIM for Construction Education: Initial Findings from a Literature Review. In: WITT, E.; LILL, I. (ed.). *10th Nordic Conference on Construction Economics and Organization*. Tallin, Estonia: Emerald Publishing Limited, 2019. p. 305-313.

PERRENOUD, P. *A prática reflexiva no ofício de professor: profissionalização e razão pedagógica*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2002.

PIKAS, E.; SACKS, R.; HAZZAN, O. Building Information Modeling Education for Construction Engineering and Management. II: Procedures and Implementation Case Study. *Journal of Construction Engineering and Management*, v. 139, n. 11, p. 05013002, 2013.

RUSCHEL, R. C.; ANDRADE, M. L. V. X.; MORAIS, M. O ensino de BIM no Brasil: onde estamos? *Ambiente Construído*, v. 13, n. 2, p. 151-165, 2013.

SACKS, R.; PIKAS, E. Building Information Modeling Education for Construction Engineering and Management. I: Industry Requirements, State of the Art, and Gap Analysis. *Journal of Construction Engineering and Management*, v. 139, n. 11, 2013.

SAHUC, P. A. Entrevista a F. Cunha. Rouen, 2 fev. 2020.

SAIDO, G. M. *et al.* Higher Order Thinking Skills among Secondary School Students in Science Learning. *MOJES: Malaysian Online Journal of Educational Sciences*, v. 3, n. 3, p. 13-20, 2018.

SAVIANI, D. *Escola e democracia*. 37. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

SCHÖN, D. A. *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books, 1983.

SIEBIGER, R. H. O Processo de Bolonha e sua influência na definição de espaços transnacionais de educação superior: a universidade brasileira em movimento. *Revista da Faculdade de Educação*, Cáceres, MT, v. 13, n. 15, p. 115-138, 2019.

SIMONETTI, G. Entrevista a M. L. Castro. Paris, 6 jan. 2020.

SUCCAR, B.; SHER, W.; WILLIAMS, A. An Integrated Approach to BIM Competency Assessment, Acquisition and Application. *Automation in Construction*, v. 35, p. 174-189, Sep. 2013.

TARDIF, M. Saberes profissionais dos professores e conhecimentos universitários: elementos para uma epistemologia da prática profissional dos professores e suas conseqüências em relação à formação para o magistério. *Revista Brasileira de Educação*, n. 13, p. 5-24, 2000.

VENANCIO, R.; DE BRITO, D. C. T. C. Fluxos de trabalho com ferramentas BIM: aplicação de questionário online. *Revista Projetar-Projeto e Percepção do Ambiente*, v. 3, n. 3, p. 84-100, 2018.

VERNEY, B. Entrevista a F. Cunha. Rouen, 27 jan. 2020.

WITT, E.; KÄHKÖNEN, K. A BIM-Enabled Learning Environment: A Conceptual Framework. In: WITT, E.; LILL, I. (ed.). *10th Nordic Conference on Construction Economics and Organization*. Tallin, Estonia: Emerald Publishing Limited, 2019. p. 271-279.

YANG, J.-B.; CHOU, H.-Y. Subjective Benefit Evaluation Model for Immature BIM-Enabled Stakeholders. *Automation in Construction*, v. 106, p. 1-12, 2019.

ZHANG, J.; XIE, H.; LI, H. Improvement of Students Problem-Solving Skills through Project Execution Planning in Civil Engineering and Construction Management Education. *Engineering, Construction and Architectural Management*, v. 26, n. 7, 2019.

6. A MIGRAÇÃO COMO DESAFIO SOCIAL E TEMA LITERÁRIO: os casos da Alemanha e da Espanha

Volker Jaeckel

Gabriela Gomes de Oliveira

Introdução

A migração de estrangeiros de diversas nacionalidades, culturas e religiões tem sido um dos temas dominantes do século XXI na política da Comunidade Europeia (CE). Em muitos países, as discussões em torno das migrações causaram instabilidade, enfrentamentos, polêmicas acirradas na cultura política e um forte crescimento de uma extrema-direita que propaga novos nacionalismos e tendências que se evidenciaram em países como Itália, França, Áustria, Alemanha, Holanda, Bélgica e também Espanha. No presente contexto, propomos um estudo comparativo entre a Alemanha e a Espanha, uma vez que são dois países vinculados entre si pela migração e também com uma longa tradição de pessoas que emigraram para outros continentes, especialmente para as Américas do Norte e do Sul.

A Espanha, em uma função colonizadora, enviou durante séculos grande parte de sua população para se fixar no Novo Mundo e, da Alemanha decimonônica, milhares emigraram para os Estados Unidos, para a Argentina, Chile e Brasil, fugindo de precariedades econômicas e perseguição. No século XX, tanto a ditadura nazista na Alemanha como a Guerra Civil espanhola e a ditadura de Franco obrigaram muitas pessoas a abandonar sua terra natal. Novamente, os países das Américas estavam entres os destinos prediletos, como é o caso do México que, ocupando o primeiro lugar nessa lista, era o local onde emigrantes da Espanha e da Alemanha encontravam um novo lar.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a situação mudou radicalmente, uma vez que a Alemanha se transformou em um país receptor de emigrantes trabalhadores que ajudavam na construção do chamado “milagre econômico alemão”. A Espanha, por sua vez, enviava trabalhadores com baixas qualificações aos países da Europa Central, entre eles a Alemanha, já que careciam de perspectivas nas áreas rurais. Nos anos de 1980 e 1990 do século XX, a situação começou a mudar novamente: muitos emigrantes espanhóis retornaram ao seu país, enquanto na Alemanha ocorria uma “emigração de luxo”, isto é, aposentados ou profissionais independentes trocavam o longo inverno da Alemanha pelo clima cálido e ensolarado da Espanha, se tornando residentes temporários ou permanentes em regiões como as Ilhas Baleares ou as Ilhas Canárias.

A Alemanha, pelo seu potencial econômico e industrial e seu estado social, e a Espanha, por causa de sua geografia, pelos contatos tradicionais com países africanos e latino-americanos, se transformaram em destinos preferidos para emigrantes de outros continentes. Os desafios sociais para integrar os imigrantes naquelas sociedades são grandes e os obstáculos múltiplos. A resistência contra a sua acolhida cresce cada vez mais nos dois países, e partidos como AfD, na Alemanha, e Vox, na Espanha,

aproveitam a situação para reivindicar um estado nacional livre de estrangeiros incômodos. A literatura nos dois países reflete as preocupações e tensões em torno do tema da migração, e a voz dos próprios imigrantes, que ressoa em seus textos, reflete, muitas vezes, histórias e narrativas baseadas em suas próprias experiências. A língua do país de residência, portanto, se faz ouvir além das fronteiras da Alemanha e da Espanha.

Um olhar sobre a Alemanha

O conceito de migração ressoa em todos os cantos da terra e perpassa tempos distintos, marcando presença entre os principais acontecimentos históricos da humanidade. De acordo com a professora e socióloga Teresa Kleba Lisboa, o termo “migração” poderia ser definido como “uma ação social de caráter individual ou coletiva, espontânea ou forçada, que ocorre através de um deslocamento interno (do campo para a cidade, de uma cidade para outra, no mesmo país), ou externo (de um país para o outro) [...]” (LISBOA, 2006, p. 152). Os motivos da emigração, ou seja, deixar o local de origem e se estabelecer em um outro país, ou da imigração, mais precisamente, entrada de quem vem do exterior para fins de trabalho e/ou residência, podem estar associados a causas socioeconômicas e políticas, como também a dimensões subjetivas.

No contexto alemão, esse fenômeno não é recente. A plataforma virtual da Agência Federal Alemã de Educação Cívica (Bundeszentrale für politische Bildung) ressalta que os maiores movimentos migratórios do século XX, principalmente na forma de fuga, expulsão e deportação para trabalho forçado, ocorreram entre 1933 e 1945. “Centenas de milhares de judeus e pessoas perseguidas emigraram nos anos anteriores ao início da Segunda Guerra Mundial. Nos anos de guerra, a Alemanha se tornou o centro e o motor da migração forçada em toda a

Europa” (OLTMER, 2005, tradução nossa).¹ Esses acontecimentos tiveram um grande impacto na produção artística e intelectual da Alemanha da época. Muitos foram os grandes nomes da indústria cinematográfica e do campo musical que emigraram do país durante o período do domínio nazista.

No âmbito literário o impacto não foi menos evidente. Muitos escritores, críticos e pesquisadores da literatura fugiram da esfera de poder do nacional-socialismo e da perseguição racista e antisemita. Dentre eles podemos citar Erich Auerbach (emigrou em 1933 para Istambul e, em 1947, para os EUA), Walter Benjamin (refugiou-se na Itália entre 1934 e 1935, suicidando-se em 1940), Thomas Mann (emigrou para a Suíça em 1933 e, em 1938, para os EUA), Bertolt Brecht (refugiou-se na Dinamarca em 1933 e, em 1941, nos EUA), Alfred Döblin (emigrou para a França em 1933 e, em seguida, para os EUA em 1940) e Anna Seghers (fugiu para a Suíça em 1933, em 1940 para a França e em 1941 para o México). Outros intelectuais, agora no campo da filosofia, também partiram da Alemanha nesse período, como é o caso de Hannah Arendt, Theodor W. Adorno, Theodor Lessing, Leo Strauss e Richard Rudolf Walzer.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, “mais de 12 milhões de refugiados e deslocados alemães, bem como cerca de 10 a 12 milhões de deslocados, ex-trabalhadores forçados e internos de campos de concentração estrangeiros tiveram que encontrar um novo lar ou ser repatriados [...]” (OLTMER, 2005, tradução nossa).² O momento turbulento por que passava a Alemanha, antes e depois da guerra, abriu caminho para a literatura de língua alemã no exílio, uma vez que, como vimos, muitos dos principais

¹ Hunderttausende Juden und politisch Verfolgte emigrierten in den Jahren vor Beginn des Zweiten Weltkriegs. In den Kriegsjahren wurde Deutschland zum Zentrum und Motor von europaweiten Zwangswanderungen.

² Über zwölf Millionen deutsche Flüchtlinge und Vertriebene sowie rund zehn bis zwölf Millionen „Displaced Persons“, ehemalige Zwangsarbeiter und ausländische KZ-Insassen mussten nach dem Ende des Krieges eine neue Heimat finden bzw. repatriert werden.

pensadores alemães emigraram do país afastando-se do regime autoritário de Adolf Hitler. “Trata-se de uma literatura de resistência, no sentido mais amplo da palavra (política, literária e artística), à instauração de um regime anti-intelectual, antilibertário, antiliberdades individuais, em suma, absolutamente antidemocrático: o nacional-socialismo.” (KESTLER, 2005, p. 115).

Não cabe aqui traçar um painel histórico-literário detalhado acerca das características e fases da literatura de exílio em língua alemã, mas se torna interessante mencionar alguns autores e obras que marcaram esse período, como é o caso de *Die Moorsoldaten. 13 Monate Konzentrationslager* (Os soldados do pântano. 13 meses de campo de concentração) de Wolfgang Langhoff de 1935; *Der Weg durch den Februar* (O caminho através de fevereiro) de Anna Seghers de 1935; *Die Gewehre der Frau Carrar* (Os fuzis da sra. Carrar) de Bertold Brecht de 1938 e, dentre outras, *Exil* (Exílio) de Lion Feuchtwanger de 1940. Este último, por exemplo, narra o sequestro do jornalista Friedrich Benjamin, que é parte de uma campanha nacional-socialista contra a imprensa emigrante. Começa, então, um cabo de guerra entre a sede do partido nazista e os exilados que vivem em Paris.

A questão da migração na Alemanha também reverberou nos anos seguintes ao pós-guerra. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, mais precisamente entre 1949 e 1961, cerca de 2,7 milhões de pessoas partiram da Alemanha Oriental para a Ocidental, como aponta Carolin Butterwegge (2005), na plataforma Bundeszentrale für politische Bildung. A DDR (Deutsche Demokratische Republik), República Democrática Alemã, recebeu, entre 1966 e 1989, trabalhadores vindos de países como Vietnã, Polônia e Moçambique, e, até meados dos anos de 1970, vieram ainda milhares de refugiados do Chile, da Espanha e da Grécia. No cenário da BDR (Bundesrepublik Deutschland), República Federal da Alemanha, foram contratados, entre 1955 e 1973, milhares de trabalhadores convidados – os chamados *Gastarbeiter*.

Os alemães étnicos (*Aussiedler*) também compõem o quadro migratório do país.

Entre 1955 e 1961, o governo alemão assinou um acordo de recrutamento com Itália, Grécia, Espanha e Turquia com o intuito de empregar trabalhadores provindos dessas regiões para auxiliarem na reconstrução do país anfitrião. A *Gastarbeiterliteratur* (literatura de trabalhadores convidados) surge a partir desse recrutamento e com o início da produção literária desses escritores-trabalhadores que abordam em sua escrita, dentre outras coisas, a experiência de residir em um país estrangeiro, as questões de identidade e integração, a aquisição de uma nova língua e suas impressões com relação à situação em que vivem. Segundo Stolarczyk-Gembiak (2015, p. 189), os motivos pelos quais os trabalhadores migraram para a Alemanha eram vários, dentre eles, a fuga das zonas de crise ou de guerra, a esperança de melhores oportunidades de trabalho, a melhoria da qualidade de vida e a perseguição política ou religiosa.

Embora o termo *Gastarbeiterliteratur* apresente diversas ressalvas no campo da crítica literária, uma vez que ele sugere uma classificação homogênea de todos os escritores imigrantes que chegaram à Alemanha nesse período, deixando de lado suas especificidades e características próprias de seu fazer literário, ele continua sendo utilizado em estudos e pesquisas da área. Franco Biondi, autor nascido na Itália, migrou para a Alemanha em 1965 e é considerado um dos principais representantes da literatura produzida pelos *Gastarbeiter*. Dentre suas principais obras destacam-se *Nicht nur Gastarbeiterdeutsch* (Não apenas alemão falado por trabalhadores convidados) de 1979; *In deutschen Küchen* (Nas cozinhas alemãs) de 1997; *Der Stau* (O engarrafamento) de 2001 e *Kostas Stille Jahre* (Os anos silenciosos de Kosta) de 2012. O escritor Feridun Zaimoğlu, filho de um trabalhador convidado turco que chegou à Alemanha em 1965, também ganha destaque em obras como *Kanak Sprach* de 1995, em

que traduziu as confissões selvagens e radicalmente autênticas de jovens de origem turca da língua destes “Kanaksters”, uma mistura de dialetos nativos e alemão de rua, para um alemão legível, quase audível. O livro é considerado um cânone estridente e anárquico de dissonâncias do cosmos do “Kanakistão”, uma região desconhecida no limite da sociedade alemã. Além desses, Zaimoğlu ainda publicou outros escritos literários como *Zwölf Gramm Glück* (Doze grammas de sorte) de 2004 e *Die Geschichte der Frau* (A história da mulher) de 2019.

De fato, a Alemanha do pós-guerra tornou-se um país de imigração. De acordo com Emília Patrício (2011, p. 53-54), o número de requerentes de asilo entre 1970 e 1980 chegou a cerca de 107 mil, sendo que mais de 50% dos solicitantes eram turcos. Entre 1984 e 1992 os pedidos de asilo chegaram a 440 mil. Dentre os inúmeros autores que compõem o cenário literário dessa “nova Alemanha”, dando ao país uma face mais multicultural seja pelas ruas das cidades ou pelas páginas dos livros, podemos citar, além dos já mencionados Franco Biondi e Feridun Zaimoğlu, ainda Wladimir Kaminer (nascido na Rússia), Yôko Tawada (nascida no Japão), Zafer Şenocak (nascido na Turquia), Rafik Schami (nascido na Síria), Terézia Mora (nascida na Hungria), Libuše Moníková (nascida na República Tcheca), Serdar Somuncu (nascido na Turquia) etc. Não menos importante é o fato de que as obras desses escritores têm se tornado *bestsellers* na Alemanha.

Em 2000 entrou em vigor uma nova Lei da Nacionalidade (Staatsangehörigkeitsgesetz – StAG) que estabelece que, para se naturalizar, o estrangeiro necessita ser fluente em alemão, residir no país há mais de oito anos, possuir autorização de residência, não ter antecedentes criminais e, dentre outras coisas, ser independente financeiramente. Aprovada em 2005, a Lei de Imigração (Das Zuwanderungsgesetz) representou grande mudança com relação à questão dos imigrantes que vivem na Alemanha. Patrício (2011, p. 60) pontua que, conforme essa nova

legislação, os imigrantes devem participar de cursos de integração orientados pela Agência Federal das Migrações e Refugiados (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF). Estes são estruturados de forma que, além do aprendizado da língua alemã, também sejam adquiridos conhecimentos acerca da história, do sistema político e da cultura do país.

Embora o foco esteja sobre os processos de migração no contexto alemão, é impossível não mencionar a crise migratória na Europa principalmente a partir de 2015. A crítica situação humanitária vivida pelas centenas de milhares de refugiados, oriundos principalmente da África e do Oriente Médio, que tentaram chegar à Europa e solicitar asilo, é considerada a maior onda migratória enfrentada pelo continente europeu desde a Segunda Guerra Mundial. As perigosas travessias pelo Mar Mediterrâneo e pelos Bálcãs, enfrentadas por migrantes irregulares, são reflexo de uma fuga em massa. Essas pessoas, muitas vezes, fugiram de seus países devido a guerras, conflitos, fome, intolerância religiosa, algum tipo de perseguição, violações de direitos humanos, catástrofes climáticas e, dentre outros inúmeros motivos, violência e opressão de diversas formas.

Segundo a ONU (Organização das Nações Unidas), em todo o mundo “o número de pessoas fugindo de guerras, perseguições e conflitos superou a marca de 70 milhões em 2018” (ONU, 2019b). No caso da Alemanha, como mostra um levantamento do site alemão Deutsche Welle (2016), apenas em 2015 o país registrou “a chegada de cerca de 2 milhões de imigrantes [...] No mesmo ano, 860 mil estrangeiros deixaram o país, com ‘saldo’ de 1,14 milhões.” Em 2016, conforme a plataforma Eurostat (2018), imigraram para países membros da União Europeia cerca de 4,3 milhões de pessoas, enquanto 3 milhões emigraram de algum Estado-membro da UE. De acordo com novas estimativas levantadas pela ONU, “o número de migrantes internacionais alcançou 272 milhões de pessoas em 2019, um aumento de 51 milhões

desde 2010. Atualmente, elas e eles somam 3,5% da população global, comparado com 2,8% em 2000 [...]” (ONU, 2019a).

O ato de emigrar é cheio de incertezas para aqueles que se vão, e de desconfiança por parte de quem os recebe, “[...] repleto de representações coletivas que tendem a compreender o imigrante, sobretudo, como um ‘problema’, seja social, político, econômico ou cultural” (RUSEISHVILI, 2016, p. 30). Infelizmente, o olhar que enxerga o imigrante como um “problema” parece cada vez mais presente. Em todo o mundo não são poucos os casos de racismo e xenofobia que assombram os noticiários diariamente. Conforme Werner Heidermann (2016, p. 615), “o grau de xenofobia e xenofilia parece depender estritamente da situação econômica de um país. Recessão gera medo de perder o próprio emprego e aumenta a rejeição do imigrante pela população nacional [...]”. Sendo assim, o *boom* econômico permitiria um maior grau de aceitação da imigração por parte da sociedade, já que não colocaria em risco a economia daquele local. A insegurança econômica, portanto, surge como um dos argumentos para a não aceitação de imigrantes, no momento em que eles representariam, para a população do país de destino, concorrência laboral. Além desses, acrescentam-se à lista as perseguições e intolerâncias políticas e religiosas, o preconceito racial, a homofobia, dentre outros, como fatores que colaboram para a rejeição de imigrantes.

Os diversos movimentos contra a entrada de imigrantes na Europa abrem cada vez mais espaço para a consolidação de grupos radicais mundo afora. Na Alemanha, o partido político populista de extrema-direita AfD (Alternative für Deutschland), Alternativa para a Alemanha, tem alcançado um número significativo de adeptos. Fundado em 2013, o partido mantém uma postura que conta com forças conservadoras nacionais e fundamentalistas cristãs, cujos membros representam posições autoritárias, nacionalistas, homofóbicas, antifeministas, antisemitas

e revisionistas históricas. É lamentável observar o crescimento de grupos extremistas em todo o globo, resultando em ataques a imigrantes e idolatrias a ex-soldados nazistas, como exibido em reportagem produzida pelo canal alemão NDR (2019). Entretanto, a literatura, mais uma vez, surge como plataforma de debate e de resistência.

Em uma seção intitulada “Argumente gegen Hass und Stamm-tischparolen: 12 Bücher gegen Rechts” (Slogans de mesa dos clientes habituais: 12 livros contra a direita) (BENTO, 2018), a versão on-line de 8 de novembro de 2018 do jornal alemão *Der Spiegel* traz um panorama de 12 livros que propõem esclarecer alguns conceitos e debater argumentos de radicalistas de extrema-direita. Dentre as obras citadas estão *Angst für Deutschland* (Medo pela Alemanha) de Melanie Amann de 2017; *Populismus für Anfänger* (Populismo para iniciantes) de Nina Horaczek e Walter Ötsch de 2017. Um livro a ganhar destaque aqui é *Die Außenseiter* (Os forasteiros) de Philipp Ther publicado também em 2017. O autor abrange uma vasta gama de temas e conta a história da Europa moderna a partir da perspectiva dos milhões que fugiram da perseguição religiosa, nacionalista e política – e das sociedades que os acolheram, rejeitaram ou os enviaram para outro caminho. Ele faz repetidas vezes referências ao presente e nos traz um espelho da Europa relativamente saturada de hoje.

Se antes a literatura de língua alemã produzida no exílio carregava consigo traços de resistência contra o regime autoritário e antidemocrático do nacional-socialismo, agora observa-se o surgimento de novos nomes que pretendem resistir ao advento de grupos radicais de extrema direita. Não se pode esquecer, porém, da presença dos *Gastarbeiter* a partir dos anos de 1960. Seus escritos evocam o sentimento de quem, assim como muitos alemães no período do pós-guerra, aprende a se aventurar por terras estrangeiras. Por fim, temos ainda a forte presença de escritores exofônicos na Alemanha, isto é, aqueles que, nascendo em outro

país, escolheram o idioma alemão como suporte literário. A migração, portanto, surge como fenômeno que carrega consigo a transformação não apenas do espaço social geográfico, mas da própria sociedade integralmente. A literatura como forma de expressão dos acontecimentos históricos de uma época, desde muito tempo, abriu espaço para narrar as vidas dos migrantes.

O caso da Espanha

No caso da Espanha, o tema da migração acompanha a história do país desde o século XV com o descobrimento do Novo Mundo. Porém se tornou mais evidente no século XX, quando centenas de milhares de espanhóis tiveram que emigrar no fim da Guerra Civil espanhola, em 1939, para fugir da perseguição perpetrada pela ditadura de Franco. Tratava-se do maior movimento migratório, causado por uma guerra, conhecido até aquele momento. Numerosos intelectuais, escritores, artistas, cientistas e profissionais muito qualificados abandonaram para sempre o território espanhol e encontraram refúgio em países latino-americanos, como México, como também na União Soviética ou na França, para citar somente alguns dos destinos mais importantes. A emigração de mais de 500 mil pessoas, conhecida como “la retirada”, deixou o país dividido durante quatro décadas. Suas marcas são visíveis até hoje, 80 anos depois, quando o exílio republicano de 1939 é comemorado em inúmeros atos, eventos e exposições em toda a Espanha e fora do país.

Durante os anos de 1960 e 1970 do século XX ocorreram grandes migrações de trabalhadores, sobretudo do Sul da Espanha para os países do Centro da Europa, e também dentro da Espanha, de regiões menos desenvolvidas como Andaluzia e Extremadura para a Catalunha, o País Vasco e Madri. Trata-se de uma migração interior que condicionou o desenvolvimento rápido dos grandes centros urbanos e suas regiões

metropolitanas (Madri, Barcelona, Valência, Bilbao). O êxodo rural teve as suas causas na mecanização das lavouras no campo, em amplas áreas rurais sem uso, no desemprego e na miséria dos camponeses e na desigual distribuição da terra. Esse movimento migratório levou ao despovoamento da área rural, ao envelhecimento da sua população e diminuiu a pressão sobre os recursos disponíveis, enquanto nas grandes cidades cresceu a marginalização demográfica.

Muitos espanhóis encontraram emprego em outros países da Europa, trabalhos que garantiam um bem-estar inalcançável naquela época na Espanha, e somente voltaram a residir em seu país de origem décadas depois, ou nunca regressaram. Alguns dos filhos dos primeiros emigrantes que partiram em busca de trabalho, nascidos no exterior, se integraram com muito sucesso, enquanto outros voltaram depois de anos para a Espanha com uma certa fortuna acumulada. Com o final da ditadura em 1975, com a entrada da Espanha na Comunidade Europeia e com o impulso dos megaeventos do ano 1992³, a situação começou a se inverter. Não somente os espanhóis residentes no exterior começaram a retornar ao seu país de origem, senão um crescente número de migrantes estrangeiros fixou a sua residência na Espanha pós-franquista. Essa mudança na direção das migrações teve muito impacto na sociedade espanhola, uma vez que o auge e a prosperidade chegaram de repente e transformaram a Espanha, da noite para o dia, de um país então atrasado e isolado em um dos destinos mais cobiçados para se viver a nível mundial.

Em 1981, 0,5% da população que residia na Espanha era de origem estrangeira, totalizando 198 mil pessoas. Esse número cresceu e alcançou em 2011 o seu máximo com 5.751.500 pessoas, representando 12,2% da população. Segundo os dados divulgados

³ Em 1992 Madri era capital europeia de Cultura, em Barcelona houve os Jogos Olímpicos e em Sevilha a Exposição Universal. Todos esses eventos impulsionavam muito os investimentos em infraestrutura e transporte.

pelo Instituto Nacional de Estatística (2020), em 1º de janeiro de 2019 o país contava com uma população de 47.100.000 pessoas, ou seja, 167 mil a mais que no ano anterior, dos quais 5.023.279 eram estrangeiros (10,67%). A população espanhola estagnou (-0,05%), enquanto a população estrangeira cresceu, em comparação ao ano de 2018, alcançando a marca de 183.073 pessoas. Os maiores crescimentos em números absolutos podem ser constatados, segundo a plataforma EpData (2020), entre a comunidade venezuelana (48.303), a colombiana (39.977) e a marroquina (32.217). As maiores porcentagens de estrangeiros residentes dentro do território foram registradas nas Ilhas Baleares (17,81%), na Catalunha (15,09%), na Comunidad de Murcia (14,12%), na Comunidad Valenciana (14,03%) e na Comunidad de Madrid (13,22%), regiões com forte presença de cidadãos da Comunidade Europeia.

Dessa população estrangeira residente na Espanha, ainda conforme dados do Instituto Nacional de Estadística, 39% são europeus, 23% africanos e 17% são latino-americanos. Alguns fatores favorecem os processos migratórios para a Espanha, como é o caso, por exemplo, do rápido crescimento econômico depois de 1992, com base na construção civil e no turismo, que exigiu uma grande quantidade de mão de obra. Houve um crescimento de 900 mil postos de trabalho que foram ocupados, em grande parte, por estrangeiros. A identidade cultural e linguística impulsionou a imigração de pessoas de origem ibero-americana, uma vez que na maioria desses países existem tratados de dupla nacionalidade.

No contexto europeu, o clima ameno e o estilo de vida atraem para o território espanhol muitas pessoas aposentadas ou trabalhadores independentes, entre eles, sobretudo ingleses, italianos e alemães. Em sua maioria, residem nas Ilhas Baleares, nas Ilhas Canárias, na Costa Blanca ou Costa del Sol; a chamada “imigração de luxo”, que deixou os seus rastros em forma de inúmeras

construções de vivendas no litoral. A proximidade geográfica com o continente africano facilita a entrada de pessoas procedentes, principalmente, do Marrocos, país que possui fronteiras terrestres com a Espanha, e do Magrebe. A desigualdade de renda entre os países é uma das principais causas para o processo da migração. Em nenhum outro lugar do mundo uma fronteira separa tanta desigualdade, já que os salários na Espanha são até 12 vezes maiores do que no país vizinho no Norte da África. A fronteira do Mar Mediterrâneo e do Atlântico com as Ilhas Canárias surge, entretanto, como um obstáculo, cuja superação custa a vida de centenas de pessoas que, a cada ano, se aventuram em embarcações pequenas e precárias, nas chamadas “pateras”⁴, e enfrentam a travessia perigosa.

Diante os fatores expostos anteriormente, podemos constatar uma profunda transformação da sociedade espanhola em pouco mais de 25 anos; de um país de emigrantes a um de imigrantes, recebendo pessoas na procura de emprego, moradia, lazer, educação, serviços sociais e melhores condições de vida. Nessas circunstâncias, o Estado espanhol teve que responder com rapidez e eficiência às novas demandas que surgiram com o novo cenário da migração no país. Por um lado, a acolhida e a integração foram um desafio muito grande, por outro, a imigração estrangeira resultava numa compensação do saldo negativo no desenvolvimento populacional.

Muitos estrangeiros imigrantes assumem trabalhos nas áreas de serviço, na agricultura ou na construção, onde foram empregados como mão de obra barata, flexível e submissa. Um grande número de imigrantes africanos trabalha nos plantios e estufas de Murcia e Almería. Porém, no município de Torre de Burgo, localizado na província de Guadalajara, 87% da população é estrangeira, formada na sua maioria por búlgaros que trabalham na

⁴ “Patera” é originalmente um pequeno barco de madeira, sem convés, com fundo plano e pouco calado, usado para pescar em águas rasas, termo aplicado às embarcações utilizadas por imigrantes ilegais para chegar da África à Europa.

colheita de aspargos, enquanto muitos romenos atuam no setor de serviços e na construção civil. Nas lojas, bares, restaurantes e nas feiras pode-se facilmente detectar o acento sul-americano dos empregados, procedentes de Equador, Colômbia, Peru e Argentina. Hoje a sociedade espanhola pode ser considerada multicultural e plurilíngue, já que em diversas regiões turísticas o inglês e o alemão são línguas muito presentes na vida diária, além do espanhol, do catalão, do galego e do vasco, que possuem status de línguas oficiais.

A Espanha do século XXI, sem dúvida alguma, possui marcas significativas desse processo de imigração, já que hoje a sua sociedade tem características multiétnicas e multirraciais. Algo semelhante ocorre também com a sociedade alemã, acentuando-se apenas uma diferença: historicamente a Espanha sempre exercia a função de uma ponte entre o continente europeu, a África e as Américas, o que não acontecia no contexto alemão. Infelizmente, o aumento da imigração trouxe consigo, igualmente, o aumento da xenofobia, do nacionalismo e da rejeição de estrangeiros de outros continentes. Houve incidentes, como aquele de El Ejido (Almeria)⁵ em 2000, que entraram na história como atos muito lamentáveis de racismo e intolerância. Os africanos se encontram, certamente, no final da hierarquia social na pirâmide, abaixo dos emigrantes do Norte e do Centro da Europa, dos romenos e dos latino-americanos e ocupam os empregos com pior remuneração.

Desde os anos de 1990, muitos escritores espanhóis se ocuparam seriamente do tema das migrações. Esses autores, em sua maioria, partiram de um compromisso humanitário e são comovidos pela solidariedade, poucos, entretanto, alcançaram êxito do ponto de vista da estética. Observa-se também uma certa preferência temático-literária por imigrantes originários do Magrebe, quando se refere ao tema da imigração africana, frente

⁵ Veja a reportagem em *El País* (2000).

às histórias dos imigrantes subsaarianos (KUNZ, 2002, p. 130). Poucos são os autores da Espanha que se ocupam de outras comunidades migratórias como, por exemplo, Polônia ou Bulgária. Há uma escassez de romances sobre imigrantes asiáticos e são poucos os textos nos quais aparecem latino-americanos como trabalhadores migrantes, senão como sicários ou traficantes de droga. Em contrapartida, escritores, artistas, intelectuais ou exilados políticos desempenham um papel mais positivo dentro da literatura produzida sob esse viés (KUNZ, 2002, p. 131). Tudo indica que a percepção que os escritores têm desses imigrantes é diferente. Também faltam romances relevantes sobre a chamada “imigração de luxo”.⁶

A produção de textos literários em espanhol (ou nas outras línguas oficiais da Espanha), por parte dos imigrantes, é ainda muito incipiente se comparada a outros países, como a Alemanha. Raras exceções seriam Donato Ndongo, Ahmed Daoudi ou Najat El Hachmi, que obtiveram alguma repercussão com os seus romances escritos em espanhol e em catalão. Entre os autores nascidos na Espanha que retratam a imigração africana merecem ser mencionados, sobretudo, Miguel Naveros: *Al calor del día* (No calor do dia) de 2001, Andrés Sorel: *Las voces del estrecho* (As vozes do estreito) de 2000, Nieves García Benilo: *Por la vía de Tarifa* (Via Tarifa) de 1999, Lourdes Ortiz: *Fátima de los naufragios* (Fátima dos destroços) de 1998 e Adolfo Hernández Lafuente: *Agua de cristal, costas de ébano* (Águas cristalinas, costas de ébano) de 2001. Todos eles mencionam, em suas narrativas, os perigos da travessia pelo mar para chegar ao Sul da Espanha em embarcações precárias, as “pateras”, os problemas dos recém-chegados para conseguir emprego, moradia, documentos, acolhimento e as posturas ofensivas e agressivas da população nativa frente aos africanos. Cabe ressaltar, ainda, que a representação

⁶ Segundo uma reportagem do jornal *Der Spiegel*, de 24 de fevereiro de 2001, mais de 500 mil alemães teriam uma residência na Espanha.

de diferentes movimentos migratórios ganha foco em romances, escritos na Espanha do século XXI, retratando tendências diferentes de migrações: a africana, a romena e a latino-americana para a Espanha atual.

El metro (O metrô), de 2007 de Donato Ndongo, conta a história de um vendedor ambulante, dentre inúmeros que são tão frequentes nas ruas de Madri e em outras cidades da Espanha: a do camaronês Obama Ondo, cuja história se inicia a partir de sua trajetória na África chegando até o momento presente da narrativa, quando sobrevive vendendo mercadorias no metrô de Madri. Obama Ondo foge da miséria e de um regime político que reduz as liberdades para se deparar com um mundo ocidental que o ignora, explora e marginaliza. A situação de injustiça e exploração afeta também o seu interior. Em meio a todas essas questões, surge então o mosaico de sua sociedade de origem; uma cultura sob a influência de um colonialismo que não foi esquecido, no qual o peso da tradição se impõe aos projetos pessoais. Em *El metro* encontram-se figuras de mulheres e mães obrigadas a prostituir-se, compreendidas como se fossem apenas um “pedaço de carne”. O romance narra, ainda, uma viagem horrível, infernal e dolorosa até as Ilhas Canárias que separa a crua realidade do mundo das esperanças. Apesar do difícil quadro supramencionado existe, na obra, um olhar próximo e repleto de afinidade para aquele “outro”, o imigrante. O romance também relata as peripécias dos trabalhadores ilegais nas plantações e estufas do campo de Cartagena. Por ocasião de um acidente de trânsito, eles são demitidos e não recebem o salário que lhes corresponde. A falta de perspectiva, a ilegalidade e a persistência a alguns objetivos que o protagonista nunca irá alcançar constituem os elementos frustrantes na vida de Obama, uma pessoa que, sobretudo, sonha com o regresso a sua terra natal. O livro retrata, ademais, certos preconceitos sob a perspectiva do “outro” nas duas direções: do

branco sobre o negro e do negro sobre o branco, apesar de conter em sua narrativa momentos bonitos e conciliadores.

Em *No me cuentes tu vida* (Não me conte a sua vida) de 2012 do poeta, catedrático de literatura e atual diretor do Instituto Cervantes, Luis García Montero, é retratado um episódio relevante do início da imigração em Alcalá de Henares, cidade histórica a 32 Km de Madri, onde 20 mil pessoas, a metade dos estrangeiros residentes naquele local, são romenos. Ramón, o filho de uma família madrilenha acomodada, se apaixona pela empregada de origem romena, Mariana, e quer compartilhar com ela sua vida em Alcalá. Um dia, ele chega a conhecer o ambiente no qual Mariana vive, assim como seus colegas e amigos. O jovem percebe os conflitos de identidade, a ansiedade e o medo do retorno à Romênia. Ramón começa a se interessar pelo destino dos imigrantes e pela sua origem, fazendo várias perguntas a este respeito aos pais de sua amada. O romance trabalha semelhanças nas histórias do século XX entre a Espanha e a Romênia, destaca coincidências e diferenças entre os jovens dos dois países que se amam em condições tão desiguais. Em certo momento, a narrativa direciona o olhar do leitor para a história da família de Ramón e sua relação com a Romênia. Os pais do protagonista se conheceram nos anos de 1980 em Bucareste e, devido às suas convicções políticas comunistas, possuíam vínculos com o país de origem de sua empregada Mariana. Aparecem, ainda, figuras migrantes muito diversas: intelectuais espanhóis exilados na Argentina ou na Romênia durante a ditadura, africanos chegando no litoral sul da Espanha, romenos trabalhadores ou donos de negócios e os ciganos que vivem em Madri nas condições mais precárias e sendo discriminados pelos próprios compatriotas romenos. Como em muitos outros textos literários espanhóis, os imigrantes são relegados a posições “subordinadas”: empregada,

motorista, músicos, porém, neste romance, com a possibilidade de ascensão social.⁷

O último romance apresentado aqui é *Los transterrados* (Os banidos) de 2018, da escritora e ensaísta colombiana, radicada há mais de 30 anos em Madri, Consuelo Triviño Anzuelo. A obra retrata o mundo da emigração latino-americana para a Europa e expõe as inquietudes de Luis Jorge Peña, um periodista fictício que se viu obrigado a fugir do seu país por ameaças de morte. Na Espanha, ele trabalha para o jornal *El Emigrante Latino* (O imigrante latino), porém precisa aceitar outros empregos para conseguir se manter. Um certo dia, acorda junto ao corpo de sua namorada Patricia Valdivia e não recorda o que havia sucedido. Este fato é o início de uma narrativa, na qual aprendemos sobre a resiliência do ser humano e sua luta pela sobrevivência nas condições de imigrante. O testemunho das diferentes personagens introduz o leitor a um universo complexo nos limites da delinquência, do trabalho informal, das gangues, do tráfico de drogas e de mulheres. A autora enfoca a situação dos latino-americanos em Madri, entre o gueto e o esforço de preservar as tradições. Trata-se de um romance com elementos de um *thriller*, que confronta o leitor com problemas de muita relevância na atualidade e levanta questões a serem respondidas pelas sociedades modernas na Europa, principalmente, no que diz respeito às migrações. A obra reflete uma espécie de indagação frente a alma do homem e demonstra que as pessoas não são unicamente boas ou más, senão que sempre possuem dois lados, assim como as trajetórias que vivenciamos não são apenas brancas ou pretas.

Pode ser observado que, na Espanha, a literatura de imigrantes ainda não tem o mesmo protagonismo como em outros países, a exemplo da Alemanha, da França ou da Inglaterra, mesmo considerando que uma parte das pessoas migrantes chega à

⁷ Trata-se de uma observação geral de Marco Kunz sobre o papel dos emigrantes na literatura contemporânea espanhola (cf. KUNZ, 2002, p. 133).

Espanha já com conhecimentos do espanhol. O fenômeno talvez possa ser explicado com base em um hispano-centrismo que, desde a experiência pessoal até a perspectiva narrativa, teria impedido tanto uma maior divulgação das obras existentes, quanto a adequada integração do pluralismo cultural existente na literatura da Espanha (KUNZ, 2002, p. 136).

Conclusão

A plataforma on-line do Serviço Federal de Estatística da Alemanha (Statistisches Bundesamt) disponibilizou em 2019 um levantamento bastante detalhado acerca dos dados numéricos dos processos de migração. De acordo com apontamentos estatísticos, a maior parte dos imigrantes a adentrarem o país em 2019 é de origem turca. Em 1985 foi registrada a entrada de 1,4 milhão de turcos, alcançando a marca de quase 2,2 milhões entre 1995 e 2000 e, por fim, chegando a cerca de 1,5 milhão em 2018. Destacam-se também, em segundo lugar, imigrantes oriundos da antiga Iugoslávia (região que, atualmente, engloba países como Bósnia e Herzegovina, Croácia, Macedônia, Montenegro, Kosovo, Sérvia e Eslovênia), que registrou pouco mais 1,2 milhão de pessoas em 2018. A quantidade de pessoas oriundas da Síria também é bastante significativa atualmente, chegando a cerca de 800 mil sírios em território alemão.

O cenário acima descrito realça a afirmação de que a Alemanha, já há muito tempo, tem se tornado o destino de diversos povos. O território alemão, portanto, ganha novos contornos a partir da chegada e saída de inúmeros indivíduos que carregam consigo traços culturais distintos e plurais. De acordo com dados da página digital Stadista (2019a), dos 16 estados federados do país, Nordrhein-Westfalen (Renânia do Norte-Vestfália) conta com o maior número de população estrangeira, 2.648.645 pessoas, seguido por Bayern (Baviera) com 1.858.425 e

Baden-Württemberg (Baden-Württemberg) com 1.777.350. Dentre as 10 funções mais exercidas por imigrantes no país, podem ser destacadas aquelas do setor de serviços gerais, produção e processamento de alimentos, turismo e hotelaria, construção civil, produção agrícola e agropecuária, transporte e logística e, dentre outros, metalurgia. Profissões que necessitam qualificações especializadas possuem um índice menor de adesão, a exemplo de setores como marketing, publicidade e mídias digitais, arquitetura, gestão corporativa e administração, finanças e áreas jurídicas.

No caso da Espanha, a partir de levantamentos estatísticos da plataforma Stalista (2019b), o número de estrangeiros em 2009 era de 5.648.671 pessoas, ou seja, 12,1% da população do país. Esses dados alcançaram seu menor índice em 2016, chegando a 4.618.581, mas, em 2019, retornou quase ao quadro anterior com 5.023.279 pessoas, somando 10,7% da população. Diferentemente da Alemanha, onde imigrantes com origens na Turquia são a grande maioria, na Espanha existe uma forte presença de imigrantes com origens no Marrocos, haja vista que atualmente residem 714.329 de marroquinos em solo espanhol. É notória certa similaridade entre o número de romenos que residem nos dois países. Enquanto a soma de imigrantes romenos na Alemanha é de 696.275, na Espanha ela chega a 671.233. A Espanha também figura como destino de muitas pessoas provindas do Reino Unido, da Itália e da Alemanha, alcançando a marca de 287.292, 244.148 e 139.000 respectivamente. A maioria desses estrangeiros que migraram ao país mediterrâneo residem na região das Ilhas Baleares (17,8%), na Catalunha (15,1%), em Murcia (14,1%) e na Comunidad Valenciana (14%). Cabe ressaltar, além disso, que as áreas trabalhistas que mais empregam os imigrantes que chegam à Espanha são aquelas dos setores de hotelaria, comércio, manutenção de veículos, agricultura, serviços domésticos, atividades administrativas e, dentre outros, construção civil.

Ao abordar o cenário político da Alemanha e da Espanha a partir de sua relação com a presença de imigrantes naqueles locais, observam-se quadros dessemelhantes entre os dois países. O resultado das eleições gerais ocorridas em 2019 na Espanha mostrou que em regiões onde há um número expressivo de estrangeiros, como é o caso das províncias de Murcia, Almeria e Huelva, houve também uma grande mobilização de votos para o partido populista de extrema-direita Vox. Nesses locais, onde a porcentagem do número de imigrantes chega até a 87%, como em Torre de Burgo, o partido alcançou 44% dos votos da população.⁸ Na Alemanha, por sua vez, a população de estados com minoria estrangeira, a exemplo de Sachsen-Anhalt (Saxônia-Anhalt), Thüringen (Turíngia) e Mecklenburg-Vorpommern (Mecklemburgo-Pomerânia), votou massivamente no partido alemão de extrema-direita AfD, conforme estudo realizado pela plataforma Stadista (2019c). Dados das eleições estaduais de 2019 apontam que a porcentagem de votos recebidos pelo partido gira em torno de 20% naquelas regiões.

Com relação ao grau de xenofobia nos dois países, observa-se que, na Espanha, ela ocorre em regiões mais próximas à África, sendo os africanos, maioritariamente empregados na lavoura do campo, aqueles que sofrem maior discriminação. Já na Alemanha, imigrantes provindos de países de cultura árabe e muçulmana, como Turquia, Afeganistão, Síria etc., são aqueles que mais padecem sob ataques não apenas xenofóbicos, mas também islamofóbicos. Infelizmente, partidos como AfD e Vox têm ganhado cada vez mais adeptos com seus discursos que enaltecem, sobretudo, o passado glorioso de suas nações, o cristianismo, a família tradicional e os “bons costumes”.

Por fim, vale ressaltar o papel da literatura em meio a esse cenário. O tema da migração possui uma tradição mais consolidada na literatura produzida na Alemanha do que naquela

⁸ Dados procedentes da reportagem em *El País* (2019).

escrita na Espanha. Essa “literatura espanhola da migração” destaca a migração africana, retratando principalmente a luta para sobreviver após a partida de seu país de origem. Os latino-americanos que migraram para a Espanha também são relevantes a respeito dessa produção de textos literários, focando questões de resistência política e identidade. A prosperidade econômica e o retorno, por seu lado, figuram entre os principais temas que cercam a escrita sobre imigrantes do Leste Europeu.

A literatura surge, com produções tanto de autores imigrantes quanto nativos, como uma plataforma que permite um olhar para a realidade. A partir dela, as condições de vida, os sofrimentos, as alegrias e todas as experiências de alguém que reside fora de sua pátria ganham significado. Ela nos permite, enfim, compreender o olhar do outro por meio de narrativas únicas e perceber que somos plurais e heterogêneos. Apesar do crescimento de correntes de extrema-direita, a literatura permanece como uma plataforma de resistência.

Referências

BENTO. *Das junge Magazin vom Spiegel. Argumente gegen Hass und Stammtischparolen: 12 Bücher gegen Rechts*. 2018. Disponível em: <https://www.bento.de/politik/argumente-gegen-rechts-12-buecher-gegen-hass-und-stammtischparolen-a-c08676dc-769e-484a-871c-5713d61e67c0>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BUTTERWEGGE, C. *Migration in Ost- und Westdeutschland von 1955 bis 2004*. 2005. Disponível em: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56367/migration-1955-2004>. Acesso em: 12 dez. 2019.

DEUTSCHE WELLE. *Alemanha registra imigração recorde em 2015*. 2016. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/alemanha-registra-imi-gra%C3%A7%C3%A3o-recorde-em-2015/a-19132160>. Acesso em: 12 dez. 2019.

EL PAÍS. *Vecinos de El Ejido armados con barras de hierro atacan a los inmigrantes y destrozan sus locales*. 6 feb. 2000; Disponível em: <https://>

elpais.com/diario/2000/02/07/espana/949878022_850215.html. Acesso em: 3 jan. 2020.

EL PAÍS. *Los graneros de Vox: el voto a la ultraderecha se concentra en los municipios con más inmigración*. 16 nov. 2019. Disponível em: https://elpais.com/politica/2019/11/14/actualidad/1573762994_948802.html. Acesso em: 22 jan. 2020.

EPDATA. *Población en España hoy: inmigrantes, emigrantes y otros datos sobre los habitantes de España*. 2020. Disponível em: <https://www.epdata.es/datos/poblacion-espana-hoy-inmigrantes-emigrantes-otros-datos-habitantes-espana/1/espana/106>. Acesso em: 9 jan. 2020.

EUROSTAT. Estatísticas da migração e da população migrante. *Eurostat Statistics Explained* (on-line), mar. 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/pt#Popula.C3.A7C3.A3o_migrante:_quase_22_milh.C3.B5es_de_cidad.C3.A3os_de_pa.C3.ADses_terceiros_vivem_na_UE. Acesso em: 12 dez. 2019.

HEIDERMANN, W. Literatura Chamisso: a literatura alemã proposta por não-alemães. *Landa*, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 604-618, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistalanda.ufsc.br/PDFs/vol5n1/38.%20OLHARES%20Werner%20Heidermann%20-%20Lit.%20Chamisso.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Porcentaje de población extranjera por tamaño de municipio y sexo*. 2020. Disponível em: <https://www.epdata.es/datos/poblacion-espana-hoy-inmigrantes-emigrantes-otros-datos-habitantes-espana/1/espana/106>. Acesso em: 8 jan. 2020.

KESTLER, I. M. F. A literatura em língua alemã e o período do exílio (1933-1945): a produção literária, a experiência do exílio e a presença de exilados de fala alemã no Brasil. *Itinerários*, Araraquara, n. 23, p. 115-135, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/itinerarios/article/view/2829>. Acesso em: 12 dez. 2019.

KUNZ, M. La inmigración en la literatura española contemporánea: un panorama crítico. In: ANDRES-SUÁREZ, I.; KUNZ, M.; D'ORS, I. (ed.). *La inmigración en la literatura española contemporánea*. Madri: Editorial Verbum, 2002. p. 109-136.

LISBOA, T. K. Gênero e migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 14, n. 26-27, p. 151-166, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042004005.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

MONTERO, L. G. *No me cuentes tu vida*. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.

NDONGO, D. *El metro*. Barcelona: Ediciones El Cobre, 2007.

NDR. *Nazi-Verbrecher ohne Reue: Schlussstrich-Debatte in Nordstemmen*. 2019. Disponível em: <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Nazi-Verbrecher-ohne-Reue-Schlussstrich-Debatte-in-Nordstemmen,ssmann126.html>. Acesso em: 12 dez. 2019.

OLTMER, J. *Deutsche Migrationsgeschichte seit 1871*. 2005. Disponível em: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56355/migration-1871-1950>. Acesso em: 12 dez. 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Estudo da ONU aponta aumento da população de migrantes internacionais*. 2019a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/estudo-da-onu-aponta-aumento-da-populacao-de-migrantes-internacionais/>. Acesso em: 12 dez. 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Número de pessoas deslocadas no mundo chega a 70,8 milhões, diz ACNUR*. 2019b. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-pessoas-deslocadas-no-mundo-chega-a-708-milhoes-diz-acnur/>. Acesso em: 12 dez. 2019.

PATRÍCIO, E. M. M. *Securitização da imigração: que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009*. 2011. 133 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2011.

RUSEISHVILI, S. *Ser russo em São Paulo: os imigrantes russos e a (re) formulação de identidade após a Revolução Bolchevique de 1917*. 2016. 383 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

STADISTA. *Ausländeranteil in verschiedenen Berufsgruppen in Deutschland am 30. Juni 2018*. 2019a. Disponível em: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/167622/umfrage/auslaenderanteil-in-verschiedenen-berufsgruppen-in-deutschland/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

STADISTA. *Población extranjera de España por nacionalidad*. 2019b. Disponível em: <https://www.es.statista.com/estadisticas/472512/poblacion-extranjera-de-espana-por-nacionalidad/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

STADISTA. *Stimmenanteile der AfD bei den jeweils letzten Landtagswahlen in den Bundesländern bis Oktober 2019*. 2019c. Disponível em: <https://>

de.statista.com/statistik/daten/studie/320946/umfrage/ergebnisse-der-afd-bei-den-landtagswahlen/. Acesso em: 22 jan. 2020.

STATISTISCHES BUNDESAMT. *Publikationen*. Ausländische Bevölkerung. 2019. Disponível em: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html#sprg228898. Acesso em: 22 jan. 2020.

STOLARCZYK-GEMBIAK, A. Migrationsliteratur als transkulturelle und transnationale „andere Literatur“ oder „neue Weltliteratur“? Der Forschungsstand. *Koniner Sprachstudien*, Konin, v. 2, p. 187-201, März 2015. Disponível em: <http://www.ceeol.com/search/article-detail?id=515910>. Acesso em: 12 dez. 2019.

TRIVIÑO ANZUELO, C. *Los transterrados*. Bogotá: Silaba, 2018.

7. A DISCRIMINAÇÃO DOS POVOS CIGANOS COMO EXPRESSÃO DO RACISMO CULTURAL NO CONTEXTO EUROPEU

*Carla Ribeiro Volpini Silva
Regina Cândido Lima e Silva Santos*

Introdução

Na sociedade internacional contemporânea, caracterizada pela globalização, pelo tecnocapitalismo planetário e pelo consumismo, as mídias sociais e redes digitais facilitaram o intercâmbio de informações, de imagens e de produtos, estimulando os “fluxos culturais” (HALL, 2002, p. 74) entre os povos. Despontaram “consumidores para os mesmos bens, clientes para os mesmos serviços, públicos para as mesmas mensagens e imagens” (HALL, 2002, p. 74), irrompendo uma espécie de hipercultura universal, chamada por Jean Serroy e Gilles Lipovetsky (2016) de *cultura-mundo*. Essa hipercultura universal, transcendendo as fronteiras e desorganizando identidades culturais, reconfigurou o mundo, uniformizando pensamentos e comportamentos.

A cultura-mundo não se organiza mais “em torno de pontos de referência sagrados, criadores de um universo estável e particular” (SERROY; LIPOVETSKY, 2016, p. 8), mas edifica um mundo de razão desembaraçado de particularismos e tradições. Ela anuncia, em alto e bom som, “o fim da heterogeneidade tradicional da esfera cultural e a universalização da cultura mercantil, apoderando-se das esferas da vida social, dos modos de existência, da quase totalidade das atividades humanas” (SERROY; LIPOVETSKY, 2016, p. 9). Nos tempos pós-modernos, “a cultura tornou-se um mundo cuja circunferência está em toda parte e o centro em parte alguma” (SERROY; LIPOVETSKY, 2016, p. 8).

A homogeneização do planeta pelo mercado desencadeou um processo de fragmentação cultural, a partir do qual emergiram verdadeiras crises de identidade. Embora a fragmentação cultural possa se revelar um tanto paradoxal em tempos nos quais uma hipercultura universal impera, a verdade é que, “quanto mais a vida social se torna mediada pelo mercado global de estilos, lugares e imagens” (HALL, 2002, p. 75), mais as identidades se tornam desvinculadas de épocas, lugares, histórias e tradições específicos, parecendo flutuar livremente (HALL, 2002). As identidades pós-modernas fragmentaram os indivíduos porque foram capazes de descentrá-los de seu espaço no mundo cultural e social. O sujeito, que possuía até então uma identidade estável e unificada, tornou-se dividido, composto não de uma única, mas de várias identidades, algumas vezes contraditórias ou mal resolvidas (HALL, 2002).

Enquanto uma cultura-mundo uniformiza as sociedades, fazendo tábula rasa do passado e enfraquecendo as tradições, verifica-se uma remobilização das memórias identitárias, que culmina com reivindicações e manifestações que representam um verdadeiro culto do autêntico. Assim, como resistência à homogeneização cultural, surgiu um novo interesse pelo *local*, um encanto pela *etnia*, uma fascinação pelas *origens*, e as identidades

particularistas passaram a se fortificar, numa tentativa de neutralização das ameaças da experiência social.

O fortalecimento de identidades particulares pode ser percebido na forte reação defensiva de membros de grupos étnicos dominantes quando se sentem ameaçados pela presença de culturas diferentes em seu meio social (HALL, 2002). Esses grupos dominantes parecem ser tomados por um sentimento contrário à aceitação do outro, daquele que não pertence ao grupo – *the outsider* –, passando a adotar condutas discriminatórias, que revelam uma suposta superioridade de sua cultura sobre outras. Isso consubstancia o denominado *racismo cultural*, cujo estudo é o principal objetivo deste capítulo.

O fato de a sociedade pós-moderna ser caracterizada pela diversidade, por antagonismos sociais e culturais, poderia desenvolver nos indivíduos uma maior capacidade para lidar com as diferenças. Contrariamente, são recorrentes as manifestações de racismo cultural em todo o mundo. Alguns povos, por seus traços culturais, são continuamente segregados, a exemplo dos povos ciganos, que costumam formar enclaves étnicos minoritários no interior dos Estados onde conseguem se estabelecer. Não por acaso germinam, no contexto pós-moderno, tantos movimentos de afirmação de minorias, que reclamam o seu direito à igualdade, mas com o reconhecimento de uma identidade própria (direito à diferença).

A proposta deste capítulo é o estudo da discriminação perpetrada contra os povos ciganos, sobretudo no contexto europeu, objetivando-se examinar se tal discriminação é uma forma de expressão do racismo cultural. A hipótese que se aventa é a de que os povos ciganos são, desde o início de sua existência, vítimas de um racismo cultural generalizado.

A pesquisa desenvolvida é predominantemente bibliográfica e documental, e as metodologias adotadas foram a crítico-dialética, que estimula o diálogo teórico e a reflexão acerca do tema

proposto, e a dedutiva, porque, a partir de um conhecimento existente sobre o assunto, serão construídas conclusões sobre os fatos e argumentos apresentados, respeitando-se uma estrutura lógica de pensamento.

A exposição está dividida em três seções. Na primeira, será realizada uma abordagem sobre raça e racismo cultural, que permitirá a elaboração de uma correta compreensão acerca desses termos e dos contornos de uma discriminação fundamentada em diferenças culturais. Na segunda seção, será exibido um panorama sobre os povos ciganos, com breves comentários sobre a sua origem, história, etnias, modo de vida e características, a fim de que se formule uma percepção mais completa acerca das comunidades ciganas. Na terceira e última seção, será debatida a problemática da discriminação contra os povos ciganos no contexto europeu, objetivando-se demonstrar que tal discriminação é expressão de um intenso e universalizado racismo cultural, que precisa ser combatido.

A relevância do tema objeto desta pesquisa se evidencia no quadro contemporâneo, no qual são constantemente noticiadas condutas discriminatórias, por parte de pessoas e governos, contra os povos ciganos, especialmente no contexto europeu – condutas estas que não raramente resultam em graves violações de direitos humanos. Escancarando essa realidade, o trabalho poderá contribuir para uma transformação intelectual e comportamental das pessoas no que diz respeito ao juízo que fazem das comunidades ciganas e ao tratamento que a elas dispensam, estimulando o desenvolvimento de um senso de alteridade.

A compreensão de raça e o racismo cultural

O processo de construção da identidade não perpassa apenas pela esfera individual. A modernidade – e, mais ainda, a pós-modernidade – criou mecanismos responsáveis pela construção

de identidades que podem ser atribuídas a uma coletividade de pessoas. A ideia de raça exprime uma dessas formas de identidade, tendo sido desenvolvida para “confinar grupos de pessoas a espaços de subordinação” (MOREIRA, 2019, p. 155).

A classificação dos seres humanos em raças tem a sua inspiração em Lineu¹, que, no século XVIII, estabeleceu um sistema de classificação de plantas e de animais (LAFER, 2005). Para Lineu, o estudo dos seres vivos consistia na taxonomia, e a espécie humana – o *Homo sapiens* – dividia-se em seis raças, conforme critério preponderantemente geográfico: europeia, ameríndia, asiática, africana, selvagem e monstruosa (constituída por indivíduos com malformações físicas) (LAFER, 2005). No século XIX, com o advento da Teoria da Evolução,² de Charles Darwin (1809-1882), a concepção fixa das espécies, de Lineu, foi posta em xeque, mas, mesmo assim, não desapareceu (LAFER, 2005).

Na taxonomia, a classificação humana era realizada com base em múltiplos critérios, que estavam essencialmente ligados a aspectos físicos (cor da pele, textura dos cabelos, forma craniana etc.). Ocorre que essa multiplicidade de critérios e a ausência de rigor na sua utilização tornaram o conceito de raça extremamente impreciso e tendencialmente obscuro. O termo “raça” passou a ser empregado no sentido de espécie, designando grupos humanos diferenciados na sua constituição física e nas suas habilidades mentais.

Um dos marcos fundamentais do racismo científico foi a obra de Arthur de Gobineau (1816-1882), que tratou da desigualdade das raças humanas, distinguindo a *raça semita* da *raça ariana*. Essa obra exerceu enorme influência no desenvolvimento da

¹ Carl Nilsson Linnæus foi um botânico, zoólogo e médico sueco, que, no século XVIII, criou a classificação científica, a qual inspirou e forneceu as bases para a taxonomia moderna.

² Um dos pontos-chave da Teoria da Evolução, proposta por Darwin, é a ancestralidade comum. Na medida em que todas as espécies possuem ancestrais comuns, a ideia de “raça” perde um pouco o seu sentido.

ideologia nazista, que sustentava não somente a superioridade da raça germânico-ariana, mas a necessidade de extirpação das *raças inferiores*, entre as quais se inseriam não só os judeus, mas também os eslavos e os ciganos. Fato é que, no final do século XIX, as doutrinas raciais já estavam bastante disseminadas na Europa e nos Estados Unidos.

O determinismo biológico marcou profundamente a ciência moderna e serviu de fundamento para a elaboração do *racismo científico*, que, reverberando no senso comum, estimulou e legitimou um discurso racialista. Diante da aparente incontestabilidade das ciências biológicas, o racismo tornou-se uma prática habitual, como se natural fosse. Graves violações de direitos humanos foram perpetradas a partir da atribuição de identidades raciais a certos grupos de indivíduos por membros de grupos majoritários.

O posicionamento científico a respeito do conceito de raça sofreu alterações apenas após a Segunda Guerra Mundial, quando vários cientistas passaram a se dedicar ao estudo do tema, no intuito de comprovar que o racismo científico era falacioso. Assim:

O avanço do conhecimento se incumbiu de mostrar que não há fundamento biológico em qualquer subdivisão racial da espécie humana e que os critérios das diferenças visíveis, a começar pela cor da pele, são apenas juízos de aparência. [...] Em síntese, como diz Sérgio Danilo Pena: “há apenas uma raça do *Homo Sapiens*: a raça humana” (cf. Sérgio Danilo Pena. Lição de vida do genoma humano. *Folha de S. Paulo*, 23/1/2001, p. 3) (LAFER, 2005, p. 58).

O Projeto Genoma Humano (1990-2003),³ que consistiu em um esforço internacional para a realização do sequenciamento genético do DNA humano, não identificou nenhum gene ligado

³ Cientistas de 18 países participaram da pesquisa. Em abril de 2003, as conclusões foram apresentadas. O genoma humano foi sequenciado em sua quase totalidade (99%), sendo de 99,9% o percentual de precisão dos resultados obtidos.

às supostas *raças humanas*, razão pela qual a noção de raça, como forma de classificação dos seres humanos, está, à luz do conhecimento científico atual, totalmente desacreditada. A própria UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) recomendou, em 1960, que o termo “raça” não fosse mais utilizado (UNESCO, 1973). Desde então, a expressão “grupos *étnicos*” tem sido empregada para designar grupos sociais minoritários, que são percebidos e classificados não mais segundo as suas características biológicas, mas em função de sua diferenciação cultural (CABECINHAS; AMÂNCIO, 2003).

De fato, as justificativas biológicas para a existência de raças mostraram-se absolutamente ilógicas. A raça não está impressa nos genes humanos. Ela não é uma realidade congênita. Pelo contrário, é categórica e cientificamente constatada a unidade da espécie humana, que foi, inclusive, consagrada na Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais, da UNESCO, datada de 1978. Esta declaração, em seu art. 1º, §1º, versa que “todos os seres humanos pertencem à mesma espécie e têm a mesma origem. Nasceram iguais em dignidade e direitos e todos formam parte integrante da humanidade.”

Apesar de a ciência já ter comprovado a inexistência de raças humanas, a ideia de raça continua existindo na mente das pessoas, tendo sido incorporada pelo senso comum. De categoria biológica passou a fenômeno social, podendo ser encarada como resultado de uma construção social e histórica. E, como categoria histórica e social, a raça representa um parâmetro para o tratamento diferenciado dos sujeitos, que leva em conta o seu pertencimento a determinados grupos sociais. Ela pode, portanto, ser compreendida como um tipo de identidade formada a partir da afirmação da diferença (MOREIRA, 2019).

A raça é, verdadeiramente, uma categoria discursiva que estrutura relações de poder, sendo constantemente utilizada “como base para estereótipos que têm o propósito específico de manter

arranjos sociais que reproduzem desigualdades” (MOREIRA, 2019, p. 193). Nesse sentido, a palavra “raça” não é monossêmica. Aliás, muitas variações de discursos já foram produzidas em torno dela ao longo dos anos. O que é invariável é o fato de que o racismo sempre encontra sustentáculo em teorias e concepções que utilizam a raça como fundamento para a discriminação (LAFER, 2005).

Então, embora se verifique uma metamorfose da discriminação social, o ranço do pensamento racista permanece, mas agora com fulcro nas desigualdades culturais. Enquanto a aceção de raça está sendo progressivamente substituída pela noção de *grupo* étnico, o discurso racista tradicional vem sendo suplantado por uma narrativa que opera novas distinções a partir dos conceitos de cultura e etnia. Como o argumento da hierarquização racial biológica é contranormativo, passam a ser enfatizadas as diferenças culturais (CABECINHAS; AMÂNCIO, 2003).

O reconhecimento de que o outro é, necessariamente, diferente conduz à categorização e hierarquização das características culturais dos mais distintos grupos sociais, o que provoca o surgimento de um *novo* racismo. É justamente com base nessas novas categorias e hierarquias culturais que são forjadas justificativas para a afirmação da superioridade de alguns grupos sobre outros. Tudo o que é diferente tem direito de ser, mas o dessemelhante, não raramente, é rejeitado pela sociedade. É por isso que se diz que, hoje, o racismo representa “a hierarquia reinventada em sociedades supostamente igualitárias” (SCHWARCZ, 2001, p. 81).

Conforme ensina Pierre André Taguieff (1986), o racismo contemporâneo se apropriou do discurso do antirracismo, sustentando que a raça não é biológica, mas sim cultural e étnica, e que todos têm direito à diferença. Afirma-se o caráter sagrado da comunidade, com grande valorização da identidade de grupo, e impõe-se a cada membro da coletividade a obrigação de defesa

da integridade dela, e, portanto, da sua diferença – sua tradição, sua história, seus costumes, sua origem, sua língua, sua religião, seus símbolos, sua verdade. O resultado disso é um racismo comunitarista ou diferencialista, que está fundado, por ironia histórica, nas duas principais armas que as minorias criaram para a sua defesa antirracista: a comunidade e a alteridade. A ânsia de identificação com o grupo e a necessidade de conciliação da afirmação individual com a coesão social convergiram, pois, à rejeição da mistura.

“O racismo não pôde esclerosar-se. Teve de se renovar, de se matizar, de mudar de fisionomia. Teve de sofrer a sorte do conjunto cultural que o informava.” (FANON, 1956). Este racismo pretensamente racional denomina-se racismo cultural, cujo alvo já não é mais o homem particular, mas uma certa forma de existir (FANON, 1956). O racismo cultural se mostra, assim, como opressão sistematizada de um povo, que ocorre através da desvalorização de sua cultura (origem, história, linguagem, vestuário, técnicas, tradições) e desestruturação de seu panorama social. Sua finalidade última é a aniquilação dos sistemas de referência de uma determinada coletividade. Trata-se de uma prática cruel, que ridiculariza, esvazia e esmaga os valores culturais de uma comunidade, ameaçando não somente a perpetuação de uma cultura, mas a própria existência dos indivíduos que dela fazem parte.

Um homem só pode evoluir dentro de uma cultura que o reconhece. Na contramão desse axioma, o racismo cultural rejeita o outro, o *estranho*, o *diferente*. Como os membros do grupo étnico dominante têm o poder de criar e reproduzir linguagens, signos e sentidos, a cognição social dos indivíduos que compõem uma minoria cultural passa a ser determinada pelos estereótipos e preconceções construídos pela maioria, que enfatizam e supostamente justificam a inferioridade de uns e a superioridade de outros. A identidade do grupo dominante é fixada como

parâmetro de excelência cultural, de integridade moral e de supremacia intelectual.

Embora pouco difundido, o anticiganismo é uma espécie de racismo cultural. Pode ser definido como o conjunto de doutrinas, políticas, comportamentos ou manifestações hostis aos ciganos, que criam e disseminam julgamentos morais negativos sobre as etnias ciganas, com fundamento em suas características culturais. Consiste, portanto, em ações e omissões flagrantemente discriminatórias, que traduzem a não aceitação, pelos grupos sociais dominantes, do modo de vida e dos valores culturais dos povos ciganos.

Os ciganos são, de fato, membros de grupos étnicos diaspóricos e marginalizados. Estão entre aqueles cuja presença é *vigiada*, no sentido de controle social, *ignorada*, no sentido da recusa psíquica dos membros do grupo dominante, e *tornada estereotípica*, no sentido da rotulação e estigmatização (BHABHA, 1998). Como o desconhecimento da realidade cultural dos povos ciganos serviu apenas para a reprodução da violência e difusão do preconceito, esta pesquisa se debruça sobre o anticiganismo, como expressão do racismo cultural, no afã de atrair olhares para essa cultura minoritária marginal, que continua em busca da sua vívida realização.

Os povos ciganos

O fato de inexistirem registros escritos sobre a história dos povos ciganos torna imprecisa a sua origem. Sem endereço fixo e sem apego pelo passado,⁴ os ciganos nunca se preocuparam em escriturar sua cultura e procedência, tendo transmitido apenas oralmente as suas tradições.

⁴ O desaparego ao passado é evidenciado pela forma como os ciganos lidam com a morte. Em determinados acampamentos, todos os pertences do falecido são eliminados.

Os ciganos não têm mitos sobre a criação do mundo, nem sobre suas próprias origens; não têm grande sentido de passado histórico. Com muita frequência suas memórias não abrangem mais do que três ou quatro gerações – isto é, as experiências de ancestrais que a pessoa mais velha do grupo é capaz de lembrar. O resto, por assim dizer, não é história (FONSECA, 1996, p. 272).

Se, por um lado, a oralidade permitiu a perpetuação da cultura cigana, é certo que, por outro, favoreceu a propagação de lendas, fantasias e construções do senso comum, que reforçaram estigmas, exclusões e preconceitos contra os povos ciganos. O imaginário popular é tão cheio de crenças que ninguém é capaz de conhecer bem o limite entre mito e verdade quando o assunto é o mundo cigano.

Uma das crenças ilusórias a respeito dos ciganos é a ideia de que eles constituem um povo homogêneo. Sustenta Thomas Acton (1974), citado por Frans Moonen (2013), que a grande falha da literatura sobre ciganos, oficial e acadêmica, é exatamente a supergeneralização. Os grupos ciganos não são uniformes, diferenciando-se quanto aos aspectos linguístico, cultural, religioso, econômico e social.

Nem todos são nômades. Nem todos falam *romani*. Nem todos dançam ao redor de fogueiras ou usam roupas coloridas. Podem ser pobres ou ricos. Podem ser cristãos, muçulmanos, judeus. O que faz deles um povo é uma sensação comum de não serem *gadgés* – como eles chamam os não-ciganos – e de se identificarem como *rom*, *calon* ou *sinti* (MARSIGLIA, 2008).

Os povos ciganos podem ser subdivididos em três principais etnias: a) os *rom* ou *roma*,⁵ cuja língua é o *romani*, e que se ramificam em vários subgrupos, com designações próprias (como os

⁵ A quase totalidade dos estudos sobre os povos ciganos diz respeito aos ciganos da etnia *rom* (MOONEN, 2013).

kalderash, os *matchuaia*, os *lovara* e os *curara*). Habitaram predominantemente os países balcânicos, mas migraram também para a Europa e para as Américas a partir do século XIX; b) os *sinti*, que falam a língua *sintó* e vivem, em especial, na Alemanha, Itália e França; e c) os *calon* ou *kalé*, que falam a língua *caló* e são designados como *ciganos ibéricos*, por terem vivido principalmente em Portugal e na Espanha (onde são conhecidos como *gitanos*) (MOONEN, 2013).⁶

Alguns autores sustentam que, apesar das divergências, algumas características podem ser observadas em todas essas etnias, o que nos permitiria traçar um perfil comum aos ciganos, marcado pelo espírito viajante, pela liberdade e pela unidade familiar. Ainda que nem todos sejam nômades, os povos ciganos não se sentem pertencentes a um único lugar; não criam raízes (MARSIGLIA, 2008). Eles também não gostam de se submeter a leis e regras que não sejam ditadas por eles. Por isso, procuram residir todos em uma mesma rua, ou em acampamentos, onde possam preservar a sua autonomia (MARSIGLIA, 2008). Outrossim, a proximidade de uns com os outros permite a manutenção da unidade familiar, que também é aspecto fulcral da vida cigana (MARSIGLIA, 2008). É em torno da família que a comunidade cigana se organiza. Prova disso é que os ciganos se casam, normalmente, com membros da própria comunidade, numa tentativa de preservação deste núcleo familiar (MARSIGLIA, 2008).

A cultura cigana ainda se mostra, porém, enigmática e inacessível à maioria das pessoas e o conhecimento que se tem a respeito dos povos ciganos está baseado em muitas suposições. Fato é que não existem dados concretos sequer sobre a população

⁶ Esses grupos de ciganos, e suas dezenas de subgrupos, cujos nomes derivam, muitas vezes, de suas antigas profissões (*kalderash* = caldeireiros; *ursari* = domadores de ursos; etc.) ou de sua procedência geográfica, não têm apenas denominações diferentes, mas também se comunicam em línguas ou dialetos diferentes. Somente na Europa, os ciganos falam, aproximadamente, 60 dialetos distintos (MOONEN, 2013).

total de ciganos no mundo, porque muitos deles não têm documentos. Embora estime-se que existam 15 milhões de ciganos espalhados por quase todas as regiões do globo, essa estimativa não tem qualquer base empírica.

O único consenso existente acerca dos povos ciganos diz respeito à teoria aceita pela maioria dos historiadores para a identificação do berço cigano: a similitude entre as línguas *romani* (falada pelos *rom*) e *hindi* (variação do sânscrito, falado no Noroeste da Índia). “As provas linguísticas surgiram por acaso em 1753, quando, numa universidade holandesa, um estudante húngaro descobriu semelhanças entre a língua cigana do seu país e a língua falada por colegas indianos” (MOONEN, 2013, p. 10). Anos depois, a teoria da origem indiana das línguas ciganas foi divulgada na Alemanha, por Christian Büttner em 1771, por Johann Rüdiger em 1782 e por Heinrich Grellmann em 1783 – este, o mais conhecido dos três (MOONEN, 2013).

Grellmann criticou primeiro as teorias linguísticas até então existentes sobre a origem das línguas ciganas, principalmente aquelas que falavam da origem egípcia. Depois fez uma análise de quase quatrocentas palavras e constatou que, de cada trinta palavras ciganas, doze a treze eram de origem *hindi*, uma língua derivada do sânscrito. [...] Desde então, a origem indiana nunca mais foi colocada em dúvida e linguistas posteriores apenas têm acrescentado mais dados comprobatórios, restando hoje apenas dúvidas sobre em que época, ou épocas, e em que parte ou partes da Índia estas línguas eram faladas, admitindo-se em geral que tenha sido a região noroeste da então Índia (atual Paquistão), por volta do ano 1000 da era cristã (MOONEN, 2013, p. 10).

Constatou-se, assim, um inequívoco parentesco entre o sânscrito e as línguas ciganas, e, por conseguinte, admitiu-se que os ciganos são originários da Índia. A primeira diáspora cigana teria

ocorrido justamente quando um grande contingente, constituído, provavelmente, por uma casta de guerreiros, abandonou a Índia no século XI, na ocasião em que o sultão persa Mahmud Ghazni invadiu e dominou o Norte do país (MARSIGLIA, 2008). Os ciganos teriam, então, emigrado para a Pérsia, onde hoje está localizado o Irã. Mais tarde, por volta do século XV, eles começaram a migrar também para a Europa Ocidental. Sua presença foi reconhecida primeiramente na Alemanha, em 1417, e, posteriormente, ciganos também foram encontrados na França, Grécia, Espanha, Portugal, Turquia, Croácia, Romênia, Eslovênia, Áustria, dentre outros países. A quem lhes perguntava, eles diziam que a sua terra de origem era o Pequeno Egito, uma região do Peloponeso, no Sul da Grécia, que por bastante tempo foi confundida pelos europeus com o Egito, na África. Em razão dessa hipotética origem egípcia é que os ciganos ficaram conhecidos como *egitanos* (*gitanos*, em espanhol, e *gypsy*, em inglês) (MARSIGLIA, 2008).

Percebe-se, portanto, que a história cigana é caracterizada pelo nomadismo (embora, como dito alhures, nem todos os grupos ciganos possam ser considerados nômades). Esse traço nômade permite supor um intenso movimento migratório dos ciganos em direção às cidades que gradativamente se desenvolviam, sobretudo na Europa, dadas as oportunidades de negócios que se desvelavam para toda sorte de viajantes.

O nomadismo cigano parece, porém, não ter contado apenas com o elemento voluntário. Políticas de dispersão forçada foram não raro adotadas para afastar os povos ciganos dos locais em que eles se estabeleciam. As sociedades recém-formadas tendiam a temer tudo o que contrariasse a ordinariedade, encarada como fator decisivo para a segurança dos indivíduos. Os ciganos eram diferentes e vistos, muitas vezes, como invasores. Eram errantes, andavam em bandos, falavam uma língua indecifrável, não

exerciam trabalhos convencionais⁷ e tinham origem desconhecida: tudo o que a coletividade sedentária (com endereço fixo) e trabalhadora não queria por perto.

Não foi por acaso que políticas anticiganas foram aplicadas em todo o mundo. Desde quando apareceram na Europa Ocidental, os ciganos nunca foram imigrantes bem-recebidos. Sempre viveram situações conflituosas com as sociedades não-ciganas, cujo comportamento oscilava entre a integração controlada e a exclusão normatizada de ciganos, que, de qualquer modo, eram vigiados, perseguidos, isolados ou exterminados (SILVA JÚNIOR, 2018).

Ao longo da história, os povos ciganos foram vítimas de: a) escravidão, que foi medida adotada, por exemplo, desde o século XIV, nos Principados Unidos da Valáquia e Moldávia (atual Romênia), com abolição da escravatura somente na segunda metade do século XIX (MOONEN, 2013); b) prisões injustificadas, acompanhadas de rigorosos castigos físicos e trabalhos forçados, especialmente para os homens, destacando-se, nos países ibéricos, a pena das galés (MOONEN, 2013); c) expulsões e deportações de indivíduos para outras cidades, países ou continentes, a exemplo das deportações de ciganos de Portugal para o Brasil, a partir do século XVI⁸ (MOONEN, 2013); d) atos de repressão, como as *Correrias Ciganas* ocorridas no Brasil nos primeiros anos após a Proclamação da República, que consistiam na violência, física e psicológica, empregada pela Polícia Republicana contra os ciganos; e) isolamento, com a criação de

7 Os ciganos sempre tiveram fama de artistas, mágicos, feiticeiros. Os homens eram músicos, domadores de animais, encantadores de cobras, negociantes de mercadorias exóticas. As mulheres exerciam a quiromancia (arte de prever o futuro segundo as linhas e os sinais da palma da mão), exorcizavam maus espíritos e vendiam remédios para os mais diversos males (MOONEN, 2013).

8 Exemplos mais recentes são as “repatriações” de ciganos, promovidas por vários países da Europa.

mecanismos de confinamento de ciganos em áreas apartadas,⁹ longe do convívio dos membros dos grupos dominantes, como bairros ou ruas reservadas para os grupos ciganos (a exemplo das Gitanerías na Espanha) (MOONEN, 2013); f) etnocídio ou assimilação compulsória, com a incorporação da minoria cigana pelos grupos dominantes, como parte indistinguível destes, e eliminação, à força, das diferenças culturais (MOONEN, 2013); e g) genocídio, também denominado de *limpeza* étnica, perpetrado contra os ciganos na Holanda, em meados do século XVIII, e, mais recentemente, na Alemanha nazista, durante a Segunda Guerra Mundial (MOONEN, 2013).

Apesar de todo o histórico descrito de perseguições, sofrimentos e exclusão, as comunidades ciganas conseguiram manter a sua identidade cultural, desenvolvendo, conscientemente ou não, mecanismos que lhes permitiram resistir. O permanecer estranho ao grupo dominante parece ter sido um desses mecanismos, que impediu a fragmentação cultural cigana (ANDRADE JÚNIOR, 2013).

Com essa constatação, não se está dizendo que os povos ciganos nunca realizaram interações com o mundo exterior e nunca sofreram as influências do capitalismo, da globalização e da revolução técnico-científico-informacional. Toda cultura é mutável e não pode ser percebida sob uma perspectiva estanque. Na verdade, o que se pode testificar é que a apropriação de determinados padrões de produção e consumo pelos ciganos não significou uma mudança radical de seus esquemas culturais (OLIVEIRA, 2013), notadamente porque eles não assimilaram¹⁰ novas configurações étnicas, mas preservaram as suas.

⁹ Em alguns países, os ciganos são forçados a morar em sítios ou acampamentos fixos, quase sempre situados na periferia de centros urbanos. Por muitas vezes, a comunidade não-cigana cria mecanismos para impedir a entrada de ciganos em seu território, estabelecendo rígidas restrições migratórias e forte vigilância de suas fronteiras nacionais (MOONEN, 2013).

¹⁰ A assimilação cultural é o processo pelo qual pessoas ou grupos sociais absorvem e incorporam características culturais de outros grupos. Muitas vezes, o grupo

Com efeito, os ciganos desenvolveram relações interculturais¹¹ – que são verdadeiros pressupostos de continuidade das culturas –, mas foram capazes de manter íntegra a sua tradição. Essa integridade da tradição deriva justamente “da capacidade de reprodução social de uma comunidade ou população por meio da reinterpretção contínua de seus valores tradicionais” (OLIVEIRA, 2013, p. 79). Embora os povos ciganos tenham se erigido e se estabelecido a partir da repetição e perpetuação de conhecimentos tradicionais, que foram transmitidos de geração para geração, eles não contrariaram a lógica intrínseca ao caráter dinâmico da cultura: tiveram que se equilibrar entre permanências e mudanças.

O fato é que os ciganos subsistiram. Levantando a diversidade como bandeira de inquietação, as comunidades ciganas resistiram à totalização e sobreviveram às tentativas de “tradução”¹² cultural. Refugiaram-se na sua identidade para alimentar um sentimento de pertença e de coesão de grupo, o que garantiu a sua permanência. Atualmente, os povos ciganos não são simplesmente unidades portadoras de uma cultura, mas fazem uso de uma identidade étnica (BARTH, 2000). Formam grupos culturalmente distintos, que se reconhecem assim, e que, visando a sua reprodução social, possuem formas próprias de organização.

dominante chega a impor o seu modo de vida ao dominado, nele inculcando um juízo pejorativo acerca de suas formas originais de existir.

¹¹ “A interculturalidade representa um processo de interação social equitativa entre pessoas, conhecimentos e práticas diferentes”, fundamentado não só no reconhecimento da diversidade e no respeito às diferenças, mas também na “constatação das desigualdades sociais, econômicas, políticas e de gestão do poder, como forma de identificar as hierarquias sociais”, para ser possível a compreensão dos “modos pelos quais as oportunidades de participação devem ser criadas, para garantir a igualdade” (OLIVEIRA, 2013, p. 79).

¹² Utiliza-se o termo “tradução” no mesmo sentido em que é empregado por Homi Bhabha. Para Bhabha (1998), a tradução cultural é um processo de alienação e secundarização em relação a si mesmo, pelo qual um significado cultural é objetificado. Da mesma maneira que a tradução linguística passa o modo de significar do original para um idioma determinado, as mais diversas culturas foram traduzidas, ao longo do tempo, para uma unidade mais ou menos homogênea.

Primando sempre pela liberdade e relacionando-se de modo bastante particular com o tempo e o espaço, os ciganos desenvolveram um sentimento de não-pertença, relativamente a qualquer sociedade, que nunca permitiu que eles se vissem presos a uma nação e às suas estruturas. Talvez por isso os povos ciganos – o “caminhante inumerável” (CERTEAU, 1996, p. 57) – sigam vivendo à margem: fora das estatísticas, percorrendo “a periferia dos estudos historiográficos” e alijados de políticas públicas (ANDRADE JÚNIOR, 2013 p. 96). Nada obstante, a luta que hoje parecem travar não é pela inclusão, e sim pela sobrevivência em um meio social que continua a lhes repelir.

Os povos ciganos no contexto europeu

Os povos ciganos constituem a minoria étnica menos conhecida e, talvez por isso, mais discriminada do mundo (MOONEN, 2013). Sua história sempre foi marcada por preconceitos e segregações. Ainda no século XIII, um documento escrito por um patriarca de Constantinopla advertia o clero sobre os *andigánous*, um povo errante, formado por adivinhos, domadores de ursos e encantadores de cobras, que não devia entrar nas casas, porque ensinava coisas diabólicas¹³ (MARSIGLIA, 2008). Outro documento, oriundo da Bavária, datado de 1439, se referiu aos ciganos como uma “raça de ladrões, a escória e a ralé de vários povos [...] que procura sustentar-se impunemente furtando, roubando e prevendo o futuro” (MOONEN, 2013, p. 27).

A anticiganidade permeava os discursos das instituições públicas. Apenas no Império Romano Germânico foram decretadas, entre 1551 e 1774, nada menos que 133 legislações anticiganas, conforme contabilizou Frans Moonen (2013, p. 34). Na Holanda, um edito decretado em 1544, na Província de Gelderland,

¹³ Esse foi o primeiro registro a tratar sobre os ciganos de modo pejorativo e é capaz de evidenciar o medo que as sociedades europeias, à época, já sentiam das caravanas ciganas.

estabelecia que todos os ciganos “deviam deixar a região dentro de dois dias, sob pena de punição física e confisco de bens” (MOONEN, 2013, p. 31). Na Escócia e Inglaterra, a partir de 1530, as leis governamentais previam para os ciganos praticamente dois destinos: a morte ou a deportação (MOONEN, 2013). Eles podiam ser enforcados simplesmente por serem ciganos. Na Espanha, leis publicadas entre os séculos XV e XVII ordenavam que os ciganos: a) tivessem uma profissão ou um patrão; b) não viajassem juntos, ainda que se tratasse de um único casal; c) deixassem de falar sua língua e de usar suas roupas tradicionais; d) parassem de praticar a leitura de sortes e a mendicância; e) não morassem juntos nos mesmos bairros; f) se misturassem com os demais cidadãos; g) realizassem negócios somente entre si. Em Portugal, houve tentativa de sedentarização dos povos ciganos. As autoridades portuguesas buscavam dissuadi-los de seus hábitos linguísticos e de seus trajes, bem como alterar a sua organização social. Para tanto, criaram legislações que condenavam o nomadismo, o deslocamento em grupos, o uso da língua, a mendicância, as feitiçarias, a leitura de sorte, o uso de trajes ciganos e até o simples fato de ser cigano. No período da colonização, foi quase automático o banimento das comunidades ciganas para as colônias (primeiro, África; depois, Brasil), tendo sido Portugal o primeiro país a inaugurar a política de degredo contra os ciganos (SILVA JÚNIOR, 2018).

Apesar dos absurdos citados, ainda houve uma mais bárbara e implacável política anticigana: a perseguição sofrida pelos povos ciganos durante a Segunda Guerra Mundial. Estudos eugenéticos consideravam os ciganos uma minoria racial nociva, que poderia contaminar a *pureza racial ariana*. “Uma carta de 24 de março de 1938, enviada à Heinrich Himmler pelo Doutor Werner Best, pedia atenção para o início da solução definitiva do problema cigano a partir de um ponto de vista racial” (SAMBATI, 2018). A *solução definitiva* era a erradicação das populações ciganas

(SAMBATI, 2018). Embora se dê sempre maior destaque ao holocausto judeu, cerca de 250 a 500 mil ciganos¹⁴ também foram massacrados pelos nazistas, “nos mesmos campos de concentração, nas mesmas câmaras de gás, nos mesmos crematórios” (MOONEN, 2013, p. 51).

O *holocausto* cigano recebeu o nome de *baro porrajmos*. Esse episódio foi determinante para o surgimento, em momento posterior, de lideranças ciganas politicamente organizadas. Nos contextos de implantação das sociedades democráticas e de emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, após a Segunda Guerra Mundial, militantes ciganos de vários países começaram a articular movimentos nacionais de luta por direitos, lançando as bases para a criação de um movimento cigano internacional. A necessidade de sobrevivência em um mundo globalizado – no qual o contato com as sociedades majoritárias é, inevitavelmente, mais próximo – também foi um fator que impulsionou a batalha cigana por visibilidade e cidadania plena (SILVA JÚNIOR, 2018).

Como visto, o histórico da vida cigana é um catálogo de discriminações. Quer através da rejeição, da perseguição, de políticas de assimilação forçada ou do extermínio, as majorias dominantes oprimiram e assolaram as etnias ciganas. É possível afirmar que, desde que as comunidades ciganas começaram a percorrer o mundo e chegaram na Europa, as concepções, rótulos e estigmas lhes acompanham.

A narrativa apresentada até aqui deveria causar constrangimento em todos aqueles que participaram dos processos de marginalização e estigmatização dos povos ciganos. O que, porém, causa perplexidade é o fato de que o anticiganismo continua vivo. A imprensa não cessa de noticiar uma série de comportamentos absurdos de Estados europeus no trato com as populações ciganas, os quais contam, muitas vezes, com o apoio da maioria.

¹⁴ Estima-se que vivia na Europa, nesta época, somente um milhão de ciganos.

Em 2010, o então presidente da França, Nicolas Sarkozy, lançou uma campanha de repatriação coletiva de ciganos, conduzindo até a fronteira 8.601 ciganos romenos: 7.447 de maneira “voluntária” e 1.154 à força. O Comitê da ONU para a Eliminação da Discriminação Racial publicou relatório sobre o assunto, repreendendo o governo francês e anunciando que expulsões forçadas e discriminatórias de ciganos também ocorreram na Bulgária, República Tcheca, Grécia, Lituânia e Romênia (RAMONET, 2011).

A República Tcheca, em novembro de 2007, foi condenada pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos por violar os direitos de crianças da etnia cigana à educação livre de discriminação ao inseri-las em escolas especiais, destinadas a crianças com deficiências mentais.¹⁵ Em 2012, cinco anos após a decisão, um novo relatório do Centro Europeu para os Direitos Ciganos revelou que outras crianças de etnia cigana frequentavam as mesmas escolas (AMNISTIA INTERNACIONAL, 2012).

Em 2013, a Corte Europeia de Direitos Humanos também condenou a Grécia por segregação étnica de estudantes ciganos.¹⁶ O país destinou uma escola exclusivamente para estes grupos. A instituição estava localizada em Solfades, uma cidade pequena da Grécia, cuja metade da população é formada por ciganos da etnia *rom*. No ano escolar de 2009-2010, o município possuía quatro instituições educacionais, mas só uma delas recebia estudantes *rom*. Alguns alunos ciganos moravam na região das outras escolas, mas eram obrigados a se deslocar até a instituição destinada a recebê-los (RFI, 2013).

Em 2018, a prefeitura de Roma removeu, forçadamente, 450 pessoas de um campo oficial de ciganos. A polícia retirou as

¹⁵ Cf. *Case of D.H. and Others v. The Czech Republic* (TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS, 2007).

¹⁶ A Corte também chegou a condenar Hungria e Croácia por isolamento de crianças ciganas em salas de aula “especiais”.

famílias e destruiu as casas pré-fabricadas na sua frente. O campo esvaziado abrigava mais de 100 famílias ciganas, das quais quase a metade dos membros era composta por crianças. Segundo autoridades, a concessão para uso da terra onde estava localizado o campo havia expirado e tentativas iniciais de deslocamento dos moradores para outros locais, incluindo abrigos para imigrantes, não tinham funcionado. Os ciganos, porém, esclareceram que o campo era o seu lar e que as alternativas oferecidas pelas autoridades poderiam dividir famílias (O GLOBO, 2018).

Em 7 de janeiro de 2019, a eletricidade foi restaurada em um bairro cigano na cidade de Niš, no Sul da Sérvia,¹⁷ depois de um corte de energia que já durava seis meses. O fornecimento de energia elétrica havia sido interrompido em um ato de discriminação contra a comunidade cigana. Centenas de ciganos viviam há décadas no bairro de Crvena Zvezda, racialmente segregado, em Niš, mas, depois que suas casas foram destruídas pelas enchentes, as autoridades públicas permitiram que eles se mudassem para outra área. Como, ao longo do tempo, a terra dessa outra área se tornou muito mais valiosa, os ciganos foram pressionados a deixar o local, especialmente através de cortes de energia regulares. Além do risco à saúde, os cortes de energia afetavam negativamente a educação das crianças locais (ERRC, 2019a).

Em 19 de março de 2019, um boletim informativo do Centro Europeu dos Direitos dos Roma (ERRC) noticiou a ocorrência de atos de punição coletiva contra comunidades ciganas em 10 países da Europa. A publicação, lançada para coincidir com a Semana dos Roma¹⁸ no Parlamento Europeu, expôs situações

¹⁷ A Sérvia mantém-se em negociações de adesão à União Europeia desde janeiro de 2014.

¹⁸ A palavra “cigano” homogeneizou diferentes etnias sob uma mesma nomenclatura. Como esse termo, historicamente, sempre ostentou uma carga semântica muito negativa, o movimento cigano europeu resolveu propor a substituição da palavra “cigano”, e seus equivalentes, pela expressão “rom”, “roma” ou “romani”, como nova autodenominação, menos carregada de estereótipos. A expressão passou a ser utilizada, inclusive pela ONU, mas não está isenta de conflitos. A

representativas dessas repreensões coletivas de ciganos, levadas a cabo nos últimos anos por autoridades estatais e grupos de extrema-direita. A punição coletiva de um grupo étnico, em razão de serem alguns de seus membros suspeitos de algo ilegal, é um ato disparatado, mas o anticiganismo parece fazer as pessoas acreditarem que é aceitável quando se trata de comunidades ciganas (ERRC, 2019b).

Em 5 de abril de 2019, uma portaria do prefeito do município de Giugliano in Campania, na Itália, anunciou o despejo iminente de cerca de 450 ciganos, que residiam no campo Via del Vaticale, por razões de saúde pública. O município emitiu uma resolução apresentando soluções alternativas de moradia para os ciganos, mas nenhuma proposta foi feita às famílias. Na manhã de 10 de maio de 2019, a polícia chegou ao local e obrigou as famílias a deixarem o assentamento. De acordo com inúmeros testemunhos, os ciganos foram ordenados verbalmente a deixar a área, sob pena de que seus filhos fossem levados aos cuidados do Estado. Os 450 ciganos acabaram ocupando uma área abandonada na área industrial de Giugliano, onde permanecem. A nova localização é totalmente inadequada. As 73 famílias atualmente acampadas não têm abrigo e são forçadas a dormir dentro de carros ou ao ar livre, apesar das condições climáticas difíceis. Elas não têm acesso à eletricidade e estão sem água limpa ou banheiros. As 105 crianças que frequentavam a escola foram forçadas a interromper a frequência escolar (ERRC, 2019c).

Em 16 de abril de 2019, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos condenou a Romênia por brutalidade policial racista e, pela primeira vez, constatou que os ciganos enfrentam um racismo institucionalizado. O caso¹⁹ foi apresentado ao Tribunal por ciganos que foram brutalmente atacados em uma operação policial em 2011. O ataque ocorreu no início da manhã de 15 de dezembro

terminologia é questionada por ciganos das etnias *calon* e *sinti*, que não se sentem representados por ela (SILVA JÚNIOR, 2018).

¹⁹ Cf. *Case of Lingurar v. Romania* (TRIBUNAL EUROPEU DE DREITOS HUMANOS, 2019).

de 2011, por volta das 5h. Policiais vestindo balaclavas e roupas especiais de intervenção bateram na porta da casa da família Lingurar, fingindo que eram vizinhos. Como a família hesitou em responder, os policiais arrombaram a porta, arrastaram os ciganos de suas camas e começaram a espancá-los severamente com cassetetes. Os ciganos foram levados, ainda sem roupa, para o quintal, foram empurrados ao chão e ainda mais espancados pelos policiais, que os levaram à delegacia para serem interrogados a respeito de um furto de madeira ocorrido numa floresta. Ao final, os ciganos foram multados e mandados de volta para casa. Em 2014, eles recorreram ao Tribunal, que admitiu que, na Romênia, as comunidades ciganas são frequentemente confrontadas pelo racismo institucionalizado e são vítimas do uso excessivo da força pelas autoridades policiais. O Tribunal entendeu que a discriminação racial estava presente, porque a polícia considerava que, por causa de sua origem étnica, os ciganos fossem criminosos. Segundo a decisão, os requerentes foram alvejados simplesmente por serem ciganos e porque as autoridades consideravam a comunidade cigana como antissocial e criminosa (ERRC, 2019d).

Em 23 de julho de 2019, dois jovens ciganos, de 19 anos, foram presos e gravemente espancados por policiais em Milhost, na Eslováquia, em mais uma manifestação de racismo institucional. O incidente ocorreu depois que uma patrulha policial foi convocada para ir a um *pub*, onde os dois *romani* estavam envolvidos em um confronto físico com o proprietário. Os policiais detiveram os dois jovens ciganos e os colocaram no carro de polícia, espancando-os durante a viagem até a delegacia. Ao chegarem à delegacia, eles também foram agredidos por oficiais. Os dois rapazes solicitaram atendimento médico por seus ferimentos, que lhes foi recusado. Três outras mulheres, incluindo a mãe e a tia de um dos jovens, também foram agredidas fisicamente sob custódia policial. Tentando resolver o impasse no *pub* onde

ocorreu o incidente, as ciganas se envolveram em outro conflito com as pessoas presentes no local. Ao chegarem em casa, várias patrulhas já as aguardavam, e passaram a atacá-las fisicamente (ERRC, 2019e).

A esterilização de mulheres ciganas, que ocorreu, por exemplo, na Eslováquia,²⁰ também merece ser aqui mencionada. Mesmo diante da ausência de provas suficientes para se concluir pela discriminação racial, há, indubitavelmente, um juízo negativo difundido em vários países europeus quanto à alta taxa de natalidade dos ciganos. Consta de sítio eletrônico vinculado à European Alternatives, uma organização da sociedade civil transnacional, que vários relatórios – um dos quais da Human Rights Watch, de 1992, e outros mais recentes (2003-2013) – documentam que muitas mulheres ciganas têm sido submetidas à esterilização sem o seu consentimento completo e informado (CITIZEN RIGHTS, [201-]).

Essa sequência de recentes acontecimentos demonstra que o racismo cultural contra os povos ciganos não só continua a existir, mas está enraizado em grande parte da Europa. Vítimas da lógica diferencialista,²¹ os ciganos são percebidos como corpos estranhos que atentam contra as pressupostas harmonia e segurança da sociedade. São indesejáveis, incompatíveis, inassimiláveis, e, por isso, não lhes é concedido nenhum lugar na sociedade, nenhuma função econômica, nenhum espaço de interação (MARQUES, 2007).

Os preconceitos de que a coletividade cigana é vítima têm se concretizado em condutas de índole claramente racista. Os ciganos enfrentam sérios obstáculos para o gozo de seus direitos, sobretudo os direitos políticos, econômicos e sociais, e o

²⁰ Cf. *Case of I.G. and Others v. Slovakia* (TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS, 2012).

²¹ A lógica da diferença “apela para a ideia de incompatibilidade entre sistemas socioculturais percebidos como distintos na sua essência” (MARQUES, 2007, p. 480).

principal motivo disso é a discriminação. A constatação de que as comunidades ciganas vivem em locais onde as condições de habitação são precárias, sem acesso à saúde, higiene, alimentação e educação de qualidade, bem como de que exercem, predominantemente, trabalhos informais e, ainda, de que sofrem com um racismo cultural institucionalizado, permite a conclusão de que os ciganos não se colocaram à margem da sociedade, mas foram relegados a ela.

No âmbito da União Europeia (UE), desde 29 de junho de 2000, a Diretiva 2000/43/CE do Conselho Europeu estabelece que devem ser proibidas, em toda a UE, quaisquer formas de discriminação, direta ou indireta, com base na origem racial ou étnica. A diretiva ainda determinou que, “para assegurar o desenvolvimento de sociedades democráticas e tolerantes”, as ações específicas “no domínio da discriminação em razão da origem racial ou étnica” deveriam “ir além do acesso ao emprego e ao trabalho independente [...] abrangendo domínios como a educação, a proteção social, incluindo a segurança social e os cuidados médicos, os benefícios sociais e o acesso e fornecimento de bens e serviços” (CONSELHO EUROPEU, 2000).

Nada obstante, políticas pró-ciganas são relativamente recentes na Europa, e não muito expressivas. Talvez por isso ainda não tenham sido percebidos grandes progressos. Ainda no âmbito comunitário, uma comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho, contendo a Revisão Intercalar do Quadro Europeu para as Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos, datada de 30 de agosto de 2017 (COMISSÃO EUROPEIA, 2017), apresenta um panorama sobre a luta contra a discriminação dessa minoria. Os Estados-membros estabeleceram quadros jurídicos que proíbem o racismo, os discursos de incitação ao ódio e os crimes de ódio, mas o controle do cumprimento da legislação da União Europeia continua a constituir um grande desafio.

Alguns aspectos positivos podem ser identificados na batalha contra o racismo cultural cigano, a começar pelo crescente reconhecimento, em toda a União Europeia, do problema da hostilidade contra os ciganos. Também podem ser apontados, como pontos favoráveis: a adoção de novas legislações e/ou alterações legislativas que têm impacto direto nas comunidades ciganas, em particular no domínio da educação;²² a crescente cooperação e ligação em rede de intervenientes-chave, como os organismos de promoção da igualdade, os profissionais da justiça, os funcionários públicos, a polícia, os prestadores de serviços (incluindo professores), os municípios e membros das comunidades ciganas; os esforços dos organismos nacionais de promoção da igualdade no apoio às vítimas de etnia cigana; a sensibilização das pessoas contra a discriminação; e a aplicação da jurisprudência em matéria de discriminação (embora muitos Estados-membros não estejam dando o seguimento adequado às decisões judiciais que reconhecem os direitos dos povos ciganos).

De todo modo, a discriminação de que os povos ciganos são vítimas ainda se manifesta de forma generalizada em todos os domínios, e os discursos racistas continuam a afetá-los de forma significativa. A falta de avanços pode ser explicada por vários problemas persistentes, incluindo a falta de vontade política (nas esferas nacional, regional e local) para garantir a não-discriminação e a igualdade de tratamento, a existência de práticas administrativas que resultam em práticas discriminatórias ou em segregação, a falta de dados sobre os ciganos, a comunicação insuficiente de informações e a proteção insuficiente dos ciganos vítimas de racismo e de crimes de ódio.

Neste cenário, a Comissão Europeia (2017) admite que, para a obtenção de resultados realmente visíveis na proteção dos povos ciganos, algumas ações e políticas devem ser prioritariamente

²² Essas novas legislações ou alterações legislativas foram aprovadas, por exemplo, na Croácia, na República Tcheca, na Hungria, na Romênia e na Eslováquia.

levadas a efeito pelos Estados-membros, entre as quais estão a aplicação da legislação existente contra a discriminação e o racismo, com efetivação de suas respectivas garantias, o apoio ao desenvolvimento e funcionamento de organismos independentes de promoção da igualdade e o combate à hostilidade contra os ciganos por meio de medidas específicas, dirigidas à maioria da população e às partes interessadas na extirpação de estereótipos negativos e estigmas ligados às comunidades ciganas.

A hostilidade contra os ciganos ultrapassa o conceito jurídico de discriminação. Trata-se, como defendido neste capítulo, de um racismo cultural generalizado e institucionalizado. Os preconceitos, os estereótipos e as representações sociais negativas – claramente evidenciados em práticas racistas – bloquearam a comunicação entre a minoria étnica cigana e a maioria dominante. Nesse sentido, a informação, a sensibilização das pessoas e o reforço dos valores interculturais são fundamentais para que as comunidades ciganas saiam da invisibilidade e ganhem cor, movimento e vivacidade.

O tempo é propício para se reclamar o livre curso do respeito e da tolerância, em prol da efetivação dos direitos das etnias ciganas. O desafio maior é a reconstrução de espaços sociais e políticos, de modo que se assegure o reconhecimento da identidade sociocultural cigana. A partir daí, será possível alcançar uma vivência real de interculturalidade, que não implique a subjugação de uma cultura pela outra. A diversidade das formas de vida não pode, em nenhuma hipótese, servir de pretexto aos preconceitos raciais (art. 1º, §2º, da Declaração da UNESCO sobre a Raça e os Preconceitos Raciais, 1978).

Considerações finais

Com o apoio da mídia, da ciência, da literatura, das autoridades públicas, a rejeição e a segregação dos povos ciganos foram,

ao longo dos anos, se consolidando. Escancarou-se um racismo sistematizado contra essa minoria étnica. Embora as atuais tendências jurídicas e sociais apontem para uma era de direitos para todos, sem qualquer tipo de discriminação, as comunidades ciganas continuam vivendo em permanente tensão.

Historicamente, os estereótipos, preconceções e estigmas desqualificaram os povos ciganos como pessoas, tornando-os indignos de espaço, direitos, voz e vez. Visões rasas e equivocadas a respeito de uma cultura que era, na verdade, desconhecida, transformaram os ciganos em estereótipos. Isso prova o poder da linguagem. Controlando os meios a partir dos quais sentidos culturais são criados e estabelecidos, os segmentos sociais dominantes conseguiram subjugar outros grupos sociais.

Nada obstante, os povos ciganos escaparam das enormes pressões persecutórias a que foram submetidos. Sobreviveram às tentativas de assimilação. Resistiram ao Holocausto. Hoje, as etnias ciganas constituem uma coletividade histórica, compartilhando traços culturais que permitem a afirmação de que os ciganos ostentam uma identidade étnica.

A permanência cultural das etnias ciganas não significa que o anticiganismo desapareceu. Pelo contrário, os povos ciganos continuam sofrendo com comportamentos sociais e políticas governamentais discriminatórios e excludentes, que ora revelam violência física, ora violência simbólica. As culturas dominantes, que ainda se recusam a adotar posturas condizentes com a interculturalidade, parecem viver permanentemente em conflito com os ciganos.

No cenário europeu, a situação enfrentada é preocupante. Ações e manifestações racistas contra os povos ciganos são recorrentemente verificadas. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos já julgou vários casos, além dos citados neste trabalho, envolvendo a discriminação de ciganos, tendo reconhecido, muitas vezes, a ocorrência de sérias violações a direitos humanos. É

verdade que políticas públicas de integração das comunidades ciganas estão sendo paulatinamente elaboradas, mas o seu impacto na melhoria da situação desses grupos ainda é muito limitado. Os resultados só poderão ser colhidos a longo prazo.

A mundividência cigana parece não ter sido compreendida até hoje, e os discursos de incitação ao ódio continuam a afetar os povos ciganos. Ainda que possam ser identificados progressos na luta contra o anticiganismo, não se desenvolveu ainda, na Europa, uma cultura pública caracterizada pelo reconhecimento da importância das diferentes heranças culturais na formação da identidade individual e coletiva, constatando-se, assim, que a discriminação perpetrada contra os povos ciganos, no contexto europeu, configura-se como uma forma de expressão do racismo cultural.

Referências

ACTON, T. *Gypsy Politics and Social Change*. London: Routledge & Kegan Paul, 1974.

AMNISTIA INTERNACIONAL. *República Checa continua sem resolver discriminação contra crianças ciganas*. 8 nov. 2012. Disponível em: <https://www.amnistia.pt/republica-checa-continua-sem-resolver-discriminacao-contracrianças-ciganas/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ANDRADE JÚNIOR, L. Os ciganos e os processos de exclusão. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 33, n. 66, jul./dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882013000200006. Acesso em: 10 nov. 2019.

BARTH, F. Os grupos étnicos e suas fronteiras. In: BARTH, F. (org.). *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

BHABHA, H. K. *O local da cultura*. Trad. Myriam Ávila, Eliana Lourenço de Lima Reis e Gláucia Renate Gonçalves. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

CABECINHAS, R.; AMÂNCIO, L. A naturalização da diferença: representações sobre raça e grupo étnico. In: JORNADA INTERNACIONAL SOBRE

REPRESENTAÇÕES SOCIAIS, 3., 2003 (comunicação oral). Universidade do Estado do Rio de Janeiro/Maison des Sciences de l'Homme, Rio de Janeiro, 2-5 de setembro de 2003.

CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. 2. ed. Trad. Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis: Vozes, 1996.

CITIZEN RIGHTS. *Esterilização das mulheres ciganas*. [201-]. Disponível em: <https://citizenrights.euroalter.com/topics/esterilizacao-e-contextualizacao-das-mulheres-ciganas/?lang=pt-pt>. Acesso em: 19 nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: revisão intercalar do quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos*. 30 ago. 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PT/COM-2017-458-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CONSELHO EUROPEU. Diretiva 2000/43/CE, de 29 de junho de 2000. Aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 19 jul. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=PT>. Acesso em: 21 nov. 2019.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE – ERRC. *Tribunal sérvio emite ordem de emergência para acender as luzes novamente no bairro dos Roma*. 7 jan. 2019a. Disponível em: <http://www.errc.org/press-releases/serbian-court-issues-emergency-order-to-turn-the-lights-back-on-in-roma-neighborhood>. Acesso em: 10 nov. 2019.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE – ERRC. *ERRC condena punição coletiva de ciganos na Europa*. 19 mar. 2019b. Disponível em: <http://www.errc.org/press-releases/errc-condemns-collective-punishment-of-roma-in-europe>. Acesso em: 10 nov. 2019.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE – ERRC. *Tribunal Europeu ordena que Itália retome Roma despejada de Giugliano*. 20 maio 2019c. Disponível em: <http://www.errc.org/press-releases/european-court-orders-italy-to-rehouse-roma-evicted-from-giugliano>. Acesso em: 10 nov. 2019.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE – ERRC. *Os ciganos vencem o primeiro julgamento do “racismo institucional” na Europa*. 17 abr. 2019d. Disponível em: <http://www.errc.org/press-releases/roma-win-first-ever-judgement-of-institutional-racism-in-europe>. Acesso em: 10 nov. 2019.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE – ERRC. *ERRC garantirá que os ciganos torturados pela polícia eslovaca recebam justiça*. 1º ago. 2019e. Di-

Disponível em: <http://www.errc.org/press-releases/errc-will-ensure-roma-tortured-by-slovak-police-receive-justice>. Acesso em: 10 nov. 2019.

FANON, F. *Racismo e cultura*. Discurso realizado no Primeiro Congresso de Escritores e Artistas Negros. Paris, 1956. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/racismo-e-cultura-leitura-psicanalitica-e-politica-de-frantz-fanon/>. Acesso em: 19 out. 2019.

FONSECA, I. *Enterrem-me em pé: a longa viagem dos ciganos*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

HALL, S. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 7 ed. Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

LAFER, C. *A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais*. Barueri, SP: Manole, 2005.

MARQUES, J. F. O neo-racismo europeu e as responsabilidades da Antropologia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 56, p. 35-60, fev. 2000. Disponível em: <https://sapientia.ualg.pt/handle/10400.1/1888>. Acesso em: 10 nov. 2019.

MARQUES, J. F. Todos iguais, todos iguais. O antirracismo em Portugal. In: TOLDY, T. et al. (org.). *Actas do Congresso Internacional – Cidadania(s), Discursos e Práticas*. Porto: Ed. Universidade Fernando Pessoa, 2007. p. 471-484. Disponível em: <https://sapientia.ualg.pt/bitstream/10400.1/4273/1/Todos%20Iguais%2c%20todos%20iguais.%20O%20anti-racismo%20em%20Portugal.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MARSIGLIA, L. A saga cigana: a história e os segredos do povo mais misterioso do mundo. *Superinteressante*, 31 ago. 2008. Disponível em: <https://super.abril.com.br/cultura/a-saga-cigana/>. Acesso em: 13 nov. 2019.

MOONEN, F. *Anticiganismo e políticas ciganas na Europa e no Brasil*. Recife: [edição do autor], 2013. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/ciganos/a_pdf/fmo_2013_antigianismoeuropabrasil.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

MOREIRA, A. J. *Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

O GLOBO. *Prefeitura de Roma retira 450 ciganos de campo e destrói casas*. 29 jun. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/prefeitura-de-roma-retira-450-ciganos-de-campo-destroi-casas-22835627>. Acesso em: 10 nov. 2019.

OLIVEIRA, A. C. Direitos e/ou povos e comunidades tradicionais: noções de classificação em disputa. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente* (Editora

UFPR), v. 27, p. 71-85, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/28306/20672>. Acesso em: 10 nov. 2019.

PORTELA, G. *Ciganos no Brasil: saúde e preconceitos*. 21 jan. 2019. Disponível em: <https://www.icict.fiocruz.br/content/ciganos-no-brasil-sa%C3%BAde-e-preconceitos>. Acesso em: 13 nov. 2019.

RAMONET, I. *A xenofobia europeia*. 10 fev. 2011. Disponível em: <http://www.ufjf.br/ladem/2011/02/10/a-xenofobia-europeia/>. Acesso em: 26 out. 2019.

RFI. *Grécia é condenada por segregação étnica de estudantes ciganos*. 30 maio 2013. Disponível em: <http://www.rfi.fr/br/europa/20130530-grecia-e-condenada-por-segregacao-etnica-de-estudantes-ciganos>. Acesso em: 26 out. 2019.

SAMBATI, D. N. *O Holocausto cigano durante a Segunda Guerra Mundial*. 19 mar. 2018. Disponível em: <https://www.cafehistoria.com.br/holocausto-cigano/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

SCHWARCZ, L. M. *Racismo no Brasil*. São Paulo: Publifolha, 2001.

SERROY, J.; LIPOVETSKY, G. *A cultura-mundo: resposta a uma sociedade desorientada*. Trad. Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

SILVA JÚNIOR, A. A. *Produção social dos sentidos em processos interculturais de comunicação e saúde: a apropriação das políticas públicas de saúde para ciganos no Brasil e em Portugal*. 2018. 522 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT), Pós-Graduação em Informação e Comunicação e Saúde, Rio de Janeiro, 2018.

TAGUIEFF, P.-A. L'identité nationale saisie par les logiques de racisation: aspects, figures et problèmes du racisme différentialiste. *Mots*, p. 91-128, 12 mar. 1986.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. *Case of D.H. and Others v. The Czech Republic*. 13 nov. 2007. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83256>. Acesso em: 20 nov. 2019.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. *Case of I.G. and Others v. Slovakia*. 13 nov. 2012. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114514>. Acesso em: 20 nov. 2019.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. *Case of Lingurar v. Romania*. 16 abr. 2019. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-192466>. Acesso em: 20 nov. 2019.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Declaração sobre a raça e os preconceitos raciais*. Paris: UNESCO, 1978.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Le racism devant la science*. Paris: UNESCO, 1973.

8. O DESAFIO DA DIREITA RADICAL POPULISTA NA EUROPA:

alternativa política para
além da dimensão eleitoral

Aline Burni

Introdução

Uma das maiores transformações políticas que vive a Europa nas últimas décadas é o crescimento eleitoral de partidos populistas de direita radical (PPDR). Esses partidos, caracterizados principalmente por fortes críticas às elites e aos partidos tradicionais, pelo ultranacionalismo e pela oposição à imigração e à União Europeia, costumavam ser marginalizados eleitoralmente quando surgiram por volta dos anos de 1980. A título de exemplo, o emblemático candidato Jean-Marie Le Pen do partido francês Front National (Frente Nacional, FN)¹ conquistou menos que 1% dos votos em sua primeira disputa presidencial, no ano de 1974. Le Pen sequer conseguiu reunir o número mínimo de assinaturas necessárias para se lançar novamente candidato nas

¹ O Front National foi rebatizado Rassemblement National (Reagrupamento Nacional, RN) em 2018.

presidenciais de 1981. Contudo, desde sua criação em 1972, o FN cresceu progressivamente em diferentes níveis de eleições, conquistando espaço principalmente a partir dos pleitos para o Parlamento Europeu e em eleições locais. Hoje é um dos principais partidos da França. Sua atual líder, Marine Le Pen, obteve 21,30% dos votos válidos no primeiro turno das presidenciais de 2017 e levou o FN a disputar um segundo turno pela segunda vez em sua história. A tendência política de direita radical populista foi bem-sucedida em introduzir sua agenda em vários países europeus, seja por vias indiretas ou diretas. O apelo central, que tem contaminado o debate político mais amplo, consiste no posicionamento anti-imigração fundamentado em uma narrativa identitária e culturalista. Contudo, não são partidos apenas definidos pelo posicionamento anti-imigração. Eles defendem mudanças radicais no modelo de democracia, de Estado, nos valores socioculturais e mesmo nas relações internacionais.

A França representa um caso emblemático da ascensão da direita radical populista na Europa, não apenas pelo consistente crescimento do partido na esfera eleitoral, mas também devido à difusão de suas ideias no debate público. O FN/RN é um dos partidos mais longevos e representativos dessa corrente ideológica. Muitas siglas pertencentes à mesma família se inspiraram em suas estratégias eleitorais e em seu apelo programático. Entretanto, o fenômeno de crescimento da direita radical populista adquiriu hoje proporções continentais e seus membros estão presentes, inclusive, nas instituições da União Europeia. Siglas que compõem o grupo ampliaram seus resultados eleitorais desde meados dos anos de 1980 e aceleraram seu crescimento, em particular nos anos de 2010. Atualmente eles recebem, em média, 16% dos votos nas eleições legislativas nacionais em todo o continente (TIMBRO, 2019). Além da presença de partidos populistas da direita radical no Parlamento Europeu e em legislativos nacionais, alguns representantes do grupo já ocuparam

ou ocupam posições no governo central, como membros formais ou informais de coalizões, incluindo na Itália, Áustria, Holanda, Finlândia, Noruega, Dinamarca, Polônia e Hungria.

A direita radical populista se estabeleceu nos sistemas políticos europeus não apenas pela força adquirida nas urnas, mas também por ter conseguido impor sua agenda política e influenciar as prioridades dos governos. Ainda que não tenham se tornado forças dominantes em seus respectivos sistemas partidários, os PPDR, em grande medida, pressionaram os concorrentes tradicionais a adequarem seus programas e estratégias. Dentro desta perspectiva, este capítulo argumenta que o desafio imposto pela direita radical populista na Europa vai além da competição eleitoral *per se*, ainda que tenha sido introduzida por esta via. Esta tendência ideológica encarna um projeto político alternativo e radical, apesar de disputar o poder por vias eleitorais. A agenda política mais ampla tem sido consideravelmente influenciada por suas ideias. A principal forma que essa influência ocorre tem sido indireta, ou seja, por meio do contágio dos partidos tradicionais devido à pressão eleitoral (VAN SPANJE, 2010).

O objetivo deste capítulo é apresentar uma perspectiva geral a respeito do desafio do crescimento da direita radical populista na Europa. Argumenta-se que a ascensão nas urnas permitiu a estes partidos exercer influência na agenda política para além da dimensão da competição eleitoral. Em outras palavras, suas posições têm repercutido também em outras esferas, como na opinião pública, nos partidos tradicionais, nas instituições democráticas e nas políticas públicas (WILLIAMS, 2006, 2018). A primeira parte do capítulo apresenta a definição conceitual desta família partidária. Quais são as características dos partidos populistas de direita radical? A literatura apresenta diversas abordagens conceituais, mas a definição mais utilizada atualmente considera que estes partidos compartilham um núcleo ideológico comum. Em seguida, discute-se o que os PPDR representam e

quais as explicações encontradas na literatura para a sua emergência e persistência eleitoral. O foco recai nas explicações que destacam a dimensão da chamada oferta eleitoral. Na seção seguinte, discutem-se algumas das implicações do crescimento da direita radical populista no continente Europeu. Esta agenda de pesquisa é mais recente do que as que estudam a definição da família partidária e as razões para seu crescimento. Ainda assim, resultados de pesquisas sugerem que há consequências políticas não negligenciáveis para as democracias consolidadas que enfrentam o desafio da direita radical populista. A influência política dos PPDR ocorre, principalmente, por via indireta. Conclui-se que, mesmo sem adquirir uma posição dominante no sistema político – com algumas conhecidas exceções, como Polônia e Hungria, que são casos marcados por uma trajetória autoritária –, a direita radical populista introduziu e legitimou uma nova agenda política, particularmente centrada em questões identitárias e culturais, assim como na hostilidade ao *establishment* político.

O que são os partidos populistas de direita radical?

Os partidos classificados como populistas de direita radical (PPDR) surgiram em diferentes momentos, mas os primeiros foram criados entre os anos de 1970 e 1980, como o Front National da França e o Freiheitliche Partei Österreichs (Partido da Liberdade da Áustria, FPÖ) da Áustria, atuantes até o presente. No princípio, os partidos vistos como parte da chamada “nova extrema-direita” apresentavam algumas conexões com tradições fascistas e nazistas dos anos de 1920 e 1930. Por isso, muitas siglas foram primeiramente compreendidas como uma variante daqueles movimentos. Isso se reflete, por exemplo, na evolução da terminologia desta família partidária nos estudos acadêmicos,

inicialmente dominados por termos como “extrema-direita”, mas que evoluíram em direção ao uso predominante do termo “direita radical” (ARZHEIMER, 2018). Contudo, nem todos os partidos populistas de direita radical estão ancorados em tradições extremistas de direita, particularmente deve-se destacar os casos dos Fremskrittspartiet (Partidos do Progresso) dinamarquês e norueguês. Alguns, inclusive, são considerados versões radicalizadas de partidos tradicionais da direita, a exemplo do Schweizerische Volkspartei (Partido Popular Suíço, SVP).

A família da direita populista radical é atualmente a mais estudada pela ciência política (GOLDER, 2016; MUDDE, 2016). Apesar de extenso debate sobre a definição desta tendência, de alguns desentendimentos sobre quais os partidos a incluir e os critérios de classificação, é possível identificar três pontos relativamente consensuais na literatura a respeito do tema: 1) os PPDR são objetos políticos diferentes do nazifascismo dos anos de 1920 e 1930 e estão ligados a problemáticas próprias das democracias contemporâneas; 2) os PPDR compartilham um núcleo de características em comum, ainda que apresentem diferenças relacionadas ao contexto político em que se inserem; 3) mesmo que sejam considerados partidos compatíveis com a democracia em seu sentido procedimental, a ideologia da direita radical populista tenciona os princípios da democracia liberal.

Em primeiro lugar, os PPDR são diferentes dos partidos e movimentos fascistas dos anos de 1920 e 1930 (IGNAZI, 2006) por razões como as problemáticas abordadas, a estrutura organizacional, a base sociológica de sustentação e o tipo de ruptura política que defendem. A literatura coloca como um ponto central de diferenciação o fato de que os atuais partidos populistas de direita radical são compatíveis com a democracia moderna. Esses partidos não adotam a violência política como forma de chegar ao poder, mas aderem ao mecanismo de participação nas eleições (MUDDE, 2007; NORRIS, 2005). Este é um ponto que

justifica referir-se a eles como “radicais” em vez de “extremos”, pois o extremismo indica ruptura com o regime democrático. Conforme argumenta Mudde (2010), os partidos populistas de direita radical devem ser considerados uma “normalidade patológica” presente nas democracias contemporâneas, não uma “patologia normal”. São partidos que representam a radicalização de valores ou preferências políticas que fazem parte dessas democracias. Além de defenderem demandas radicais em relação à organização do poder político, os interesses nacionais e questões identitárias, o populismo também é uma característica desses partidos – elemento introduzido como característica do grupo primeiramente por Betz (1993) e Taggart (1995). Nesse sentido, além da ideologia baseada no nacionalismo e no autoritarismo, que também podem ser associados ao nazifascismo dos anos de 1920 e 1930, os PPDR são particularmente populistas.

Em segundo lugar, os PPDR compartilham um núcleo de características ideológicas comum, apesar de variações temáticas e de estratégias ligadas ao contexto específico em que se inserem. Essas três características, conforme elaborado por Mudde (2007), são o nativismo, populismo e autoritarismo. O nativismo é uma ideologia que almeja a homogeneidade do Estado-Nação, o qual deve ser habitado apenas pelos membros do grupo considerado “nativo”. Ademais, aquilo que não é nativo é considerado uma ameaça ao Estado-Nação e à sua homogeneidade, portanto deve ser excluído. As bases para definição do que é e não é nativo possuem um componente cultural, mas podem variar, por exemplo, podem ser de natureza étnica, racial ou religiosa. Mudde (2007) define populismo como uma ideologia “fraca” que considera a sociedade como dividida em dois grupos homogêneos e antagônicos, o “povo puro” e a “elite corrupta”. Soma-se a isso o fato de que o populista considera que a política deva ser a expressão da “vontade geral do povo”² (MUDDE, 2007, p. 23). Por fim,

² São minhas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.

o autoritarismo da direita radical populista não necessariamente significa oposição à democracia, mas se vincula à crença ou adesão a uma sociedade estritamente ordenada, hierárquica. Nessa concepção, as infrações à autoridade devem ser punidas de forma severa. Este sentido de autoritarismo está fortemente vinculado à centralidade da lei e da ordem, assim como de um “moralismo convencional punitivo” (MUDDE, 2007, p. 23).

Em terceiro lugar, a literatura ressalta que, ainda que a direita radical populista seja compatível com a democracia moderna, ela tenciona os princípios da democracia liberal (HAINSWORTH, 2008), notadamente o pluralismo, os direitos das minorias, as garantias constitucionais e os pesos e contrapesos institucionais. Conforme explicou Arzheimer (2018), os PPDR não defendem uma explícita ruptura com a democracia, mas são céticos em relação aos direitos das minorias, à representação e à deliberação. Os PPDR clamam ser os campeões de determinados aspectos da democracia, propondo a radicalização de elementos como a regra da decisão pela maioria e a liberdade de expressão (ao menos em favor a si próprio). Como populistas, os PPDR se colocam como os únicos representantes da autêntica vontade do “povo” e se referem aos opositores políticos como inimigos, por isso tendem a ser hostis ao pluralismo, que constitui um valor substantivo da democracia liberal.

Por que esses partidos crescem?

A direita radical populista deixou de ser um fenômeno mais pontual de contestação do *establishment* político na esfera nacional, para se tornar um projeto alternativo de visão de mundo e de funcionamento da democracia, que hoje possui inclusive repercussões globais. A literatura apresenta diferentes explicações para a emergência da direita radical populista, centradas tanto em transformações macroestruturais, mudanças no nível

das preferências e valores dos eleitores, como também nas estratégias adotadas pelos próprios partidos dentro da estrutura de oportunidades encontradas em seus sistemas políticos. As explicações apresentadas pela literatura costumam se orientar por duas vertentes principais: focam, predominantemente, em fatores presentes na demanda eleitoral ou na oferta política. A demanda refere-se a mudanças, escolhas e características identificadas no nível da população ou dos eleitores, as quais condicionam a busca por alternativas políticas diferentes das tradicionais. Nessa dimensão, os principais elementos que causam ou permitem a ascensão da direita populista radical são os valores conservadores e autoritários dos cidadãos – o chamado *backlash* cultural apresentado por Inglehart e Norris (2016, 2017) – e o desalinhamento entre cidadãos e seus tradicionais representantes políticos, o que abre a possibilidade para que os eleitores mudem suas preferências eleitorais (KITSCHELT; MCGANN, 1997; KRIESI *et al.*, 2008).

Contudo, alguns autores argumentam que mudanças socioeconômicas estruturais afetam quase todas as sociedades industrializadas de forma semelhante e, portanto, não são condições suficientes para explicar a ascensão da direita radical populista nas democracias consolidadas (MUDDE, 2007; NORRIS, 2005). Fenômenos macroestruturais, como a globalização, a imigração internacional, a pós-industrialização estabelecem o contexto para a emergência de novos partidos. Mas o sucesso ou insucesso das organizações propriamente ditas depende da sua própria ideologia, liderança e organização (MUDDE, 2007). A agência partidária deve ser, portanto, considerada como fator determinante para entender como os partidos aproveitam das condições do sistema partidário e do contexto socioeconômico em que se inserem para ganharem apoio eleitoral.

A dimensão da oferta refere-se às características e habilidades dos próprios partidos em se impor como alternativa eleitoral e explorar as oportunidades disponíveis em seus sistemas políticos. Para explicar a ascensão desses partidos e os fatores que condicionam a variação de desempenho eleitoral, estudos que utilizam a abordagem da oferta buscam entender quais estratégias partidárias são mais eficientes e sob quais condições elas funcionam. De um lado, esta literatura foca na agência dos partidos populistas de direita radical (fatores internos da oferta). De outro, os estudos consideram o ambiente em que eles atuam (fatores externos da oferta). As explicações podem se basear em uma combinação de fatores internos e externos – e normalmente o fazem. Ao contrário dos fatores diretamente ligados à agência partidária dos PPDR, os chamados fatores “externos” da oferta estão mais distantes do controle de partidos individuais. Eles podem ser influenciados por eles, mas não estão totalmente sob seu controle (MUDDE, 2007). Os fatores externos da oferta referem-se ao ambiente socioeconômico, político e institucional em que os PPDR operam. O ambiente pode criar oportunidades ou limitações para o sucesso eleitoral. Com base na literatura, é possível distinguir três principais tipos de fatores explicativos na dimensão da chamada oferta externa: 1) o contexto socioeconômico, 2) os fatores institucionais, e 3) a estrutura de oportunidades políticas. Em resumo, o que geralmente beneficia os PPDR nessa dimensão externa, de acordo com a literatura, são: a presença de imigração (o que pode se dar em termos objetivos ou subjetivos, ou seja, o aumento real da presença de imigrantes ou a percepção das pessoas em relação à presença de imigrantes), alto índice de desemprego no contexto de presença de imigração, instituições eleitorais mais proporcionais ou abertas à entrada de novos competidores, alta saliência da dimensão dos valores culturais, convergência ideológica entre partidos estabelecidos

e uma posição ideológica dos PPDR mais claramente distinta do principal competidor da direita.

O contexto socioeconômico

Algumas explicações para a ascensão dos PPDR se concentram em fatores conjunturais, como as condições econômicas e/ou a presença/aumento de imigrantes no país. Em geral, o argumento é de que, quando o desemprego cresce, os eleitores ficam insatisfeitos com os partidos governistas e se sentem motivados a apoiar partidos desafiadores do sistema. Alguns estudos encontram relação positiva entre a taxa de desemprego e o apoio a partidos anti-imigração (por exemplo, JACKMAN; VOLPERT, 1996). A retórica dos PPDR geralmente estabelece um elo causal entre o desemprego e a presença de imigrantes. Por esta razão, Golder (2003) argumenta que o desemprego levaria a um maior apoio aos PPDR quando a imigração também for alta. Sua análise confirma que a imigração tem um efeito positivo sobre os PPDR independentemente do nível de desemprego, enquanto o desemprego apenas tem efeito no apoio aos PPDR quando a imigração é alta. Portanto, há um efeito condicional do desemprego sobre o sucesso dos PPDR, efeito que depende da presença de imigração, segundo determinados estudos. Outros estudos também sugerem que a combinação de desemprego e o aumento da imigração possa beneficiar os PPDR (ARZHEIMER, 2009; BOOMGAARDEN; VLIAGENTHART, 2007). Finalmente, alguns estudos apresentam evidências empíricas de que a presença de imigrantes em um país afeta o sucesso eleitoral dos PPDR (ao menos no nível nacional), os quais são mais bem-sucedidos quando o número de imigrantes cresce (LUBBERS; SCHEEPERS, 2002; WERTS; SCHEEPERS; LUBBERS, 2012). Entretanto, há controvérsias sobre o efeito de a presença de imigrantes ser tomada como “objetiva” ou “subjativa”. Em locais onde indicadores objetivos não apontam forte presença de

imigrantes, a direita radical populista pode conseguir criar uma percepção distorcida da suposta ameaça representada por imigrantes (STOCKEMER, 2016).

Fatores institucionais

Esta abordagem explicativa se baseia na literatura sobre sistemas eleitorais e enfatiza o papel das regras eleitorais formais, que regulamentam tanto a oferta quanto a demanda eleitoral. Em geral, resultados de estudos que avaliam se o sistema eleitoral e o nível de federalismo afetam o apoio aos PPDR são mistos (MUIS; IMMERZEEL, 2017). Em tese, sistemas proporcionais favoreceriam o surgimento de PPDR porque são mais permissivos aos partidos desafiadores em geral, enquanto sistemas majoritários tendem a recompensar os partidos maiores. Entretanto, estudos que testaram o efeito dos sistemas eleitorais sobre o apoio eleitoral dos PPDR encontraram resultados inconclusivos ou não identificaram efeito relevante (CARTER, 2002; JACKMAN; VOLPERT, 1996; NORRIS, 2005; VAN DER BRUG; FENNEMA; TILLIE, 2005). Norris (2005) considera que os sistemas eleitorais importam de forma indireta. Como as regras eleitorais afetam a presença e o tamanho dos PPDR nas instituições representativas, elas podem ter um impacto na escolha dos eleitores. Nesse sentido, os sistemas eleitorais moderariam o efeito do chamado voto ideológico, o voto baseado na adesão ao programa partidário. Também destacando o efeito indireto dos sistemas eleitorais, Givens (2005) argumenta que as barreiras eleitorais podem induzir potenciais eleitores dos PPDR a apoiarem partidos estabelecidos que fazem parte do mesmo campo ideológico, quando percebem que seu partido favorito é muito fraco para superar as barreiras eleitorais (por exemplo, um percentual mínimo de votos para obter representação parlamentar). Segundo Kitschelt (2007), a principal lição aprendida a partir das evidências existentes até o momento é que o impacto das instituições

sobre a força dos PPDR é modesto. Finalmente, Golder (2003) estabelece uma medida mais granular de proporcionalidade do sistema eleitoral – a magnitude do distrito (número de cadeiras em disputa em determinada circunscrição eleitoral) – e fornece evidências mais fortes de que as instituições eleitorais são importantes para os resultados dos PPDR. O autor demonstra que, quando a magnitude do distrito é maior e quando mais assentos são alocados em níveis superiores de representação, os PPDR apresentam melhor desempenho. Além disso, o autor identifica que o sistema eleitoral pode intermediar o efeito de variáveis de contexto, pois, em sua investigação, o efeito da presença de imigração no apoio aos PPDR mostrou-se maior quando o sistema eleitoral é mais proporcional.

Estrutura política de oportunidade

A estrutura política de oportunidade refere-se ao espaço disponível para a direita radical populista surgir e ganhar apoio. Isto está relacionado à configuração da competição política (por exemplo, as estruturas de clivagem, a saliência da dimensão dos valores culturais) e aos movimentos ou estratégias dos partidos estabelecidos.

Vários autores afirmam que uma nova estrutura de clivagens políticas se estabeleceu nas democracias consolidadas da Europa ao longo das últimas décadas, o que possibilitou o surgimento de uma segunda dimensão de temáticas políticas que estruturam a competição eleitoral, sobreposta à dimensão tradicional de natureza econômica, geralmente traduzida na clivagem esquerda-direita. Essa segunda dimensão é caracterizada por valores socioculturais e abre espaço para estratégias de empreendedorismo temático (*issue-entrepreneurship*) por parte de partidos desafiadores (HOBOLT; DE VRIES, 2015). A nova clivagem cultural é uma oportunidade para a direita radical populista mobilizar as questões de imigração na dimensão dos valores

culturais. Na linha deste argumento, Rydgren (2010) identifica que as diferenças entre o desempenho dos partidos populistas de direita radical na Suécia e na Dinamarca poderiam ser explicadas pela diferença na saliência da dimensão cultural e na politização da imigração, maiores na Dinamarca e menores na Suécia. Bornschieer (2010) também argumenta sobre a importância da saliência relativa da clivagem cultural para o sucesso da direita radical populista. Entretanto, este autor acrescenta que apenas a alta saliência da dimensão cultural não é suficiente para que os partidos em questão cresçam, pois o sucesso dos PPDR também depende da capacidade (ou incapacidade) de os partidos estabelecidos reivindicarem-se como “proprietários” das questões culturais, ou, ao contrário, mobilizarem ainda mais intensamente as questões socioeconômicas, que não são priorizadas pelos PPDR. A posição ideológica do principal concorrente à direita também pode afetar o sucesso eleitoral dos PPDR. Os autores Van der Brug, Fennema e Tillie (2005) apresentam evidências de que, quando o maior partido dominante da direita se move ainda mais à direita no espectro ideológico, a proporção de votos subsequentemente obtidos pelo partido de direita radical populista tende a diminuir.

Portanto, estudos consideram que o espaço político disponível aos PPDR depende, em grande medida, dos partidos estabelecidos. O clássico trabalho de Kitschelt e McGann (1997) sobre a nova direita radical considera que dois fatores principais explicam a ascensão deles. O primeiro é a convergência ideológica dos principais partidos de centro-direita e centro-esquerda, o que abre um nicho eleitoral para partidos novos e mais radicais. O segundo é a adoção da denominada “fórmula vencedora”, que combina um apelo pró-mercado no eixo econômico com uma posição autoritária na dimensão sociocultural. Mais adiante, pesquisas colocaram em questão a posição pró-mercado dos PPDR e sua relevância para seu desempenho eleitoral (LANGE,

2007), posto que grande parte dos partidos em questão passou a adotar medidas explicitamente protecionistas, nacionalistas e em prol do reforço da presença do Estado. Predomina a concepção de que esses partidos são mais bem definidos com base nos posicionamentos radicalmente conservadores em termos socioculturais, principalmente em oposição à presença de diversidade e heterogeneidade cultural nas sociedades. Nesse sentido, o programa econômico importa menos para a definição dos partidos aqui estudados e para a adesão de seu eleitorado. Inclusive, as posições ambíguas e nebulosas nesse campo podem ser consideradas como deliberadamente estratégicas para os PPDR (ROVNY, 2013).

Em relação ao espaço aberto ou disponibilizado pelos partidos dominantes, vários estudos encontram evidências de que os PPDR são mais bem-sucedidos quando os principais partidos convergem para posições centristas (ABEDI, 2002; CARTER, 2002; KITSCHHELT; MCGANN, 1997). No estudo de Carter (2002), entre um conjunto de variáveis da dimensão da oferta eleitoral, a convergência ideológica entre os principais partidos da esquerda e da direita mostrou-se o fator mais importante para o sucesso dos PPDR. Em relação às estratégias dos partidos estabelecidos, Meguid (2005) afirma que, quando confrontados com um novo PPDR, eles têm as seguintes alternativas: podem permanecer em silêncio sobre aquela questão específica levantada pelo novo partido (estratégia de ignorar), distanciar-se dos posicionamentos nativistas (estratégia adversária), ou adotar uma posição semelhante (estratégia acomodatória). Os PPDR apenas se beneficiarão da saliência de seu tema central se os partidos estabelecidos forem hostis à sua posição, adotando as estratégias de ignorar ou de adversidade. Ao contrário, se os partidos estabelecidos optarem por uma estratégia acomodatória, ou seja, se adotarem uma posição semelhante àquela da direita radical populista, os PPDR podem perder apoio. Este argumento de que

os PPDR têm pior desempenho quando os partidos estabelecidos se tornam mais restritivos à imigração também é sustentado por outros estudiosos do tema (ARZHEIMER; CARTER, 2006; KITSCHOLT; MCGANN, 1997).

Conforme mencionado, os PPDR adotam uma ideologia e possuem uma estrutura organizacional diferente dos movimentos neofascistas, o que é um aspecto central para explicar sua performance eleitoral nas democracias consolidadas. Primeiro, os PPDR aceitaram os meios eleitorais como forma de tentar chegar ao poder, abstendo-se de ações violentas e extremistas (NORRIS, 2005). Conforme explica Mudde (2010), o extremismo é diferente do radicalismo. Enquanto o primeiro é a antítese da democracia, o segundo significa oposição à democracia liberal (ou constitucional) (MUDDE, 2010). Esta distinção é relevante para entender o sucesso dos PPDR, que são caracterizados pelo radicalismo. Eles são compatíveis com a democracia procedimental, mas assumem posições mais radicais do que os partidos dominantes e são hostis aos princípios da democracia liberal, em particular. A literatura argumenta que as estratégias utilizadas pelos PPDR para se diferenciarem do nazifascismo foram importantes para sua ascensão política. Carter (2005) demonstra que os partidos mais extremos são menos sucedidos nas urnas, e Golder (2003) identifica que os fatores que levam ao sucesso dos PPDR não funcionam para organizações extremistas, neonazistas. Em particular, o aumento do desemprego combinado com altos níveis de imigração apenas gera maior apoio eleitoral aos PPDR. Ademais, nem todos os PPDR têm raízes em movimentos extremistas, mas aqueles que as possuem têm feito um esforço para se distanciar do estereótipo do passado.

Portanto, em termos gerais, esta estratégia de “moderação” tem sido bem-sucedida para os PPDR no que diz respeito a ganhos eleitorais. Isto leva a um segundo ponto de reflexão a

respeito das explicações para a ascensão da direita radical populista, que é a adoção de uma posição autoritária em relação aos chamados “valores culturais” de uma dimensão “libertário-autoritária”. Os PPDR bem-sucedidos eleitoralmente adotaram uma orientação culturalmente fechada ou excludente (BORNSCHIER, 2010; KITSCHOLT; MCGANN, 1997), na qual a imigração tem um papel fundamental na mobilização eleitoral. Imigrantes, especificamente de origem não ocidental e islâmica, são apresentados como uma ameaça aos valores nacionais tradicionais e à “civilização ocidental”. Os PPDR enquadraram a imigração como fonte de vários problemas sociais, tais como crime, desemprego, escassez de moradia e abusos de serviços fornecidos pelo Estado de bem-estar social.

A construção estratégica da posição anti-imigrante permite que os partidos de direita radical sejam mais do que a expressão de protesto e oposição. Com a retórica de criar melhores condições sociais, incluindo segurança, protegendo o Estado social em meio à globalização, cautela quanto ao aprofundamento da União Europeia e preservando a identidade da nação contra invasão ou corrupção, eles encontram apoio entre as pessoas que se sentem ameaçadas por mudança de condições em sua sociedade (WILLIAMS, 2006, p. 5).

Ao explorar um tópico negligenciado pelos partidos estabelecidos e adotar uma posição radical a respeito, os PPDR, como já mencionado, lançam mão de uma estratégia de empreendedorismo temático (*issue-entrepreneurship*) (HOBOLT; DE VRIES, 2015) para estabelecer vantagem competitiva sobre os partidos dominantes. Quando bem-sucedidos, os PPDR constroem credibilidade como sendo o melhor ou mais eficiente partido para controlar a imigração. O apelo anti-imigração é ancorado na busca por uma comunidade nacional homogênea, fundada em elementos culturais (MUDDE, 2007). Um terceiro fator por trás

da ascensão eleitoral dos PPDR é sua retórica *anti-establishment*. Em um contexto de drástica redução da identificação partidária e enfraquecimento das clivagens sociais tradicionais (por exemplo, de classe e religião), os PPDR têm conseguido mobilizar a insatisfação dos eleitores com os partidos dominantes tradicionais. Eles enquadram os partidos estabelecidos de diferentes tradições ideológicas como praticantes das mesmas políticas e como sendo todos afetados pela corrupção. Acusam estes partidos de agir em interesse próprio ao invés de tomar decisões que beneficiem “o povo”. Em contraste, os PPDR afirmam defender o “verdadeiro povo” e prometem incorporar a voz do “homem comum” nas decisões políticas, particularmente através de ferramentas de democracia direta, como referendos e plebiscitos.

A família da direita radical populista nasceu contestando principalmente a ordem política na esfera doméstica, mas hoje pode ser interpretada como a manifestação de um dos extremos de uma clivagem que emerge também no nível global. Koopmans e Zürn (2019) consideram que uma nova clivagem política opõe “comunitaristas” e “cosmopolitas”, ou “antiglobalistas” e “globalistas” no nível internacional. Os “comunitaristas” defendem o fechamento de fronteiras, o particularismo cultural e a soberania nacional. Os “cosmopolitas” advogam por fronteiras abertas, normas universais e autoridade supranacional (KOOPMANS; ZÜRN, 2019, p. 3). Kriesi *et al.* (2008) argumentam que os PPDR são os porta-vozes de um setor da sociedade tido como os “perdedores da globalização”. Esses “perdedores” são confrontados com dificuldades em se adaptar a um mundo cada vez mais interdependente, exposto a rápidas mudanças, conexão e alta mobilidade. Estudos mais recentes demonstram que organizações partidárias da direita radical populista podem cooperar entre si na esfera internacional. Por exemplo, no nível da União Europeia, determinados partidos formam grupos parlamentares para ter mais voz nas instituições supranacionais, recursos

e credibilidade (MCDONNELL; WERNER, 2019). O contexto internacional deve ser considerado como um fator essencial para entender a emergência e a ampliação do apoio da direita radical populista. Nesse sentido, é uma esfera que também deve sofrer influência do crescimento dessa tendência ideológica. Não apenas elementos da política internacional fazem parte da retórica dos PPDR (como globalização, União Europeia, imigração), mas também são afetados pelo discurso e atuação política desses partidos. Por exemplo, Stengel, Macdonald e Nabers (2019) colocam que as formas mais excludentes e nacionalistas de populismo tendem a ser hostis à cooperação multinacional. A presença de populistas no poder tem tido consequências para as dinâmicas das relações internacionais e para a coordenação internacional para resolução de problemas transfronteiriços. Por exemplo, Heinrich, Kobayashi e Lawson (2019) demonstram empiricamente que o crescimento de atitudes populistas no âmbito da opinião pública, em particular o antielitismo e o nativismo, tem impacto negativo nos recursos que os governos dos países mais ricos destinam à ajuda internacional para o desenvolvimento.

Implicações do crescimento da direita radical populista

O impacto do crescimento dos partidos de direita radical não se restringe à arena eleitoral. A literatura considera duas formas de impacto político: direto e indireto. O impacto direto refere-se à participação dos PPDR em esferas de governo. Ao integrarem governos, os PPDR podem introduzir suas demandas em acordos de coalizão e incorporá-las nos orçamentos dos governos. Podem, ainda, fazer avançar políticas públicas a partir de ministérios e diretamente direcionar o curso de decisões e políticas públicas. O impacto indireto refere-se à pressão eleitoral exercida em partidos tradicionais que ocupam o poder. Quando

partidos tradicionais se sentem ameaçados pelo crescimento eleitoral da direita radical populista, eles tendem a alterar suas posições na direção da agenda e dos programas dos PPDR na tentativa de recuperar ou preservar seus eleitores.

Na Europa Ocidental, as primeiras experiências de PPDR no governo – especificamente na Áustria (2000), na Itália (1994) e na Holanda (2002) – promoveram um debate acadêmico sobre a (in)compatibilidade da natureza do populismo e o exercício do poder. A hipótese subjacente era a de que os PPDR enfrentariam um dilema ao crescer eleitoralmente: “por um lado devem manter sua identidade populista e radical, enquanto, por outro, são obrigados a participar do governo” (ZASLOVE, 2012), o que nos sistemas parlamentaristas geralmente implica compromisso com os partidos dominantes (contra os quais os PPDR se posicionam) e, eventualmente, moderação ideológica. Uma percepção dominante era a de que os partidos populistas estariam “destinados ao sucesso na oposição e ao fracasso no governo” (MUDDE, 2013). Entretanto, estudos posteriores, que examinaram casos mais recentes de participação no governo e incluíram os PPDR com exposição prévia ao poder (por exemplo, SVP, FPÖ, LN), contestam a tese de “incompatibilidade” (por exemplo, ALBERTAZZI; MCDONNELL, 2015; ZASLOVE, 2012). Tais estudos fornecem evidências empíricas de que os PPDR não estão destinados ao fracasso quando participam do poder. Eles podem ser bem-sucedidos em várias frentes, por exemplo, no sentido de sustentar seus resultados eleitorais, cumprir algumas promessas políticas consideradas essenciais em suas agendas e manter a satisfação dos membros e dos representantes do partido (ALBERTAZZI; MCDONNELL, 2015). Nesse sentido, os PPDR não são um “caso especial” (AKKERMAN; DE LANGE, 2012), pois os desafios que enfrentam ao entrar no governo pela primeira vez são semelhantes aos de outros partidos igualmente inexperientes. No entanto, considerar que os PPDR são capazes

de exercer o poder sem que percam sua sustentação eleitoral não descarta seu potencial de entrar em conflito com os princípios da democracia liberal (ALBERTAZZI; MUELLER, 2013). De fato, frequentemente observa-se que populistas no poder corrompem a democracia liberal. Esta é uma tendência comum observada nos regimes populistas, não apenas na Europa, mas também na América Latina (PAPPAS, 2019).

A tese de incompatibilidade

Alguns estudiosos são céticos sobre a capacidade dos PPDR de transitar com sucesso da oposição para o governo. O argumento é de que os PPDR devem “permanecer na oposição se quiserem manter a ideologia populista, ou devem se transformar em um partido *mainstream* caso sigam o desejo de governar” (TAGGART, 2000; MENY; SUREL, 2002; HEINISCH, 2003 *apud* ALBERTAZZI; MCDONNELL, 2015). Por exemplo, Canovan (1999) afirma que, “se um partido populista chega realmente ao poder, sua própria incapacidade de cumprir suas promessas será revelada e ele perderá constantemente apoio”. Meny e Surel (2002) afirmam que “os partidos populistas não são, por natureza, partidos duráveis nem sustentáveis no governo”. Seu destino é ser integrado ao *mainstream*, desaparecer, ou permanecer permanentemente na oposição. Taggart (2004) considera que o populismo tende a ser episódico: “políticos, movimentos ou partidos populistas surgem e crescem rapidamente e ganham atenção, mas têm dificuldade de sustentar esse impulso e, portanto, geralmente se desvanecem rapidamente” (TAGGART, 2004, p. 270). Para Kitschelt e McGann (1997, p. 201), a dicotomia populista entre “amigo e inimigo” e a campanha negativa em que eles “expressam mais aquilo de que não gostam do que aquilo de que gostam” funcionam para reunir apoio como partidos de oposição contra o *establishment* político, mas é questionável se a estratégia permite manter uma coalizão governante responsável por tomar

decisões políticas. Finalmente, Heinisch (2003, p. 101) sustenta a partir de suas observações empíricas que “os partidos populistas enfrentaram sérios problemas causados por sua ‘inexperiência na formulação de políticas’, pela falta de pessoal qualificado e pela pressão para diminuir a radicalidade de sua agenda e apresentação política”.

A capacidade de populistas governarem

Albertazzi e McDonnell (2015) apresentam uma concepção diferente e afirmam que a tese da “incompatibilidade” entre populismo e poder, prevalecente anteriormente, fora baseada em casos em que os partidos analisados claramente não estavam prontos para as exigências do poder. Ao ponderar sobre a capacidade de PPDR governarem, Luther (2011, p. 468) identifica que a liderança é algo fundamental para o sucesso no poder:

a probabilidade de prosperidade dos partidos externos, uma vez no governo, deve muito à capacidade da liderança de identificar e implementar estratégias e comportamentos condizentes com o novo objetivo do partido e de lidar efetivamente com as tensões inevitáveis causadas pela transição para a incumbência.

Segundo a tese acima, o desempenho dos PPDR no governo depende da capacidade de líderes individuais. Em linha semelhante, Zaslove (2012) destaca a relevância da agência dos partidos. O autor ressalta que variáveis estruturais são necessárias para explicar a inclusão dos PPDR em coalizões (os resultados eleitorais dos PPDR em relação a outros partidos, a convergência de políticas entre PPDR e partidos estabelecidos e a crescente importância numérica dos PPDR para a formação da coalizão), mas não suficientes para a continuidade do sucesso eleitoral de PPDR que governam. Três critérios relacionados à agência são enumerados como cruciais para PPDR no poder: 1) os PPDR

bem-sucedidos são capazes de equilibrar sua identidade populista e radical como “partidos de fora”, “mantendo um pé no governo e um pé fora” (ALBERTAZZI; MCDONNELL, 2006); 2) mantêm o controle sobre sua agenda política; e 3) desenvolvem estruturas partidárias bem organizadas, o que significa a combinação de liderança centralizada com ampla mobilização da sociedade civil (ZASLOVE, 2012). Como exemplos da estratégia “um pé dentro e um pé fora do governo”, Zaslove (2012) demonstra que o SVP explorou referendos suíços e iniciativas de cidadãos, o Lega Nord (Liga Norte, LN) italiano explorou a heterogeneidade da coalizão governamental, e o Dansk Folkeparti (Partido Popular Dinamarquês, DF) capitalizou seu status de *insider* como apoiador da coalizão minoritária para levar créditos por determinadas políticas na área da imigração.

O mais recente estudo comparativo dos PPDR no governo, realizado por Albertazzi e McDonnell (2015), foca em partidos na Itália e na Suíça e afirma que, quando no governo, os populistas de direita radical demonstraram conseguir introduzir políticas-chave e alinhadas com suas ideologias centrais e promessas eleitorais. Portanto, os PPDR podem sobreviver à experiência de governo, apesar dos inevitáveis compromissos e decepções que isso possa implicar, sem perder o apoio nem dos eleitores, nem dos membros. Esse sucesso em grande parte recai na estratégia de “manter um pé dentro e um pé fora do governo” (ALBERTAZZI; MCDONNELL, 2006). Para implementar essa estratégia, o elemento da comunicação é fundamental para o sucesso de PPDR no governo. Analisando a segunda experiência do LN no governo, Albertazzi e McDonnell (2010, p. 1321) identificam que “uma razão importante para seu sucesso é a capacidade do partido de apresentar uma narrativa coerente e convincente aos membros e simpatizantes do partido sobre suas experiências e realizações no governo”.

As marcas do governo populista

No estudo sobre a experiência de governo dos partidos populistas de direita radical na Áustria, Itália, Polônia e Suíça, Albertazzi e Mueller (2013, p. 343) concluem que “os partidos populistas recorrentemente perseguiram políticas que colidiram com princípios fundamentais da democracia liberal”. Em particular, eles não aceitam que o poder da maioria deve ser limitado, não aceitam a inviolabilidade dos direitos individuais, nem o princípio da divisão de poderes. Por isso, a ampliação do poder político dos PPDR contribui para a contínua erosão do consenso liberal, que desde o seu início constituiu uma das bases fundamentais do projeto europeu.

Expandindo o âmbito regional e incluindo sistemas presidenciais na análise, Pappas (2019) investiga sete casos de partidos populistas no poder no período pós-1945, a saber, Argentina (1946), Grécia (1981), Peru (1990), Itália (1994), Venezuela (1998), Equador (2007) e Hungria (2010). O autor identifica que as experiências de populistas no poder (neste caso, incluindo populistas de direita e de esquerda) apresentam quatro características comuns: 1) a dependência de uma liderança carismática extraordinária; 2) a busca incessante e estratégica da polarização política; 3) o impulso para tomar o controle do Estado, corroer as instituições liberais e impor uma constituição iliberal (assalto às instituições); e 4) o uso sistemático do clientelismo para recompensar os partidários e afastar a oposição (política de clientelismo) (PAPPAS, 2019, p. 71). Além disso, Pappas afirma que, uma vez que o populismo se estabelece no poder, há três desfechos possíveis: 1) o populismo pode se tornar elemento sistêmico, induzindo partidos fracamente liberais a mudar na direção populista (por exemplo, Argentina e Grécia); 2) o populismo pode se transformar em autocracia (por exemplo, Venezuela e Hungria); ou 3) as forças liberais podem derrotar o populismo nas urnas e voltar ao poder (mas isso muitas vezes permanece uma miragem,

sendo o Equador um potencial exemplo). Pappas considera que a variável crucial para determinar os caminhos que um país vai tomar é a presença ou ausência da liderança carismática.

Políticas de imigração mais restritivas

Na Europa, a presença de PPDR nos governos centrais ainda é limitada e, na maioria dos casos, a participação ocorre na condição de parceiros juniores de coalizão. Em função disso, fatores institucionais e dinâmicas de coalizão podem interferir no efeito direto dos PPDR em políticas públicas (VERBEEK; ZASLOVE, 2015). Entretanto, o efeito indireto dos PPDR não deve ser negligenciado. Este tipo de impacto tem sido documentado principalmente em temas centrais da agenda da direita radical populista: a imigração e a integração europeia (CARVALHO, 2013; HARMEL; SVÅSAND, 1997; MINKENBERG, 2001; SCHAIN, 2002, 2006; WILLIAMS, 2006). Abou-Chadi demonstra que os PPDR são importantes impulsionadores de mudanças na posição sobre multiculturalismo e imigração dos partidos dominantes, efeito identificado como sendo independente da opinião pública (ABOU-CHADI, 2016; ABOU-CHADI; KRAUSE, 2018). Schain (2002) demonstra no caso da França que os temas da imigração e segurança, introduzidos pelo FN na agenda eleitoral, tornaram-se importantes para o eleitorado como um todo, o que motivou os partidos tradicionais – tanto de direita quanto de esquerda – a integrá-los em seus discursos. Por fim, a adoção sistêmica de posições mais restritivas em relação à imigração na competição eleitoral tem reflexos nos resultados concretos de políticas públicas. Burni (2019) analisa a evolução dos controles migratórios nos países da Europa Ocidental ao longo de três décadas (1980-2010) e identifica que, em função da pressão eleitoral da direita radical populista, os governos de diferentes tendências ideológicas passam a adotar medidas mais restritivas à entrada de imigrantes. O grande ponto em questão a partir disso é que,

ao adotar as posições da direita radical populista, os partidos estabelecidos não necessariamente conseguem derrotá-la nas urnas e acabam por legitimar ou institucionalizar suas demandas radicais e a hostilidade aos princípios da democracia liberal.

Conclusões

Este capítulo discutiu o desafio da direita radical populista na Europa e argumentou que o sucesso desses partidos nas urnas tem implicações para além da competição partidária. O sucesso dos PPDR na Europa não é apenas eleitoral, pois esses partidos têm demonstrado habilidade em influenciar ideais, enquadrar temas, estruturar discursos e gerar legislação em direção às suas demandas radicais (WILLIAMS, 2006, 2018). Conforme se explicou, a direita radical populista é uma família partidária definida pelo nativismo, populismo e autoritarismo (MUDDE, 2007). Seu crescimento indica adesão a um projeto político, não apenas a manifestação de um ato de protesto por parte dos eleitores.

Conforme discutido, a literatura evidencia que, dentre os fatores que permitiram o crescimento dos PPDR a partir de meados dos anos de 1980 na Europa Ocidental, podem ser enfatizados os seguintes elementos explicativos. Em primeiro lugar, na dimensão da demanda eleitoral, transformações socioeconômicas estruturais desencadearam mudança de valores nas sociedades pós-industriais. Nesse sentido, algo que impulsionou o crescimento dos PPDR foi o aumento de setores da população que se opõem aos valores liberalizantes e pós-materialistas que haviam ganhado força nos anos de 1960 e 1970. Um segundo fator seria o crescimento do desencantamento político entre os cidadãos, o que ampliou a desconexão e a insatisfação dos eleitores com as elites políticas tradicionais, abrindo espaço para os eleitores mudarem com mais volatilidade suas preferências eleitorais e optarem por partidos desafiantes. Na dimensão da oferta eleitoral,

mostrou-se importante a habilidade dos PPDR em se organizar como instituição partidária (por exemplo, com forte centralização e liderança, assim como a profissionalização do partido), em se afastar dos estereótipos extremistas e em explorar temas anteriormente ignorados por partidos tradicionais, notadamente o tema da imigração. Por fim, destaca-se o tipo de resposta por parte dos partidos estabelecidos diante do surgimento de PPDR. Em determinados casos, os PPDR não conseguiram se impor eleitoralmente, em certa medida devido à estratégia de acomodação adotada por parte dos partidos tradicionais.

Em conclusão, o crescimento dessa tendência ideológica tem implicações para as democracias liberais consolidadas. As consequências ultrapassam a dimensão retórica e se refletem em determinadas áreas de políticas públicas. Em especial, as políticas de imigração têm se tornado mais restritivas na Europa, como reflexo da pressão eleitoral exercida pelos PPDR nos partidos que ocupam o governo. Ademais, ainda que os PPDR mobilizem apoio eleitoral com base em duras críticas ao *establishment* político e aos partidos tradicionais, eles não são incompatíveis com o exercício do poder. Pelo contrário, as experiências estudadas demonstram que eles conseguem manter seu apoio e implementar ao menos alguns dos elementos de sua agenda programática quando ocupam cargos políticos. Indireta e diretamente os PPDR têm sido responsáveis por agravar tensões e contradições no seio das democracias liberais da Europa, colocando em risco, inclusive, o projeto europeu de integração regional.

Referências

ABEDI, A. Challenges to Established Parties: The Effects of Party System Features on the Electoral Fortunes of Anti-Political-Establishment. *European Journal of Political Research*, v. 41, p. 551-583, 2002.

ABOU-CHADI, T. Political and Institutional Determinants of Immigration Policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 42, n. 13, p. 2087-2110, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1166938>. Acesso em: 22 jul. 2020.

ABOU-CHADI, T.; KRAUSE, W. The Causal Effect of Radical Right Success on Mainstream Parties' Policy Positions: A Regression Discontinuity Approach. *British Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 1-19, 2018.

AKKERMAN, T.; DE LANGE, S. L. Radical Right Parties in Office: Incumbency Records and the Electoral Cost of Governing. *Government and Opposition*, v. 47, n. 4, p. 574-596, 2012.

ALBERTAZZI, D.; MCDONNELL, D. *Populists in Power*. London and New York: Routledge, 2015.

ALBERTAZZI, D.; MCDONNELL, D. The Lega Nord in the Second Berlusconi Government: In a League of Its Own. *West European Politics*, v. 28, n. 5, p. 952-972, 2006.

ALBERTAZZI, D.; MCDONNELL, D. The Lega Nord Back in Government. *West European Politics*, v. 33, n. 6, p. 1318-1340, 2010.

ALBERTAZZI, D.; MUELLER, S. Populism and Liberal Democracy: Populists in Government in Austria, Italy, Poland and Switzerland. *Government and Opposition*, v. 48, n. 3, p. 343-371, 2013.

ARZHEIMER, K. Conceptual Confusion is Not Always a Bad Thing: The Curious Case of European Radical Right Studies. In: MARKER, K. *et al. Demokratie und Entscheidung*. Wiesbaden, Alemanha: Springer, 2018. p. 23-40.

ARZHEIMER, K. Contextual Factors and the Extreme Right Vote in Western Europe, 1980-2002. *American Journal of Political Science*, v. 53, n. 2, p. 259-275, 2009.

ARZHEIMER, K.; CARTER, E. Political Opportunity Structures and Right-Wing Extremist Party Success. *European Journal of Political Research*, v. 45, n. 3, p. 419-443, 2006.

BETZ, H.-G. The Two Faces of Radical Right-Wing Populism in Western Europe. *The Review of Politics*, v. 55, n. 4, p. 663-685, 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1407611>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BOOMGAARDEN, H. G.; VLIEGENTHART, R. Explaining the Rise of Anti-Immigrant Parties: The Role of News Media Content. *Electoral Studies*, v. 26, p. 404-417, 2007.

BORNSCHIER, S. *Cleavage Politics and the Populist Right*. Philadelphia: Temple University Press, 2010.

BURNI, A. *Government Agenda under Electoral Pressure: The Impact of Radical Right Parties on Immigration Policies in Western European Democracies (1980-2010)*. 2019. 190 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

CANOVAN, M. Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, v. XLVII, p. 2-16, 1999.

CARTER, E. L. Proportional Representation and the Fortunes of Right-Wing Extremist Parties. *West European Politics*, v. 25, n. 3, p. 125-146, 2002. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/713601617>. Acesso em: 22 jul. 2020.

CARVALHO, J. *Impact of Extreme Right Parties on Immigration Policy: Comparing Britain, France and Italy*. [S. l]: Routledge, 2013.

GIVENS, T. E. *Voting Radical Right in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

GOLDER, M. Explaining Variation in the Success of Extreme Right Parties in Western Europe. *Comparative Political Studies*, v. 36, n. 4, p. 432-466, 2003.

GOLDER, M. Far Right Parties in Europe. *Annual Review of Political Science*, v. 19, n. 1, p. 477-497, 2016. Disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-042814-012441>. Acesso em: 22 jul. 2020.

HAINSWORTH, P. *The Extreme Right in Western Europe*. New York: Routledge, 2008.

HARMEL, R.; SVÅSAND, L. The Influence of New Parties on Old Parties' Platforms: The Cases of the Progress Parties and Conservative Parties of Denmark and Norway. *Party Politics*, v. 3, n. 3, p. 315-340, 1997.

HEINISCH, R. Success in Opposition – Failure in Government: Explaining the Performance of Right-Wing Populist Parties in Public Office. *West European Politics*, v. 26, n. 3, p. 91-130, 2003. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380312331280608>. Acesso em: 22 jul. 2020.

HEINRICH, T.; KOBAYASHI, Y.; LAWSON, E. J. Populism and Foreign Aid. In: DEVELOPMENT STUDIES ASSOCIATION CONFERENCE. Milton Keynes, UK, 2019. [artigo sob revisão].

HOBOLT, S. B.; DE VRIES, C. E. Issue Entrepreneurship and Multiparty Competition. *Comparative Political Studies*, v. 48, n. 9, p. 1159-1185, 12 Aug. 2015. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414015575030>. Acesso em: 22 jul. 2020.

IGNAZI, P. *Extreme Right Parties in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

INGLEHART, R.; NORRIS, P. Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash. *Harvard Kennedy School*, n. RWP16-026, Aug. 2016.

INGLEHART, R.; NORRIS, P. Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse. *Perspectives on Politics*, v. 15, n. 2, p. 443-454, June 2017.

JACKMAN, R. W.; VOLPERT, K. Conditions Favouring Parties of the Extreme Right in Western Europe. *British Journal of Political Science*, v. 26, n. 4, p. 501-521, 1996.

KITSCHOLT, H. Growth and Persistence of the Radical Right in Postindustrial Democracies: Advances and Challenges in Comparative Research. *West European Politics*, v. 30, n. 5, p. 1176-1206, 2007.

KITSCHOLT, H.; MCGANN, A. *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. Michigan: University of Michigan Press, 1997. Disponível em: 10.3998/mpub.14501. Acesso em: 22 jul. 2020.

KOOPMANS, R.; ZÜRN, M. Cosmopolitanism and Communitarianism – How Globalization Is Reshaping Politics in the Twenty-First Century. In: DE WILDE, P. et al. (org.). *The Struggle Over Borders: Cosmopolitanism and Communitarianism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 1-34.

KRIESI, H. et al. *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

LANGE, S. L. A New Winning Formula? The Programmatic Appeal of the Radical Right. *Party Politics*, v. 13, n. 4, p. 411-435, 2007.

LUBBERS, M.; SCHEEPERS, P. French Front National Voting: A Micro and Macro Perspective. *Ethnic and Racial Studies*, v. 25, n. 1, p. 120-149, 2002.

LUTHER, K. R. Of Goals and Own Goals: A Case Study of Right-Wing Populist Party Strategy for and During Incumbency. *Party Politics*, v. 17, n. 4, p. 453-470, 2011.

MCDONNELL, D.; WERNER, A. *International Populism: The Radical Right in the European Parliament*. London: C. Hurst & Co, 2019.

MEGUID, B. M. Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 347-359, 2005. Disponível em: http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055405051701. Acesso em: 22 jul. 2020.

MENY, Y.; SUREL, Y. *Par le peuple, pour le peuple: le populisme et les democracies*. Paris: Librairie, 2002.

MINKENBERG, M. The Radical Right in Public Office: Agenda-Setting and Policy Effects. *West European Politics*, v. 24, n. 4, p. 1-21, 2001. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380108425462>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MUDDE, C. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MUDDE, C. The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy. *West European Politics*, v. 33, n. 6, p. 1167-1186, 2010.

MUDDE, C. Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What? *European Journal of Political Research*, v. 52, n. 1, p. 1-19, 2013.

MUDDE, C. The Study of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave. *C-REX Working Paper Series*, University of Oslo, n. 1, p. 1-25, 2016.

MUIS, J.; IMMERZEEL, T. Causes and Consequences of the Rise of Populist Radical Right Parties and Movements in Europe. *Current Sociology*, v. 65, n. 6, p. 909-930, 2017. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0011392117717294>. Acesso em: 22 jul. 2020.

NORRIS, P. *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PAPPAS, T. S. Populists in Power. *Journal Of Democracy*, v. 30, n. 2, p. 70-84, 2019.

ROVNY, J. Where do Radical Right Parties Stand? Position Blurring in Multidimensional Competition. *European Political Science Review*, v. 5, n. 1, p. 1-26, fev. 2013. Disponível em: http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1755773911000282. Acesso em: 3 ago. 2014.

RYDGREN, J. Radical Right-Wing Populism in Denmark and Sweden: Explaining Party System Change and Stability. *SAIS Review of International Affairs*, v. 30, n. 1, p. 57-71, 2010.

SCHAIN, M. A. *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*. [New York: Palgrave], 2002.

SCHAIN, M. A. The Extreme-Right and Immigration Policy-Making: Measuring Direct and Indirect Effects. *West European Politics*, v. 29, n. 2, p. 270-289, 2006.

STENGEL, F. A.; MACDONALD, D. B; NABERS, D. *Populism and World Politics Exploring Inter- and Transnational Dimensions*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

STOCKEMER, D. Structural Data on Immigration or Immigration Perceptions? What Accounts for the Electoral Success of the Radical Right in Europe? *Journal of Common Market Studies*, v. 54, n. 4, p. 999-1016, 2016.

TAGGART, P. Populism and Representative Politics in Contemporary Europe. *Journal of Political Ideologies*, v. 9, n. 3, p. 269-288, 2004.

TAGGART, P. T. New Populist Parties in Western Europe. *West European Politics*, v. 18, n. 1, p. 34-51, 1995. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389508425056>. Acesso em: 22 jul. 2020.

TIMBRO. *Timbro Authoritarian Populism Index* [site]. 2019.

VAN DER BRUG, W.; FENNEMA, M.; TILLIE, J. Why Some Anti-Immigrant Parties Fail and Others Succeed: A Two-Step Model of Aggregate Electoral Support. *Comparative Political Studies*, v. 38, n. 5, p. 537-573, 2005.

VAN SPANJE, J. Contagious Parties: Anti-Immigration Parties and Their Impact on Other Parties' Immigration Stances in Contemporary Western Europe. *Party Politics*, v. 16, n. 5, p. 563-586, 2010.

VERBEEK, B.; ZASLOVE, A. The Impact of Populist Radical Right Parties on Foreign Policy: The Northern League as a Junior Coalition Partner in the Berlusconi Governments. *European Political Science Review*, v. 7, n. 4, p. 525-546, Nov. 2015.

WERTS, H.; SCHEEPERS, P.; LUBBERS, M. Euro-Scepticism and Radical Right-Wing Voting in Europe, 2002–2008: Social Cleavages, Socio-Political Attitudes and Contextual Characteristics Determining Voting for the Radical Right. *European Union Politics*, v. 14, n. 2, p. 183-205, 2012.

WILLIAMS, M. H. *The Impact of Radical Right-Wing Parties in West European Democracies*. New York: Palgrave, 2006.

WILLIAMS, M. H. The Political Impact of the Radical Right. In: RYDGREN, J. (ed.). *The Oxford Handbook of the Radical Right*. [Oxford: Oxford University Press], 2018. p. 1-24. Disponível em: <http://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780190274559.001.0001/oxfordhb-9780190274559-e-16>. Acesso em: 22 jul. 2020.

ZASLOVE, A. The Populist Radical Right in Government: The Structure and Agency of Success and Failure. *Comparative European Politics*, v. 10, n. 4, p. 421-448, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1057/cep.2011.19>. Acesso em: 22 jul. 2020.

9. UM BALANÇO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA: avanços na participação popular?

Sarah Goifman Martins Diniz

Jamile Mata Diz

Introdução

Este capítulo se propõe a apresentar um balanço sobre o funcionamento do instrumento de participação popular introduzido pelo Tratado de Lisboa (2007): a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE). A criação da ICE está relacionada ao debate protagonizado na União Europeia (UE) desde o início dos anos de 2000, sobre a necessidade de democratizar e aproximar o cidadão europeu das instituições europeias, a partir da governança. Nesse sentido, discute-se, principalmente, a necessidade de reforçar a democracia participativa, viés importante da não ratificada Constituição Europeia e presente no Tratado da União Europeia, também chamado de Tratado de Lisboa. Utiliza-se como abordagens teóricas o novo institucionalismo da escolha racional e a literatura clássica do déficit democrático europeu.

A hipótese apresentada no presente capítulo refere-se, especificamente, aos resultados auferidos pela Iniciativa de Cidadania Europeia desde sua criação com o Tratado de Lisboa e, portanto, sua consequente efetividade. Dessa forma, esta pesquisa possui um caráter exploratório, propondo-se a fazer uma apresentação descritiva dos resultados auferidos pela ICE em seus oito anos de funcionamento.

O objetivo insere-se na ampla discussão trazida pelas instituições europeias sobre o chamado déficit democrático, uma vez que a integração, *per se*, como processo negociado *vis-à-vis* pelos Estados (em especial pelos Poderes Executivos, com participação *a posteriori* do Legislativo) tende a aprofundar a concentração do poder decisório em órgãos que não possibilitem uma participação democrática e dialógica direta do cidadão.

Neste contexto, a partir do Livro Branco da Governança, iniciou-se o debate sobre a legitimidade dos poderes conferidos às instituições europeias sob a perspectiva do acesso e participação dos cidadãos, buscando lograr maior transparência e promover uma aproximação entre as instituições e os indivíduos.

Contudo, somente a partir do Tratado de Lisboa cria-se um instrumento normativo específico que realmente fixa o procedimento necessário para que a participação cidadã ocorra de forma direta, mediante a figura da iniciativa popular.

Vale ressaltar ainda que, apesar de a ICE ter sido instituída em 2009 a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, sua efetividade ocorreu em 1º de abril de 2012 – data delimitada pelo artigo 23º do Regulamento (UE) 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, o qual institui os procedimentos para o funcionamento da Iniciativa de Cidadania Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2011). Dessa forma, o recorte temporal da presente pesquisa para análise dos resultados da participação popular compreende o início de fato do funcionamento da ICE em 2012 até o presente ano de 2019.

A relevância da pesquisa realizada, cujos resultados aqui são desglosados, visa compreender como a iniciativa popular (instrumento de participação dos cidadãos de forma direta no processo decisório-normativo da UE) vem sendo efetivamente utilizada, com vistas a melhorar e dar transparência às propostas legislativas estabelecidas de forma exclusiva, pelo Tratado de Lisboa, à Comissão Europeia conforme se depreende do marco regulatório europeu.

A metodologia de trabalho centrou-se, de conseguinte, nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa interdisciplinar que envolve temas relativos à participação popular e à integração regional, devido especialmente ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise de um sistema jurídico que, todavia, não tem logrado na prática estabelecer condições adequadas para a efetividade e incremento da mencionada participação.

Nesse sentido, devem-se utilizar métodos que permitam analisar os resultados da ICE, mediante análise de todas as iniciativas apresentadas, buscando, de forma preliminar, sistematizá-las em categorias (ICE aprovadas, ICE em andamento e ICE rechaçadas). O método dedutivo permitiu estabelecer as premissas conceituais e práticas aplicadas ao tema da participação direta no cenário da UE. Recorre-se às seguintes técnicas de pesquisa: fontes primárias e secundárias a partir dos documentos oficiais da própria União Europeia, análise de dados e também revisão bibliográfica.

Finalmente, sob a perspectiva metodológica, a abordagem dedutiva deve especificar o conteúdo das premissas, a partir de um binômio correto/incorreto, válido/inválido, real/fictício, não havendo níveis intermediários de conclusão. Deste modo, na presente pesquisa, como os resultados ainda são parciais (uma vez que há iniciativas em andamento), a conclusão se dará,

exclusivamente, com base nos dados coletados, e em sua consequente sistematização

O déficit democrático europeu e a necessidade de aproximação do cidadão: por um espaço decisório dialógico

O déficit democrático é um tema recorrente na literatura sobre a União Europeia. No presente capítulo utiliza-se a contribuição de Follesdal e Hix (2006) como referência da literatura sobre o déficit democrático,¹ em especial, pois os autores se baseiam no conceito de poliarquia de Robert Dahl (1989) como tipo ideal de democracia.

Ressalta-se a aplicação do modelo de Dahl a qualquer processo político decisório – transcendendo a aplicação doméstica a Estados-Nação como é possível observar em estudos de Lijphart (2003) e Belém Lopes (2016) –, ainda que com rendimentos analíticos diferentes (MONTE, 2018, p. 19). Dessa forma, o entendimento de poliarquia é aplicável à UE, mesmo que ela não seja uma poliarquia perfeita. Follesdal e Hix (2006) apresentam os cinco pilares do déficit democrático: (i) o processo de integração europeu favoreceu a preponderância do Poder Executivo; (ii) o Parlamento Europeu é fraco comparado às demais instituições europeias; (iii) não se pode falar em eleições verdadeiramente europeias; (iv) nota-se uma real distância entre as estruturas da União Europeia e seus cidadãos; (v) a integração europeia produz desvios de políticas em relação à preferência dos cidadãos (FOLLESDAL; HIX, 2006, p. 3-6). Para fins do capítulo, os itens (ii) e (iv) serão abordados, uma vez que se coadunam metodologicamente ao objetivo aqui proposto, conforme acima descrito.

¹ É importante ressaltar que o déficit democrático não é um conceito unânime na literatura e que há vozes discordantes dos argumentos apresentados, como Majone (1996) e Moravcsik (2002, 2004).

Nesse sentido, vale a pena destacar que o Livro Branco “pretendeu [promover a] melhor utilização por parte da UE dos poderes que lhe outorgam seus cidadãos, o que se espera permita uma conexão mais direta com eles” (MATA DIZ; LEMOS JÚNIOR, 2016, p. 100) e que a Declaração de Laeken “teve um alcance mais político-estrutural, ao abrir um processo de reforma que deu início aos debates sobre o futuro da Europa, inclusive com determinantes funcionais” (MATA DIZ; LEMOS JÚNIOR, 2016, p. 100). Franklin Trein faz referência à necessidade percebida ao elaborar o Tratado de Lisboa da UE em “se estruturar para desenvolver uma atuação global, porém com respaldo não só de suas lideranças políticas, mas também de sua base social, ou seja, a sociedade civil europeia” (TREIN, 2009, p. 106).

Essas novas bases atenderam, em maior ou menor medida, às demandas participativas e deliberativas feitas pelos próprios cidadãos, fundadas na premissa de que havia um “gap” ou distanciamento entre as instituições europeias e sua correspondente burocracia e a vontade dos cidadãos. Nesse sentido, vale a pena ressaltar as bases de legitimação democrática da UE que se baseiam na *representatividade* e que, a partir do Tratado de Lisboa, encontram-se compatibilizadas com o eixo *participativo*. Segundo Sartori, é importante compreender o método da formação da instância decisória, considerando que os riscos externos da tomada de uma decisão coletivizada variam segundo o método de composição (SARTORI, 1994, p. 294). Nessa linha argumentativa, a *representação* é um mecanismo eficaz, mas ela pode ser conferida em dois eixos: democrática e não democrática (SARTORI, 1994, p. 298). A representação democrática é aquela que deriva de processos eleitorais, enquanto a não democrática deriva de processos de indicação, por exemplo. No caso da UE, o Parlamento Europeu representa a via democrática (artigo 14º do Tratado da União Europeia – TUE), sendo a única instituição

com eleição direta, universal e secreta, seguindo-se, assim, o modelo tradicional de democracia representativa.

Dado o papel de destaque da Comissão Europeia (CE) no processo legislativo e no mecanismo da ICE, como será abordado adiante, percebe-se a emergência do debate sobre novas formas de democracia no espaço integrado – uma vez que a CE é uma instância de representação não democrática, sendo seus membros indicados pelos Estados-membros, ainda que com posterior aprovação pelo Parlamento.

Já em relação ao item (ii), faz-se interessante ressaltar, para fins de análises de processos legislativos da União Europeia, que apenas a CE possui competência exclusiva de proposição legislativa (artigo 17º, nº 2 do TUE). Nesse sentido, o Parlamento Europeu, uma instituição decisória legislativa da UE e a única eleita diretamente pelos cidadãos, não ostenta competência direta para propor normas de maneira independente, pois deve se submeter ao controle prévio de consistência dado à Comissão. Esse monopólio da proposição legislativa pela CE suscita questionamentos quanto à distribuição e o equilíbrio de poderes entre as principais instituições europeias, dado que significa um redimensionamento dos poderes parlamentares clássicos a uma instituição de natureza formalmente técnica, mas que exerça também um papel político, ainda que sob a aparente figura de instituição guardiã do Direito da União.

A base legal da Iniciativa de Cidadania Europeia

O instrumento de iniciativa popular encontra-se disposta no artigo 11º do TUE, que segue na íntegra:

Artigo 11º

1. As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem

e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União.

2. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.

3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das acções da União, a Comissão Europeia procede a amplas consultas às partes interessadas.

4. *Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados.* Os procedimentos e condições para a apresentação de tal iniciativa são estabelecidos nos termos do primeiro parágrafo do artigo 24.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TRATADO..., 2007, grifo nosso).

A ICE representa um instrumento importante, sob a perspectiva formal, uma vez que busca incluir o cidadão no processo decisório que corresponde, em termos institucionais, à atuação do Conselho, Parlamento e Comissão Europeia. É um mecanismo que confere maior solidez e coerência às diretrizes da UE no que tange à democracia participativa, especialmente a partir da adoção do Livro Branco em 2001.

Faz-se necessário ressaltar também a previsão contida no artigo 10º do Tratado de Lisboa que, em seu inciso 3º, determina que “todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.”

Esse tipo de iniciativa configura-se inédita quando se observam os tratados fundacionais da integração europeia – Maastricht

(1992), Amsterdam (1998), Nice (2001) etc. –, e teve como fonte de inspiração o artigo 47º da não ratificada Constituição Europeia, que previa o conceito de democracia participativa. O Tratado de Lisboa, apesar de não adotar explicitamente o conceito de democracia participativa em seus objetivos – deixando-o aberto para interpretação –, reforça o princípio democrático da UE mediante a democracia representativa (artigo 10º do TUE) e, ao mesmo tempo, fixa mecanismos participativos como a ICE (TREIN, 2009, p. 107; SMISMAN, 2015, p. 90).

Deve-se mencionar ainda que, ao promover canais de participação popular direta, o Tratado eleva a legitimidade democrática da União ao prever instrumento específico no qual a instituição governa para os cidadãos (SCHMIDT, 2013, p. 258). Esse é um importante passo para incrementar a participação popular e, sem dúvida, representa um intento de sanar as demandas democráticas apontadas não só pelos próprios cidadãos e teóricos, mas também reconhecidas pela própria UE.

O funcionamento da ICE, como já mencionado, foi estabelecido pelo Regulamento (UE) 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho em 2011. Dessa forma, mesmo o instrumento tendo sido criado pelo Tratado de Lisboa, sua entrada em vigor deu-se somente em 2012 a partir do referido regulamento, que dispôs sobre as regras, alcance e destinatários do que fora estabelecido no Tratado de Lisboa. Textualmente, o artigo 1º do regulamento supracitado traz uma definição de ICE a partir das condições para sua implementação:

[...] uma iniciativa apresentada à Comissão nos termos do presente regulamento pela qual esta é *convidada* a apresentar, no âmbito das suas atribuições, *uma proposta adequada sobre matérias em relação às quais os cidadãos consideram necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados, e que tenha recebido o apoio de pelo menos um*

milhão de assinantes elegíveis, provenientes de pelo menos um quarto dos Estados-membros (UNIÃO EUROPEIA, 2011, grifo nosso).

Nesse sentido, destaca-se que o Regulamento oferece maior clareza aos critérios necessários para que se possa alcançar uma proposta de iniciativa legislativa popular. O artigo 11º do TUE tem um conteúdo plurissignificativo, pois adota somente um critério numérico ao referir-se apenas a um número significativo de Estados-membros (EM), o que foi, posteriormente, corrigido no Regulamento ao especificar que a iniciativa deve alcançar, pelo menos, a representação de um quarto dos Estados-membros, ou seja, a dimensão quantitativa deve alcançar sete dos 28 Estados.²

O Regulamento também estipula quem pode propor e apoiar iniciativas legislativas, ou seja, os destinatários que podem utilizar-se do instrumento: cidadãos dos EM que tenham direito a voto nas eleições para o Parlamento Europeu (artigo 3º, nº 1 e 3). Deve-se formar, a partir da demanda popular, um comitê cuja composição integre, no mínimo, sete cidadãos residentes em, pelo menos, sete países diferentes da UE, comitê este que ficará responsável pela interlocução direta com as instituições da UE (artigo 3º, nº 2).

O artigo 4º do Regulamento prevê que, antes de iniciar o processo de coleta de assinaturas, o comitê organizador da ICE deve registrar a iniciativa na CE, informando seu objeto principal de demanda, mediante setorização do interesse, e explicitando seus objetivos. A CE possui o prazo de dois meses para efetuar o registro e informar os respectivos organizadores, controlando o sistema de registro, pois somente poderá fazê-lo se:

² No preâmbulo do Regulamento (UE) 211/2011 também se menciona que há um número mínimo de assinaturas a ser coletadas em cada país, sendo esse o número de deputados que o Estado-membro em questão possui no Parlamento Europeu multiplicado por 750. Há uma tabela anexa ao documento, intitulada Anexo I, que dispõe sobre o mínimo de assinaturas que devem ser coletadas em cada país para que seja considerado um número significativo.

1. o comitê de cidadãos foi devidamente formado nos termos do artigo 3º, ou seja, deverá cumprir o requisito numérico 7/7 anteriormente citado;
2. a proposta de iniciativa de cidadania encontra-se delimitada pelo âmbito de competência da CE para apresentar uma proposta legislativa à União a efeitos de aplicação dos Tratados, isto é, deve-se referir a matéria e/ou assunto que se encontre devidamente enquadrado no rol competencial da própria União;³
3. a proposta de iniciativa de cidadania não for manifestamente abusiva, frívola ou vexatória, o que significa que não pode tratar-se de tema que represente uma afronta aos objetivos da União deixando, contudo, ampla margem de discricionariedade para que a própria CE determine o significado contextual de cada um dos termos;
4. a proposta não for manifestamente contrária aos valores da União consagrados no artigo 2º do TUE, tais como: igualdade, respeito às minorias, dignidade, etc.

Dessa forma, percebe-se que é instituído um controle de admissibilidade prévio de propostas populares pela CE, com requisitos legalmente previstos pelo Regulamento, ato normativo obrigatório de caráter geral adotado pela União.

Uma vez realizado o registro da ICE, procede-se à recolha de assinaturas, havendo o período de um ano para que o número de um milhão de assinaturas seja efetivado, pois caso contrário a ICE é automaticamente arquivada.⁴ No caso de o número estipulado de subscritores ter sido alcançado, as assinaturas são remetidas às autoridades competentes dos EM para verificação e validação e, num período de até três meses, a CE deve se pronunciar sobre a aceitação ou não do registro, nos termos do artigo 8º. Após a verificação e validação das assinaturas, a ICE deve ser

³ Sobre competências da União, vide: POZO; MATA DIZ, 2013.

⁴ Mecanismo observado através do acompanhamento da atualização do status da iniciativa no site da Comissão Europeia.

apresentada à CE nos termos do artigo 9º do Regulamento. A partir dessa apresentação, a Comissão deve (i) publicar a iniciativa no registro; (ii) receber os organizadores para permitir-lhes explicar detalhadamente as questões suscitadas na iniciativa; (iii) apresentar, no prazo de três meses, relatório sobre a análise jurídica e política a respeito da iniciativa de cidadania, as medidas que pretende tomar e os motivos que a levam a tomar ou não essas medidas, conforme disposto no artigo 10º, o que reforça a natureza política das funções atribuídas à Comissão.

Atendidas as condições, convoca-se uma audiência pública com os organizadores da ICE no Parlamento Europeu. Após esses procedimentos, caso a Comissão julgue cabível, inicia-se o processo legislativo ordinário (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a). Assim, percebe-se que é instituído um *segundo filtro de admissibilidade* pela CE, este com caráter de natureza político-jurídica, e após cumprir os critérios objetivos de admissibilidade citados alhures, consubstanciados no cronograma estabelecido pela Figura 1:

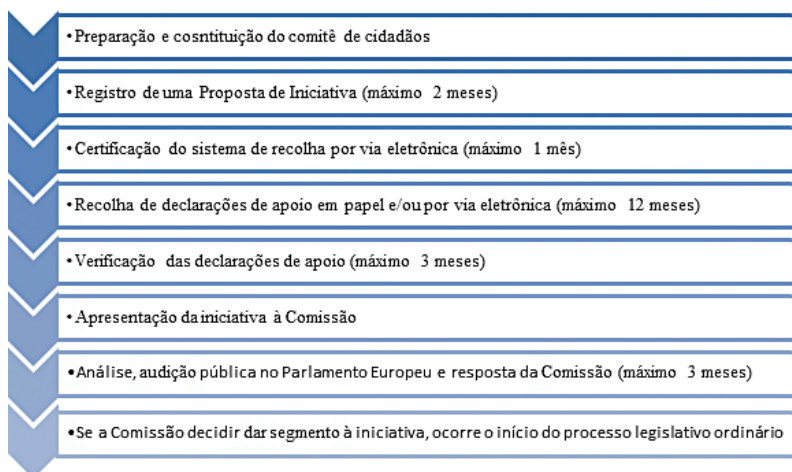


Figura 1 - Processo da Iniciativa de Cidadania Europeia

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nas informações da Comissão Europeia (2019a).

Os resultados auferidos pela Iniciativa de Cidadania Europeia

Atualmente, segundo a classificação da própria União Europeia,⁵ há uma sistematização das categorias relativas aos tipos de iniciativas: *bem-sucedidas*, *em aberto*, *arquivadas* e *recusadas*. O gráfico abaixo apresenta os dados entre 2012 e 2019 dos resultados e a sistematização das ICEs:

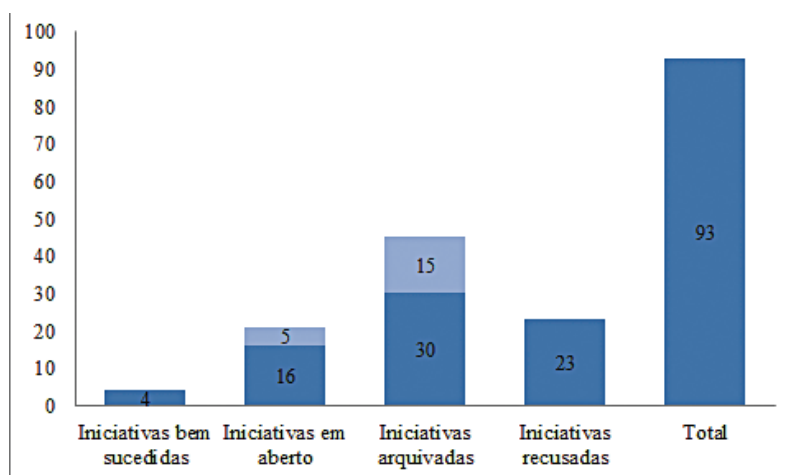


Gráfico 1 - Resultados da Iniciativa de Cidadania Europeia (2012-2019)

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados disponíveis sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia presentes no site da Comissão Europeia.⁶

A partir do gráfico acima, é possível observar que houve 93 propostas de ICE entre 2012 e 2019. Dessa forma, percebe-se que esse instrumento teve impacto significativo no *enforcement* da democracia participativa, tendo sido utilizado pelos cidadãos europeus como forma de se inserirem no processo legislativo da UE de forma direta. No recorte deste capítulo, é possível perceber

⁵ Classificação realizada no site oficial da União Europeia (2019a) referente à Iniciativa de Cidadania.

⁶ Gráfico atualizado com dados disponíveis até 24 de novembro de 2019.

também que há 21 iniciativas em aberto, indicando a utilização permanente e contínua do mecanismo. Além disso, destaca-se que quatro iniciativas foram classificadas como bem-sucedidas, são elas: *A água e o saneamento são um direito humano! A água não é uma mercadoria, mas um bem público!*; *Um de nós*; *Stop Vivisection*; e *Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos*. Outras cinco iniciativas alcançaram um milhão de assinaturas e estão em processo de análise para serem apresentadas à Comissão Europeia, são elas: *Minority Safepack*; *Stop Extremism*; *End the Cage Age*; *Eat Original – Unmask Your Food!*; e *Rotulagem obrigatória de alimentos que não sejam vegetarianos e veganos*.

Há ainda 45 iniciativas que foram arquivadas por decisão dos propositores ou por não terem as assinaturas necessárias (38,38% do total de 93 propostas), sendo que 30 dessas iniciativas foram arquivadas por número insuficiente de assinaturas – ou seja, não atingiram o critério mínimo de admissibilidade previsto no artigo 11º do TUE e no Regulamento (UE) 211/2011. As outras 15 iniciativas da categoria arquivadas foram retiradas pelos próprios organizadores, em geral próximo à data limite de recolha de assinaturas. Outras 23 sequer receberam número de registro, representando 24,73% do total das 93 propostas, por terem sido barradas no controle de admissibilidade da CE, conforme veremos adiante.

A partir desse panorama geral dos resultados auferidos pela ICE entre 2012 e 2019, busca-se realizar uma análise mais profunda em três categorias: (i) iniciativas bem-sucedidas; (ii) iniciativas em aberto há mais de dois anos; (iii) iniciativas recusadas. As três subseções a seguir apresentam as quatro iniciativas classificadas como bem-sucedidas pela CE, as duas iniciativas em aberto por tempo anormal segundo os procedimentos legalmente estabelecidos e as 23 iniciativas recusadas pela Comissão.

As iniciativas bem-sucedidas

Right 2Water

A primeira ICE a atingir o número mínimo de assinaturas foi a *A água e o saneamento são um direito humano! A água não é uma mercadoria, mas um bem público!*, também conhecida pelo seu nome em inglês *Right 2Water*⁷ (COMISSÃO EUROPEIA, 2019b). O principal objetivo da proposta demandou um reconhecimento por parte da União relativo ao acesso à água potável e ao saneamento básico como direito fundamental, com a consequente garantia de acesso geral a esses serviços públicos. A proposta da *Right 2Water* recebeu um total de 1.659.543 assinaturas em 25 EM da UE, alcançando o número mínimo de assinaturas em 13 países⁸ (COMISSÃO EUROPEIA, 2014a). Posteriormente, os organizadores ainda submeteram assinaturas aportadas por cidadãos de mais dois países, França e Dinamarca – alcançando assinaturas de 27 Estados-membros da União Europeia.⁹ Dessa forma, a iniciativa cumpriu com os requerimentos objetivos tanto do artigo 11º do TUE como do Regulamento (UE) 211/2011.

A proposta foi apresentada à Comissão e realizou-se uma audiência pública em 2014, seguida por uma resposta formal da CE – conforme o processo descrito na Figura 1. Nessa resposta, a Comissão se comprometeu a: (i) reforçar a implementação da legislação existente sobre a qualidade da água nas bases do 7th Environment Action Program (2014-2020)¹⁰ e da Water Blueprint; (ii) promover uma ampla consulta junto aos Estados e instituições da UE quanto à Diretiva Água Potável (Diretiva 98/83/CE, em especial referente ao acesso à água de qualidade);

⁷ Em português, por uma tradução nossa, esse título seria “Direito à água”.

⁸ Áustria, Bélgica, Finlândia, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Eslováquia, Eslovênia e Espanha.

⁹ A Croácia só aderiu à UE em 2013, quando a ICE já estava em processo de conclusão de recolhimento de assinaturas.

¹⁰ Sobre o Sétimo Programa, vide: MATA DIZ; LIMA FONTES, 2020.

(iii) aumentar a transparência sobre os dados disponíveis sobre esgoto e água potável dos centros urbanos e explorar a ideia de *benchmarking*¹¹ de qualidade da água; (iv) promover o diálogo estruturado sobre transparência com os *stakeholders* do setor; (v) cooperar com os serviços existentes em relação à aplicação das melhores práticas disponíveis no serviço de acesso e utilização da água; (vi) estimular abordagens alternativas relativas à assistência ao desenvolvimento; (vii) promover o compartilhamento de melhores práticas entre EM e identificar novas áreas de cooperação; (viii) advogar pelo acesso universal à água potável e ao saneamento básico como área prioritária para as Metas de Desenvolvimento Sustentável (EUROPEAN COMMISSION, 2014, p. 13).

Conforme disponível no site da CE, os desdobramentos dados à *ICE Right 2Water* a partir da resposta da Comissão foram: (i) a alteração da Diretiva Água Potável em 28 de outubro de 2015; (ii) proposta de iniciativa legislativa sobre requisitos mínimos de qualidade para a água reutilizada para fins de irrigação agrícola e recarga de aquíferos; (iii) nova proposta de revisão da Diretiva da Água Potável em 1º de fevereiro de 2018 referente à obrigação para os países da UE de melhorar o acesso à água e garantir o acesso à água a grupos vulneráveis e marginalizados (COMISSÃO EUROPEIA, 2019b).

Acompanhando o desenrolar do desdobramento (iii), iniciou-se um processo legislativo ordinário, aprovado pelo Parlamento Europeu em primeira leitura. Atualmente a iniciativa legislativa da Comissão dada em resposta à *ICE Right 2Water* encontra-se na etapa de primeira leitura pelo Conselho.¹²

¹¹ Termo em inglês que significa análise estratégica aprofundada sobre as melhores práticas disponíveis.

¹² A última discussão no Conselho em seus órgãos preparativos foi em 7 de outubro de 2019. É possível acompanhar a iniciativa no site da EUR-Lex (2017).

Um de nós

A segunda ICE a cumprir os pré-requisitos básicos foi a *Um de nós*, relativa à criação de um ato legislativo que proibisse o financiamento a atividades que promovem uso/destruição de embriões humanos, especialmente em áreas de pesquisa, cooperação para o desenvolvimento e saúde pública – fazendo menções, especialmente, ao financiamento da prática de aborto. A iniciativa recolheu 1.721.626 assinaturas válidas nos 28 países da UE, atingindo o mínimo de assinaturas necessárias estabelecidas pelo Anexo I do Regulamento (UE) 211/2011 em 18 países¹³ (COMISSÃO EUROPEIA, 2014b). Dessa forma, *Um de nós* cumpriu com os requisitos básicos estipulados pelo arcabouço legislativo sobre iniciativa popular já mencionado. Conforme o protocolo, houve a audiência pública e a publicação da resposta da Comissão à iniciativa.

A resposta da CE conclui por “não iniciar processo legislativo”, tendo como base que a regulação de pesquisa com células-tronco e aborto são âmbitos de competência pertencentes aos Estados-membros e não estão incluídos no rol de competências da UE (artigos 4º, 5º e 7º do Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE). Conclui-se, também, ser uma área prioritária de pesquisa e que o financiamento, portanto, deve continuar sendo objeto de investigação e inovação por parte da UE. Além disso, a Comissão ressalta que os debates empreendidos no âmbito da *Horizon 2020*, programa de pesquisa aprovado em 2013 pelos Estados em acordo com o Parlamento, estabelecem claramente as diretrizes para o uso de célula-tronco em conformidade com os Tratados da UE e com a Carta de Direitos Fundamentais da UE (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

¹³ Alemanha, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Holanda, Áustria, Polônia, Portugal, Romênia e Eslováquia.

Stop Vivisection

A iniciativa *Stop Vivisection* refere-se, por sua vez, à proposição de um quadro legal para proibição de experiências em animais, especialmente quanto à revogação da Diretiva 2010/63/UE, referente ao uso de animais para fins científicos. Tal iniciativa recebeu 1.173.130 subscrições nos 28 Estados-membros da UE, atingindo a proporção mínima de assinatura em nove deles.¹⁴ Dessa forma, *Stop Vivisection* atendeu às condições de admissibilidade presentes no artigo 11º do TUE e no Regulamento (UE) 211/2011. Após o registro e cumprimento das demais condições, foi feita a audiência pública e a publicação da resposta da Comissão, segundo os procedimentos apresentados na Figura 1.

A Comissão afirma que “compartilha da convicção da Iniciativa de Cidadania de que testes em animais devem ser descontinuados. Essa é meta final da legislação da UE” (EUROPEAN COMMISSION, 2015, p. 7, tradução nossa). No entanto, ressalta que discorda da invalidade do modelo de teste em animais, reforçando que tal ferramenta de aferição técnica foi muito útil para o desenvolvimento da ciência e das práticas de saúde – optando por não mover ação legislativa para revogar ou alterar a Diretiva 2010/63/UE, que promove altos padrões de proteção aos animais utilizados na pesquisa científica.

A CE afirma ainda que a continuidade de testes em animais não reduz o empenho na busca de formas alternativas de pesquisa, objetivo principal da UE. A partir desses entendimentos, a Comissão se compromete a: (i) acelerar o progresso dos “Três Rs”¹⁵ através do compartilhamento de conhecimento; (ii) desenvolver, validar e implementar abordagens alternativas de regulação e uso de testes em animais; (iii) reforçar o *compliance* com

¹⁴ Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Polônia, Eslováquia, Eslovênia e Espanha.

¹⁵ Os “Três Rs” é uma política de utilização de animais em pesquisas científicas que segue os princípios da substituição, redução e refinamento dos testes em animais – do inglês: Replace, Reduce, Refine, origem da sigla.

a aplicação dos “Três Rs” e alinhamento da legislação no setor; (iv) criar e fomentar um diálogo permanente com a comunidade científica (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Com relação ao comprometimento (iv) da Comissão, foi realizada em dezembro de 2016 uma conferência científica em Bruxelas que gerou o relatório *Non-Animal Approaches: The Way Forward* (EUROPEAN COMMISSION, 2016). Nesse relatório consta a importância do teste em animais em diversos progressos científicos e as dissonantes opiniões quanto à possibilidade de banimento imediato de tais testes, apresentando quadro de divergência entre cientistas e ativistas do bem-estar dos animais. Em um primeiro momento, parece haver um consenso sobre um futuro sem uso de animais na ciência, mas há discordância quanto à rapidez para lograr tal objetivo.

A resposta tida como insatisfatória pelos propositores da iniciativa *Stop Vivisection* levou a uma reclamação destes ao provedor de justiça europeu – o European Ombudsman. A decisão do provedor de justiça ressalta que a CE não se comprometeu em alterar a Diretiva 2010/63/UE, mas que tem tomado ações explícitas em relação aos compromissos que foram realizados com os organizadores, em especial de buscar meios alternativos para a não utilização de animais em testes e/ou experimentos científicos. Nesse caso, optou-se por não dar continuidade ao processo (EUROPEAN OMBUDSMAN, 2016).

Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos

A ICE mais recente a ser classificada como bem-sucedida é a *Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos*, relativa à proposição legislativa referente ao banimento do agrotóxico glifosato, mediante reforma do procedimento de aprovação de pesticidas, além de diretrizes

de redução progressiva obrigatória do uso de pesticidas. A Comissão opta por não iniciar processo legislativo, dado o entendimento de que: (i) não há evidências científicas de que o glifosato é cancerígeno, segundo estudos conduzidos pela Autoridade Europeia sobre a Segurança de Alimentos (EFSA) e pelo Comitê de Avaliação de Riscos da Agência Europeia de Produtos Químicos (ECHA); (ii) o entendimento de que o sistema de aprovação de pesticidas instituído na UE é adequado; (iii) as diretrizes da UE não preveem o banimento do uso de pesticidas, mas sim o uso sustentável dos mesmos (COMISSÃO EUROPEIA, 2017). No entanto, em abril de 2018 a Comissão iniciou uma proposta legislativa que visa melhorar a transparência e a sustentabilidade da avaliação de risco e da traçabilidade na cadeia alimentar na UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2019c), atendendo em parte aos questionamentos suscitados na ICE.

Abaixo, segue o quadro-resumo da subseção:

Quadro 1 - Iniciativas de Cidadania Europeia bem-sucedidas

Iniciativa	Tema	Resultados
A água e o saneamento são um direito humano! A água não é uma mercadoria, mas um bem público! (Right 2Water)	Direitos Humanos	(v) Resposta da Comissão à proposta de iniciativa popular (19/03/2014). (vi) Alteração da Diretiva Água Potável (28/10/2015). (vii) Comunicação de proposta legislativa sobre requisitos mínimos de qualidade da água para fins de irrigação agrícola e reposição de aquíferos (2017/2018). (viii) Comissão adota proposta de revisão de Diretiva de Água Potável (01/02/2018).
<i>Um de nós</i>	Direitos Humanos	(ii) Comissão decide não apresentar proposta legislativa (28/05/2014).

(Continua)

(Continuação)

Iniciativa	Tema	Resultados
<i>Stop Vivisection</i>	Direitos dos Animais	(iv) Resposta da Comissão à proposta de iniciativa popular (03/06/2015). (v) Conferência Científica entre 06 e 07/12/2016 em Bruxelas. Nela decidiu-se não iniciar uma legislação específica. (vi) Recurso levado ao provedor europeu de justiça (European Ombudsman) devido à insatisfação com resposta da Comissão em não iniciar um processo legislativo (Entendimento de que a Comissão não se omitiu).
<i>Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos</i>	Meio Ambiente	(iii) Resposta da Comissão à proposta de iniciativa popular (12/12/2017). (iv) Comissão adota proposta de legislação relativa à transparência e à sustentabilidade da avaliação de risco da UE na cadeia alimentar (11/04/2018).

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados disponíveis sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia presentes no site da Comissão Europeia (2019a).

As iniciativas em aberto há mais de dois anos

Minority Safepack

A ICE *Minority Safepack* foi proposta inicialmente em 2013, tendo sido recusada pela Comissão, conforme informado pelo relatório da Comissão *C(2013) 5969 final*, sob o argumento de que os Tratados da União Europeia não permitem a adoção de atos legais que promovam direitos das minorias. Os organizadores recorreram ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) – caso *Comitê Cidadão para a Iniciativa de Cidadania Europeia Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe e outros vs Comissão*. A demanda baseia-se no artigo 296º, nº 2 do TFUE e no artigo 4º, nº 3 do Regulamento (UE) 211/2011,

os quais especificam que a Comissão deve explicitar os motivos para a recusa de proposta de ato legislativo.

Como resultado, a decisão do Tribunal foi favorável aos organizadores da ICE, fazendo com que a Comissão explicitasse os motivos da recusa e analisasse a questão de forma detalhada – quais seriam as medidas tecnicamente adequadas e quais não para o prosseguimento do andamento da ICE, e, dessa forma, a Comissão recuou e registrou *Minority Safepack* em 2017.¹⁶ Assim, iniciou-se o processo de coleta de assinaturas. Esse foi o primeiro caso relativo à proposição de ICEs no Tribunal de Justiça, criando um importante “precedente” de que a CE deveria cumprir fielmente os requisitos estipulados pelo artigo 296º, nº 2 do TFUE e pelo artigo 4º, nº 3 do Regulamento (UE) 211/2011, que dispõe sobre as razões para a recusa do registro de forma clara e simples, dado que os proponentes não possuem conhecimento técnico sobre os procedimentos legalmente estabelecidos (TÁRNOK, 2017, p. 83). Além disso, o Tribunal entendeu que a CE não havia cumprido a normativa europeia relativa aos motivos de recusa da iniciativa, sem entrar no mérito sobre a competência da Comissão de legislar (ou não) sobre a questão das minorias (TÁRNOK, 2017, p. 89).

Depois de cumpridas as condições de admissibilidade previstas nas normas europeias, *Minority Safepack* não foi apresentada à Comissão. A justificativa para tal atraso se deve ao fato de que as assinaturas verificadas ainda não haviam sido transmitidas pelos organizadores à CE, paralisando, assim, o processo. A previsão era de que as assinaturas verificadas fossem apresentadas no início de 2020, junto com uma proposta legislativa redigida pelos organizadores (FUEN, 2019).

¹⁶ Tárnok (2017, p. 91) ressalta que a Comissão registrou a ICE *Minority Safepack* e reconheceu que 9 das 11 proposições não ficariam estritamente fora da competência da Comissão, abrindo precedente para registro e resultados legislativos que contemplem parte das ICEs.

Stop Extremism

Stop Extremism foi registrada pela Comissão em 2017 e cumpriu formalmente o processo de coleta de assinaturas. Em uma situação similar à da iniciativa *Minority Safepack*, as assinaturas verificadas ainda não haviam sido transmitidas à CE, dessa forma houve significativa demora no tempo determinado para o procedimento referente ao Regulamento (UE) 211/2011. Segundo comunicado feito à imprensa pelos organizadores/representantes da iniciativa, estes foram recebidos pelo Comitê Econômico e Social Europeu em março de 2019 para discutir medidas sobre a questão da contenção do extremismo na Europa – procedimento sem precedentes para uma ICE que sequer foi formalmente apresentada à Comissão após a coleta de assinaturas (STOP EXTREMISM, 2019). Dessa forma, percebe-se que essas anomalias no andamento do procedimento legal estabelecido pelas ICEs são causadas pelos próprios organizadores e não necessariamente pela Comissão ou pelas instituições europeias *per se*. Em ambos os casos, o atraso se dá pela não transmissão das assinaturas à Comissão após a verificação destas.

As iniciativas com registro recusado

Ao contrário da subseção anterior na qual foram exploradas de forma detalhada as quatro iniciativas classificadas como bem-sucedidas pela CE, esta subseção será apresentada de forma mais generalizada, devido ao número alto de iniciativas rechaçadas.

Todas as 23 iniciativas desta seção foram recusadas com base na ausência de competência da Comissão em propor qualquer ato legal em relação aos assuntos apresentados pelos organizadores das ICEs.

O caso da ICE *Derecho de la Unión, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas* foi recusado com base no requisito de as ICEs serem propostas de ato jurídico, e tal proposta apenas clamava pela observação da Comissão sobre

os atos de tentativa de independência da Catalunha. Com base na ausência de previsão nos Tratados de convocação de referendos na UE, as iniciativas *To Hold an Immediate EU Referendum on Public Confidence in European Government's (EG) Competence* e *The Supreme Legislative & Executive Power in the EU Must Be the EU Referendum as an Expression of Direct Democracy* foram também recusadas.

Outras duas iniciativas, a *A New EU Legal Norm, Self-Abolition of the European Parliament and Its Structures, Must Be Immediately Adopted* e a *Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire* foram recusadas por propor alteração e/ou abolição de instituições da União Europeia, ato apenas possível mediante alteração dos Tratados – não passível de alteração via *processo legislativo ordinário*. Com argumento semelhante, dada a impossibilidade de alteração, pela ICE, do Euratom (European Atomic Treaty), das diretrizes econômicas e dos objetivos da UE definidos nos Tratados, as propostas *My Voice Against Nuclear Power, One Million Signatures for "A Europe of Solidarity"* e *Enforcing Self-Determination Human Right in the EU* também tiveram o registro recusado pela CE. Na recusa de registro da última utilizou-se o argumento de que, mesmo havendo previsão expressa contida no artigo 48º do TFUE, que permite à Comissão iniciar um processo de revisão dos Tratados – votado pelo Conselho Europeu –, a alteração de tratados não pode ser escopo da ICE, por tratar-se de ato jurídico de competência dos Estados. Ainda, na esteira do disposto no artigo 11º, nº 4 do TUE, as propostas legislativas devem ser utilizadas para implementar os Tratados, não havendo prerrogativa para alterá-los (SZELIGOWSKA; MINCHEVA, 2012, p. 69; KARATZIA, 2015, p. 513-514; ATHANASIADOU, 2019, p. 253).

Por sua vez, iniciativas como *Ensuring Common Commercial Policy Conformity with EU Treaties and Compliance with International Law* e *Stopping Trade with Israeli Settlements Operating*

in the Occupied Palestinian Territory tiveram o registro recusado com base no artigo 215º do TFUE, em que se estabelece um pré-requisito para a adoção de ato legal da UE, devendo estar em conformidade com o Capítulo 2 do Título 5 do TUE, que prevê, justamente, sobre a interrupção ou redução, em parte ou como um todo, de relações comerciais e financeiras com terceiros países. Nesse sentido, a Comissão não tem poder de adotar ato legal sobre o tema, pois compete ao Conselho fazê-lo e, ainda, a depender da temática do acordo, é necessária a ratificação posterior pelos Estados-membros (dada a questão da competência da União e dos Estados-membros).

Já as ICEs *EU Wide Referendum Whether the European Citizens Want the United Kingdom to Remain or to Leave!*, *British Friends – Stay with Us in the EU* e *Stop Brexit* foram recusadas pela Comissão devido à ausência de disposição nos Tratados da União Europeia referente a evitar e/ou prolongar o procedimento de saída de um Estado-membro da UE – direito garantido pelo artigo 50º do TUE. Nesse sentido, fica claro que somente o Reino Unido pode desistir da retirada da União Europeia.

As propostas de iniciativa popular *Ethics for Animals and Kids*, *Our Concern for Insufficient Help to Pet and Stray Animals in the European Union*, *Stop Cruelty for Animals* e *Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión* foram recusadas em resoluções que levaram em consideração o caso *C-189/01 Jippes [2001] ECR I-5689* do Tribunal de Justiça da União Europeia. O apartado 71º da mencionada decisão assegura que o bem-estar dos animais está explicitamente incluído nos objetivos do Tratado de Lisboa, como definido no artigo 2º já mencionado, e não há disposição equivalente no artigo 33º, em que se definem as diretrizes da Política Agrícola Comum (CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA, 2001).

O Tribunal de Justiça decidiu contrariamente ao *background* do Protocolo de Proteção e Bem-Estar dos Animais, anexado

pelo Tratado de Amsterdã. No entanto, o Protocolo é válido sob a égide das disposições do artigo 13º do TFUE. A legislação da União quanto ao bem-estar dos animais, até o momento, só foi adotada tendo como base o artigo 43º, nº 2 do TFUE – referente à Política Agrícola Comum –, o artigo 114º do TFUE – referente à regulação do Mercado Interno – e, ainda, o artigo 192º do TFUE – referente à Proteção do Meio Ambiente. No entanto, as propostas legislativas dessas quatro ICEs supracitadas não contribuem para alcançar nenhum dos objetivos das referidas políticas estabelecidas pelos tratados. A CE alega, portanto, não possuir competência para formular e implementar políticas de proteção aos animais por razões de bem-estar dos mesmos.

As propostas de ICEs que preveem em sua proposta direitos fundamentais, como *Unconditional Basic Income*, *Right to Lifelong Care: Leading a Life of Dignity and Independence Is a Fundamental Right!* e *Vite l'Europe sociale! Pour un nouveau critère européen contre la pauvreté* foram recusadas com base no artigo 153º do TFUE. A Comissão argumentou nesses casos que em matéria de política social a UE pode auxiliar os EM, mas não pode promover o procedimento de harmonização de legislação, consoante disposto no artigo 153º, nº 2 do TFUE – objeto das propostas supracitadas. A proposta *Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée* foi recusada com argumento semelhante, tendo como base jurídica o artigo 84º do TFUE, que também exclui atos legais de harmonização das legislações nacionais que não estão sob a égide do rol competencial da União.

A iniciativa popular *Recommend Singing the European Anthem in Esperanto* foi negada com base no capítulo do TUE sobre cultura, sob o argumento de que o idioma Esperanto não é parte da cultura de nenhum Estado-membro, dessa forma não pode ser considerado objeto da UE. Por fim, a iniciativa *Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva* também foi rechaçada sob o argumento de que a

cidadania europeia não substitui a cidadania nacional, objeto de conflito com o texto da proposta. Dessa forma, percebe-se que as propostas negadas pelo *controle de admissibilidade prévio* da CE tiveram justificativas variadas, fundamentadas nos Tratados da União Europeia, mas baseadas na quase totalidade na questão das competências. O quadro abaixo apresenta o título das 23 iniciativas que tiveram registro negado:

Quadro 2 - Iniciativas de Cidadania Europeia recusadas

Iniciativa
Ensuring Common Commercial Policy Conformity with EU Treaties and Compliance with International Law
Derecho de la unión, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas
Stopping Trade with Israeli Settlements Operating in the Occupied Palestinian Territory
EU Wide Referendum Whether the European Citizens Want the United Kingdom to Remain or to Leave!
British Friends – Stay with Us in the EU
Stop Brexit
Vite l'Europe sociale! Pour un nouveau critère européen contre la pauvreté
Ethics for Animals and Kids
A New EU Legal Norm, Self-Abolition of the European Parliament and Its Structures, Must Be Immediately Adopted
The Supreme Legislative & Executive Power in the EU Must Be the EU Referendum as an Expression of Direct Democracy
Our Concern for Insufficient Help to Pet and Stray Animals in the European Union
Right to Lifelong Care: Leading a Life of Dignity and Independence Is a Fundamental Right!
To Hold an Immediate EU Referendum on Public Confidence in European Government's (EG) Competence
Stop Cruelty for Animals
Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée
Enforcing Self-Determination Human Right in the EU
Unconditional Basic Income
One Million Signatures for an "A Europe of Solidarity"

(Continua)

(Continuação)

Iniciativa
Création d'une banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire
Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión
Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva
Recommend Singing the European Anthem in Esperanto
My Voice Against Nuclear Power

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados disponíveis sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia presentes no site da Comissão Europeia (2019a).

Análise dos resultados e considerações finais

A partir dos resultados apresentados na seção anterior, percebe-se que foram apresentadas 93 ICEs em seus quase oito anos de funcionamento, podendo-se inferir que se trata, de fato, de instrumento utilizado pelos cidadãos europeus – cumprindo, em maior ou menor medida, o objetivo principal de dotar a UE de maior legitimidade democrática participativa. No entanto, algumas questões quanto ao seu funcionamento suscitam discussão. Primeiramente, faz-se necessário observar que a ICE não foi constituída como uma iniciativa de participação popular direta – como é divulgada –, mas sim *indireta* (CUESTA-LÓPEZ, 2012, p. 8). Devido ao monopólio da iniciativa legislativa pela Comissão, estabelecido pelo artigo 17º, nº 2 do TUE, e seu respectivo poder de aprovar, alterar ou rejeitar as propostas, conferido à Comissão pelo Regulamento (UE) 211/2011, a ICE funciona, na realidade, como ferramenta de *proposição de agenda*, e não de legislação (CUESTA-LÓPEZ, 2011, p. 8; SZELIGOWSKA; MINCHEVA, 2012, p. 63-64).

Ressalta-se, ainda, que, além do monopólio de iniciativa da CE, a temática que pode ser abordada pelas propostas é limitada, vários temas *de alto interesse* popular foram excluídos do domínio da ICE, o que limitou a aceitação das propostas (SMISMAN, 2015, p. 93).

Além disso, ao comparar a ICE com mecanismos de participação popular domésticos de países europeus, essa inovação do Tratado de Lisboa se difere ao não iniciar um processo legislativo a partir da proposta popular, mas sim somente após a mesma passar por um processo de pré-aprovação da CE (condições de admissibilidade) – que pode alterar a proposta ou mesmo se recusar a iniciar um processo legislativo (CUESTA-LÓPEZ, 2012, p. 8). É importante notar que, conforme descrito no artigo 11º do TUE, a ICE *insta* a Comissão a propor ato legal, implicando que tal convite pode ser declinado (ATHANASIADOU, 2019, p. 253). Percebe-se a limitação da ICE devido à ausência de obrigação da Comissão em iniciar o processo legislativo (ORGAN, 2014, p. 439).

Deve-se levar ainda em consideração que o artigo 4º, nº 2 do Regulamento (UE) 211/2011 determina que cabe à Comissão a aplicação de critérios que possuem grau de interpretação aberto e plurissignificativo relativo ao controle de admissibilidade. “Quanto mais estrita a interpretação do Art. 4º (2) (b) [do Regulamento (UE) 211/2011] pela Comissão, mais limitado será o escopo e menos ICEs serão registradas” (KARATZIA, 2015, p. 512, tradução nossa). Apesar de a doutrina sobre ICE admitir que não há como fazer um teste empírico com relação aos argumentos apresentados pela CE para recusa das ICEs, parece haver consenso sobre a correlação entre controle de admissibilidade e a quantidade de propostas, bem como da qualidade da participação da sociedade civil e da democracia participativa (ORGAN, 2014, p. 441-442).

À luz do caso *Constantini vs Comissão* do Tribunal de Justiça da UE, cria-se o entendimento de que a CE não poderia aplicar

de forma restritiva a condição de que a ICE está manifestamente fora da competência da Comissão para formular iniciativas legislativas, uma vez que isso minaria o objetivo de incentivo de participação popular trazido pelo instrumento de democracia participativa direta prevista pelo Tratado de Lisboa (TÁRNOK, 2017, p. 90). Nesse sentido, as demandas apresentadas ao Tribunal, como exemplo o caso supracitado e a questão da divisão da proposta introduzida pela jurisprudência do caso *Minority Safe-pack* – abordado neste capítulo –, geram efeitos relevantes que auxiliam e aprimoram o funcionamento da ICE (KARATZIA, 2018, p. 158). Além disso,

várias partes interessadas, como organizações de cidadãos, acadêmicos, o Parlamento Europeu e o European Ombudsman, têm clamado que a Comissão reconsidere as suas práticas atuais para oferecer melhores diretrizes para organizadores e aplicar um controle de admissibilidade menos estrito, visando aumentar o número de iniciativas de sucesso (ATHANASIADOU, 2019, p. 255, tradução nossa).

Documentos da UE referentes ao funcionamento da ICE – os relatórios elaborados pela Comissão *COM(2015) 145 final* (COMISSÃO EUROPEIA, 2015) e *COM(2018) 157 final* (COMISSÃO EUROPEIA, 2018) – reconhecem que a admissibilidade é o principal desafio dos proponentes, apesar de haver uma tendência decrescente no número de iniciativas recusadas ao longo dos anos de funcionamento da ICE (KARATZIA, 2018, p. 148).¹⁷ Não se pode deixar de mencionar também a reestruturação do Regulamento (UE) 211/2011 em 2019, com entrada em vigor em 2020,¹⁸ que atualiza o instrumento ao acrescentar e detalhar as

¹⁷ O argumento de Karatzia não considera o número de ICEs barradas em 2019, que até o presente momento foram três – um número mais elevado que dos anos anteriores e que merece ser objeto de pesquisa futura.

¹⁸ Regulamento (UE) 2019/788.

questões suscitadas pelas decisões do Tribunal e pelos pareceres e relatórios de outras instituições europeias.

Não obstante, não se pode deixar de considerar a posição institucional da Comissão com relação à defesa de um processo de admissibilidade mais restritivo e rigoroso, sob a justificativa de eficiência do processo: não há por que avançar com uma iniciativa legislativa se a CE não poderá propor qualquer ato normativo quando do término do procedimento previsto no Regulamento (UE) 211/2011 (TÁRNOK, 2017, p. 90).

Conforme demonstrado neste capítulo, 23 proposições populares sequer foram registradas pela Comissão devido ao processo de controle de admissibilidade prévio, além da iniciativa *Minority Safepack*, que foi registrada apenas após demanda apresentada ao TJUE. Dessa forma, apesar de haver fundamentação jurídica para a recusa de algumas iniciativas, como já demonstrado neste capítulo, o uso excessivo dessa prerrogativa impediu que os temas relevantes para a agenda dos cidadãos europeus ficassem à margem do processo legislativo – indo de encontro às diretrizes de aproximação do cidadão com as instituições europeias, diretrizes essas que são a essência da ICE. Soma-se a isso os estudos que demonstram que houve variação na interpretação e na aplicabilidade dos critérios de admissibilidade pela Comissão. Questiona-se, assim, a aplicabilidade de diferentes entendimentos, evidenciando inclinações políticas no marco do procedimento de admissibilidade.¹⁹

Outra questão levantada a partir da análise dos resultados auferidos pela ICE, presente neste capítulo, refere-se ao quão bem-sucedidas de fato foram as iniciativas assim classificadas pela UE. Entende-se, a partir da classificação da Comissão, que as iniciativas bem-sucedidas são aquelas que passaram por todas as etapas do Regulamento (UE) 211/2011 e não necessariamente aquelas que provocaram o início de um processo legislativo que

¹⁹ Para mais informações, ver: KARATZIA, 2015.

restou por desembocar em ato jurídico vigente. Nesse sentido, apenas a iniciativa *Right 2Water* teria desencadeado ação legislativa satisfatória, pois as três iniciativas consideradas como bem-sucedidas pela CE não resultaram sequer em um processo legislativo adequado. Dessa forma, questiona-se a utilização do termo “bem-sucedida” para classificá-las, pois, apesar de ser um instrumento que produz uma nova forma de legitimidade democrática via participação direta, a ICE também gera frustrações nos proponentes ao não lograr os resultados esperados, nem mesmo quando analisadas as ICEs consideradas bem-sucedidas.

A partir dos dados coletados e do esforço de análise empreendido, não se faz menos importante investigar a estrutura da UE por ser esta complexa e *sui generis*, ao não se equivar a de um Estado nacional. Questões como soberania e compatibilidade com legislações domésticas dos 28 EM podem ser desafiadoras no que tange ao procedimento legislativo em um nível supranacional. Nesse sentido, justifica-se a existência de um controle técnico pela Comissão, mesmo persistindo fortes críticas quanto ao real alcance da participação popular, dado haver um controle de admissibilidade mais restritivo.

Tendo como referência a abordagem do novo institucionalismo da escolha racional e a importância auferida às regras do jogo e ao processo decisório, deve-se considerar que, apesar das críticas, a ICE representa um importante passo criado pelo Tratado de Lisboa para incrementar a participação direta e que tem funcionado, em maior ou menor grau, conforme as regras estabelecidas. No entanto, percebem-se limitações relevantes nos procedimentos, destacando-se o protagonismo da Comissão no processo. Destaca-se uma característica institucional da Comissão Europeia: ela é composta por um colegiado de comissários indicados pelos Estados-membros e nomeados pelo Conselho Europeu com mandato de cinco anos (artigo 17º do TUE). Apesar de ser uma instituição representativa segundo Sartori (1994), ela

não é composta por via de escolha (eleição) democraticamente aprovada. Somente o Parlamento Europeu, composto por eleição direta (conforme consta no artigo 14º, nº 2), seria uma instância representativa democrática na UE. Nesse sentido, percebe-se que a falta de atuação do Parlamento Europeu nos procedimentos, marcadamente pela ausência de poder de iniciativa legislativa e participação no procedimento da ICE, mantém o déficit democrático na arquitetura institucional europeia.

A partir da análise das regras decisórias e dos resultados auferidos pela Iniciativa da Cidadania Europeia entre 2012 e 2019, é possível perceber que esse é um tema pouco explorado na literatura, e cujo impacto real ainda deve ser mais bem dimensionado. Como agenda futura, busca-se compreender melhor o processo democrático na União Europeia, em especial no eixo da democracia participativa. Para tal, far-se-á interessante consultar bancos de dados internacionais como o *V-dem*, que possui a variável democracia participativa com indicadores robustos, que permitirão uma análise mais estruturada sobre o quadro da democracia participativa na União no período de vigência de mecanismos como a ICE.

Além disso, buscar-se-á investigar o impulso inicial para o acionamento da ICE quanto aos temas das iniciativas propostas, categorizando os temas mais propostos e a dispersão dos mesmos ao longo do tempo, indicando tendências de preferências dos cidadãos europeus e da consequente agenda política e jurídica europeia.

Finalmente, pode-se concluir que a ICE tem servido como motor de participação dos cidadãos europeus, contudo, seu procedimento deve ser revisto e modificado, buscando eliminar ou diminuir as causas para a recusa pela CE, dado que se configura como caixa de ressonância dos interesses dos particulares e da população em geral, destinatária final do processo de integração regional.

Referências

ATHANASIADOU, N. The European Citizens' Initiative: Lost in Admissibility? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, v. 26, n. 2, 2019.

BELÉM LOPES, D. Polyarchies, Competitive Oligarchies or Inclusive Hegemonies? A Comparison of 23 Global Intergovernmental Organizations Based on Robert Dahl's Political Theory. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 29, n. 4, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. Anexos à comunicação da Comissão relativa à iniciativa de cidadania “Um de nós” (anexos 1 a 5). *COM(2014)*, Bruxelas, n. 355 final, 2014a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-355-PT-F1-1-ANNEX-1.Pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Anexo da comunicação da Comissão sobre a iniciativa de cidadania europeia “A água e o saneamento são um direito humano! A água não é um bem comercial, mas um bem público!”. *COM(2014)*, Bruxelas, n. 177 final, 19 mar. 2014b. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0177_/com_com\(2014\)0177_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0177_/com_com(2014)0177_pt.pdf). Acesso em: 15 nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. *COM(2015)*, Bruxelas, n. 145, 31 mar. 2015. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 12 fev. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre a iniciativa de cidadania europeia “Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos”. *COM(2017)*, Estrasburgo, n. 8414 final, 12 dez. 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/PT/C-2017-8414-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>. Acesso em: 15 nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 relativo à iniciativa de cidadania. *COM(2018)*, Bruxelas, n. 157 final, 28 mar. 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-157-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. Acesso em: 12 fev. 2020

COMISSÃO EUROPEIA. *Iniciativa de Cidadania Europeia* – passo a passo. 2019a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works>. Acesso em: 13 set. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. *Iniciativa de Cidadania Europeia* – Registro oficial “A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria!”. 2019b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000003/pt?lg=pt>. Acesso em 15 nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. *Iniciativa de Cidadania Europeia* – “Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos”. 2019c. Disponível em: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2017/000002/pt?lg=pt>. Acesso em: 15 nov. 2019.

CONSELHO EUROPEU DE LAEKEN. Conclusões da Presidência: Anexo I: Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia, 2001.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA. *Case C-189/01 Jippes [2001] ECR I-5689*. 2001. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0189_SUM&from=EN. Acesso em: 21 set. 2019.

CUESTA-LÓPEZ, V. A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens’ Initiative from Comparative Constitutional Law. In: THE EUROPEAN CITIZENS’ INITIATIVE – A FIRST ASSESSMENT [workshop]. Bruges, 25 January 2011. *Papers* [...]. Bruges, Bélgica: College of Europe, 2012.

DAHL, R. A. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

EUR-LEX. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Quality of Water Intended for Human Consumption (Recast). *COM(2017)*, [s. l.], n. 753, 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:52017SC0449>. Acesso em: 15 nov. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. [Your Request for Registration of a Proposed Citizens’ Initiative]. *COM(2013)*, Bruxelas, n. 5969 final. 13 Sept. 2013. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2013/EN/C-2013-5969-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. Acesso em: 15 nov. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission on the European Citizens’ Initiative “One of Us”. *COM(2014)*, Bruxelas, n. 355 final, 28 May 2014. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-355-EN-F1-1.Pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission on the European Citizens’ Initiative “Stop Vivisection”. *COM(2015)*, Bruxelas, n. 3773 final, 3 June 2015. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-3773-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 15 nov. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. *Non-Animal Approaches: The Way Forward*. Bruxelas: European Commission, 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/3r/pdf/scientific_conference/non_animal_approaches_conference_report.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

EUROPEAN OMBUDSMAN. *Decision in Case 1609/2016/JAS on the European Commission's Response and Follow-Up to the European Citizens' Initiative "Stop Vivisection"*. 2016. Disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/78182>. Acesso em: 15 nov. 2019.

FOLLESDAL, A.; HIX, S. Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, v. 44, n. 3, p. 533-562, 2006.

FUEN – Federal Union of European Nationalities. *At the Request of the EC the MSPI Signatures Will Be Submitted in Early 2020*. 21 Nov. 2019. Disponível em: <https://www.fuen.org/en/article/At-the-request-of-the-EC-the-MSPI-signatures-will-be-submitted-in-early-2020>. Acesso em: 23 nov. 2019.

KARATZIA, A. Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n. 20, 2018.

KARATZIA, A. The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns. *European Law Review*, n. 4, 2015.

LJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

POZO, C. F. M.; MATA DIZ, J. B. La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, v. 43, p. 45-78, 2013.

MAJONE, G. *A Regulating Europe*. London/New York: Routledge, 1996.

MORAVCSIK, A. In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*, v. 40, n. 4, p. 603-24, 2002.

MORAVCSIK, A. Is There a "Democratic Deficit" in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*, v. 39, n. 2, p. 336-63, 2004.

MATA DIZ, J. B.; LEMOS JÚNIOR, E. P. A participação cidadã nos processos de integração regional: pela efetiva construção de espaços democráticos nas relações interestatais. *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 20, n. 20, p. 92-116, jul./dez. 2016.

MATA DIZ, J. B.; LIMA FONTES, B. P. O papel dos Programas de Ação Ambiental para o aperfeiçoamento do Espaço Ambiental Comum Europeu. In: COSTA, B. S.; MORENO MOLINA, J. A.; CALDAS, R. C. S. G. *Desarrollo en Brasil y Europa: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible*. Toledo: Editorial UCLM, 2020.

MONTE, D. S. *A condicionalidade democrática da União Europeia: princípios e procedimentos democráticos?* Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

ORGAN, J. Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals. *European Constitutional Law Review*, v. 10, n. 3, 2014.

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

SCHMIDT, V. *Democracy in Europe: The European Union and National Politics*. New York: Oxford University Press, 2013.

SMISMAN, S. Democratic Participation and the Search for an European Union Institutional Architecture that Accommodates Interests and Expertise. In: PIATTONNI, S. *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architecture in Times of Crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

STOP EXTREMISM. *ECI STOP EXTREMISM at plenary of EESC – next steps in countering extremism in Europe* [Press Release]. Brussels/Vienna, 22 Mar. 2019. Disponível em: https://www.stop-extremism.eu/media/files/20190322_ECI_Press_Release.pdf. Acesso em: 23 nov. 2019.

SZELIGOWSKA, D.; MINCHEVA, E. The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis. In: THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE – A FIRST ASSESSMENT [workshop]. Bruges, 25 January 2011. *Papers* [...]. Bruges, Bélgica: College of Europe, 2012.

TÁRNOK, B. European Minorities Win a Battle in Luxembourg – The Judgment of the General Court in the Case Minority SafePack European Citizens' Initiative. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, v. 16, n. 1, p. 79-94, 2017.

TRATADO de Lisboa. Lisboa: Assembleia da República, 2007. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 3 set. 2019.

TREIN, F. Uma Europa mais transparente. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 3., Rio de Janeiro, 8 e 9 de dezembro de 2008. *Anais* [...]. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. p. 89-120.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania. *Jornal Oficial da União Europeia*, 11 mar. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:PT:PDF>. Acesso em: 1º out. 2019.

(A autora Jamile Mata Diz agradece o apoio dado pela CAPES no marco do Programa CAPES/PrInt, Edital 2018, para a elaboração do presente capítulo.)

10. TRANSFERÊNCIA LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBAIS:

desafios na implementação dos ODS via Rede de Cidades Criativas da UNESCO – os casos de Dublin e Idanha-a-Nova

Julijana Nicha Andrade

Introdução

A ONU enfrentou um desafio ao aplicar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em nível nacional. Como observado com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a falta de participação de atores nacionais e locais causou o aumento do *gap* da pobreza, em vez de diminuí-lo (AWORTWI; MUSAHARA, 2016; FEHLING *et al.*, 2013; KAMAU; CHASEK; O’CONNOR, 2018). Para uma implementação mais efetiva dos ODS, a ONU faz uso de técnicas de orquestração e delega a responsabilidade para os atores locais. Como no caso da Rede de Cidades Criativas da UNESCO (UCCN, na sigla em inglês), a cidade desempenha o papel de intermediária. Em troca, ela recebe assistência ideacional e material, o que fortalece

a agência da cidade (ABBOTT *et al.*, 2015). Por fim, a ONU orquestra o comportamento do Estado-Nação através da cidade como sua intermediária. A UNESCO usa os membros da cidade na Rede de Cidades Criativas para orquestrar o comportamento do Estado-Nação, seu *target*, e para implementar as Metas de Desenvolvimento Sustentável para 2030.

A crescente importância das cidades e cidades-regiões estende internacionalmente o ciclo da política municipal através do nível local para o regional, e do nacional para o internacional. Em procura de melhores condições socioeconômicas, a maioria da população mundial vive em áreas urbanas ou busca migrar para elas, e estima-se que até 2050 66% da população mundial morará em cidades (UN DESA, 2018). O futuro desenvolvimento econômico, social e territorial dos países será determinado pelo tipo de desenvolvimento que as cidades implementam (VAZ; REIS, 2017).

O resultado desse rearranjo global é uma mudança nos processos de formulação política sobre governança multinível, em que as Organizações Internacionais (OIs) e as cidades estão se tornando atores políticos importantes ao lado do Estado-Nação. As OIs, como a ONU, e as cidades desempenham um papel fundamental na definição de problemas, tomada de decisão, definição de agenda, transferência e implementação de políticas públicas globais. Os conceitos e técnicas de orquestração são usados como uma estrutura analítica para descompactar as complicadas acusações de governança entre as OIs, as cidades e o Estado-Nação. Essa estrutura parte do esforço para entender os desafios que surgem na transferência e implementação dos ODS nos níveis municipais e o maior desafio que o Estado-Nação enfrenta em sua soberania – a implementação de políticas públicas globais localmente.

A presente pesquisa utiliza rastreamento de processos, entrevistas informativas, análise de documentos e estudos de caso

comparativos, no período de 2004 a 2015, para reunir e analisar os dados. Os dois estudos de caso são Dublin, Irlanda, e Idanha-a-Nova, Portugal.¹

Contextualizando os ODS

Kozymka (2014) argumenta que, ao longo dos anos, a ONU se estabeleceu como a mais ativa e poderosa OI que promove e assegura direitos humanos, paz, segurança, ajuda humanitária, promove o desenvolvimento sustentável e implementa o direito internacional. Os objetivos da ONU se movem paralelamente às necessidades globais. Craig e Porter (2006) argumentam que, juntamente com o surgimento da agenda de desenvolvimento, há uma mudança paralela de ideias sobre políticas de desenvolvimento. Nas décadas de 1950 e 1960, a ONU ampliou a agenda da paz, tornando-se pioneira no pensamento sobre o desenvolvimento, perante universidades e outras instituições. É a primeira organização internacional que, além de definir o quadro normativo, atuou como auxiliar na implementação dos programas de desenvolvimento (EMMERIJ; JOLLY; WEISS, 2001).

As primeiras propostas de desenvolvimento formalizadas da ONU foram na década de 1970, com uma série de atividades e iniciativas internacionais que resultaram na criação do Programa Ambiental da ONU. Nos anos de 1980, lançou-se a Declaração da Cidade do México sobre Política Cultural, em 1982, e a criação da Comissão Brundtland. Nas décadas de 1970 e 1980, a cultura e as expressões culturais tradicionais foram vistas como um obstáculo ao desenvolvimento, e as ideias sobre modernização, urbanização e industrialização foram incentivadas (DE BEUKELAER, 2012; KAMAU; CHASEK; O'CONNOR, 2018). No entanto, a narrativa discursiva da ONU e do Relatório Brundtland (1987)

¹ Entre em contato com a autora para obter uma descrição completa da seleção de estudos de caso e análise de dados em: julijana.nicha@gmail.com.

provou o contrário. A primeira vez que o termo “desenvolvimento sustentável” apareceu na agenda internacional foi com a publicação do relatório Brundtland, que responsabilizou a ONU e os bancos multilaterais de desenvolvimento por sua implementação. O desenvolvimento sustentável foi definido como o “desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades” (WCED, 1987).

Na década de 1990, o relatório “Nossa diversidade criativa” foi o primeiro a vincular políticas culturais e desenvolvimento sustentável, conectando-o a uma série de questões econômicas, sociais e políticas. Como parte dos mecanismos de implementação e entre os princípios da boa governança, está a descentralização – um mecanismo essencial para promover a boa governança (WCCD, 1996). O próprio *slogan* promocional lido era “pense global, aja localmente”, de modo que as administrações municipais foram fortemente incentivadas a implementar políticas de forma independente. Nesse momento, a agenda de desenvolvimento foi marcada pela promoção da industrialização e do dualismo entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. As ideias sobre desenvolvimento avançaram no sentido de aumentar a dependência de empréstimos para ajustes estruturais associados à condicionalidade e reforma nos níveis macro e micro da política, incorporados no Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990). O desenvolvimento foi medido com base em resultados por meio da comparação entre os PIBs dos países (DIKAY, 2016).

Na década de 2000, a cultura desempenhou um papel fundamental na mudança paradigmática em direção ao desenvolvimento endógeno, que pressupunha que as indústrias culturais e criativas estimulam a economia criativa e, assim, melhoram o bem-estar social, político e econômico e a produção cultural. As políticas de desenvolvimento endógeno estavam alinhadas com o

Pós-Consenso de Washington (AWORTWI; MUSAHARA, 2016; DE BEUKELAER, 2012). Enquanto o Consenso de Washington tentava internacionalizar a abordagem gerencial da política e definir ideias de normas econômicas globais, as ideias de desenvolvimento do Pós-Consenso de Washington apoiam um novo conjunto de normas sociopolíticas, e há um retorno do Estado intervencionista, que regula as agendas neoliberais e estimula o crescimento endógeno (HIGGOTT, 2005).

As ideias atuais sobre desenvolvimento refletem a virada da economia global em direção ao investimento nos serviços intangíveis, como licenças de softwares, direitos autorais, patentes e franquias, que compõem a economia baseada no conhecimento. Um grande reconhecimento é dado à importância econômica da informação, tecnologia e inovação (CASTELLS; AOYAMA, 1994; OCDE, 1996). A economia política clássica assumiu que a produção do *output* físico é o que faz a economia real, enquanto os serviços eram vistos como improdutivos e desperdiçadores. Atualmente, há uma crescente convergência entre manufatura e serviços. A importância dos princípios de design e o serviço no fornecimento de produtos de qualidade para atender às expectativas de clientes específicos, combinados com os meios de produção flexíveis, configuram a nova economia de serviços (ALLEN; DU GAY, 1994). O foco industrial da criatividade distinguiu um novo grupo social, que Florida (2004) chama de classe criativa. A classe criativa faz parte das indústrias culturais e criativas. São as pessoas que trabalham na economia do conhecimento – cientistas, engenheiros, artistas, designers, escritores, professores, poetas, músicos etc. Essas pessoas então partem para uma cidade criativa que é uma cidade cujas políticas municipais são baseadas em cultura, criatividade e inovação. Para Landry (2012), uma cidade criativa é um lugar que estimula e incorpora uma cultura de criatividade de maneira que os atores locais sejam os protagonistas. A ascensão das cidades criativas

deve-se à retirada substancial do Estado-Nação sobre aspectos fiscais, administrativos e políticos, bem como à descentralização (VIEIRA DE JESUS, 2017). Além disso, a crise financeira de 2008 abriu novas oportunidades para as cidades e suas regiões se tornarem atores mais ativos na governança em vários níveis (LE GALÈS; HARDING, 1998). O modelo de cidade criativa e o novo paradigma de desenvolvimento urbano consideram políticas culturais sob um viés empreendedor (VIEIRA DE JESUS, 2017), em que se destacam exemplos como incentivos locais ao empreendedorismo sociocultural, empresas iniciantes na área da cultura e das artes, o envolvimento de comunidades locais e indígenas, uso de materiais sustentáveis etc.

Os sete Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram a primeira tentativa de enfrentar coletivamente os problemas fundamentais do subdesenvolvimento, pobreza e fome. No entanto, sua abordagem insustentável gerou muitas lacunas, a serem solucionadas pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A introdução dos ODS ocorreu em um momento em que a posição da ONU nas relações multilaterais estava sendo questionada, porque os Estados-membros da ONU não cumpriram os ODM, eles falharam em tomar decisões consensuais sobre questões-chave e em executar o necessário em paz e segurança. O acordo sobre os ODS endireitou as divisões internas e mostrou esperança para relações multilaterais efetivas da ONU (KAMAU; CHASEK; O'CONNOR, 2018). Além disso, havia uma janela de oportunidade para a ONU após a crise financeira global de 2008 e as feridas abertas dos efeitos negativos da globalização.

A Agenda 21, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, Suécia, em 1972 e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável no Rio de Janeiro, Brasil, em 2012 (também conhecida como Rio+20) foram eventos que buscaram estabelecer um novo conjunto de metas. Como

parte do processo de negociação, na Rio+20, a então diretora de Assuntos Econômicos, Sociais e Ambientais do Ministério das Relações Exteriores da Colômbia, Paula Caballero Gomez, sugeriu a ideia de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para substituir os Objetivos do Milênio. Como resultado, a resolução alcançada pelos Estados-membros da Rio+20, conhecida como “O futuro que queremos”, declarou que os governos concordaram em desenvolver um conjunto de metas a serem aprovadas pela Assembleia Geral da ONU. Logo depois, a ONU adotou a resolução “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, em que foram delineados os 17 ODS e 163 metas, seguidos por uma seção de implementação, acompanhamentos e análises (Figura 1). Os ODS destacam ideias que os países concordam em obter coletivamente, mas a Meta 17 oferece instruções sobre como essas ideias podem ser implementadas. Os ODS e os documentos de apoio não são juridicamente vinculativos, no entanto, espera-se que os Estados-membros da ONU os implementem voluntariamente como uma abordagem de todo o governo em suas estruturas de desenvolvimento nacional, que são monitoradas pela ONU (UN GENERAL ASSEMBLY, 2015).

Os ODS são universalmente aplicáveis, independentemente do nível de desenvolvimento do país, mas a ONU também reconhece as prioridades e os desafios nacionais de cada país para alcançar os Objetivos. Além disso, os ODS estão interconectados: alcançar uma meta resulta na conquista parcial de outra. Eles vinculam criatividade, inovação e proteção do patrimônio cultural à promoção de cidades sustentáveis e assentamentos humanos, além de infraestrutura inclusiva. O reconhecimento de que a industrialização e o desenvolvimento de infraestrutura são cruciais para a erradicação da pobreza também significou dar nova definição ao conceito de desenvolvimento, alusivo à industrialização impulsionada por energia limpa que utiliza as

tecnologias da informação e comunicação (KAMAU; CHASEK; O'CONNOR, 2018). Esses tópicos são abordados nas metas 8, 9, 11, 12 e 16. A linguagem dos ODS é técnica, fundamentada em boa-fé, e as soluções que os ODS sugerem são apresentadas como senso comum. A ONU supervisiona a implementação dos ODS por meio de relatórios de monitoramento enviados ao Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU. Todos os relatórios são voluntários e devem ser liderados pelo governo.



Figura 1 - Metas de Desenvolvimento Sustentável da ONU

Fonte: UN GENERAL ASSEMBLY, 2015.

Ao longo dos anos, as OIs adquiriram autoridade e autonomia e provaram que não são meros representantes dos interesses do Estado-Nação. Como atores independentes, as OIs podem usar métodos de *soft power* para influenciar o comportamento do Estado-Nação. As OIs são atores políticos que servem para representar os interesses de seus Estados-membros, mas podem restringir o comportamento desses Estados em seus interesses institucionais (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Portanto, as OIs não são meras extensões de seus Estados-membros, mas atores que desempenham um papel crucial na política global. As

OIs facilitam a ação coletiva, fornecendo os arranjos institucionais para a cooperação em escala global (BARNETT; DUVALL, 2004). Como tal, a função das organizações internacionais é criar o ambiente de valores e princípios que executam a política global. Por exemplo, de acordo com Harrell-Bond (2002), o Banco Mundial molda as políticas de desenvolvimento dos Estados mutuários, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados pode influenciar o rumo da vida de refugiados e outros povos deslocados.

A UNESCO é a agência mais ativa da ONU que promove a implementação dos ODS nos níveis municipais. O prestígio institucional, o reconhecimento e o status da UNESCO são significativos nas áreas de educação, ciência e cultura. A UNESCO se tornou a líder do desenvolvimento impulsionado pela cultura, ao lado do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio (YUSUF, 2007; DUEDAHL, 2016; GODIN, 2001; OKEDIJI, 2006). Ao longo dos anos, a UNESCO fez uso de abordagens normativas, práticas padronizadas, conhecimento especializado e programas de capacitação para moldar a estrutura das políticas culturais. Mas seu principal foco constitucional é através da estandardização. A UNESCO possui uma política muito rígida de não interferência nos assuntos internos, que é resultado de uma precaução diplomática e acrescenta à imagem de imparcialidade que a instituição construiu ao longo dos anos de estandardização (IRIYE, 2002; GODIN, 2001; DUEDAHL, 2016).

A UNESCO é a única agência da ONU com amplo alcance em seus Estados-membros, e a chave para isso são as Comissões Nacionais da UNESCO. Sua tarefa é selecionar e implementar políticas da ONU e enviar informações à sede da UNESCO em Paris sobre os pontos de vista e necessidades locais. Duedahl (2016) argumenta que a importância das Comissões Nacionais precisa ser enfatizada devido à sua colaboração pioneira com organizações governamentais e não governamentais (sociedade

civil, escolas, universidades, clubes e outras instituições nacionais). Por meio das comissões, a UNESCO ofereceu conhecimento especializado e abriu fundos que ajudaram o trabalho de ONGs locais, principalmente na área de educação e comunicação de massa, que garantem o livre fluxo de informações e conhecimentos (DUEDAHL, 2016).

A UNESCO e a ONU em geral têm capacidades limitadas para implementar os ODS em nível nacional porque seguem estritamente o princípio de soberania. Por esse motivo, uma estratégia viável para a orquestração da UNESCO é o engajamento das cidades como intermediárias. Os intermediários são engajados em bases voluntárias porque não possuem as capacidades ou mecanismos de execução para implementar políticas às quais os intermediários têm acesso. Os intermediários são atores-chave na orquestração, porque possuem recursos de governança, como informações locais, conhecimento técnico, capacidade de fiscalização, recursos materiais, legitimidade e acesso direto aos alvos que não são de OI. Como resultado, as OIs ganham e aprimoram ainda mais seus conhecimentos e legitimidade, portanto, aumentam sua autonomia em relação à supervisão do Estado-Nação (ABBOTT *et al.*, 2015). A UNESCO limitou o envolvimento direto no nível local, mas, em vez disso, fornece assistência ideacional diretamente aos municípios para implementar e gerenciar políticas e programas de criatividade e inovação para alcançar os ODS.

A orquestração não precisa incluir conflito de interesses entre o pedido de veiculação e o destino. Muitas vezes, é financeira e administrativamente mais fácil para um Estado-Nação delegar essa responsabilidade a uma OI. Nesse caso, o Estado-membro não se opõe à orquestração das OIs, mas as encoraja, fornecendo os recursos necessários para suprir a lacuna. Embora a orquestração aumente a eficácia das OIs, também implica baixos custos de soberania para os Estados-Nação (ABBOTT *et al.*, 2015). O Estado-Nação, mesmo sendo um *target*, pode promover

a autorregulação municipal e colaborar com os municípios e as OIs, em vez de impor uma regulamentação de cima para baixo (TALLBERG, 2015).

A legitimidade da UNESCO como orquestradora está em sua experiência na área da cultura. A UNESCO é a primeira OI a publicar relatórios e promover a economia criativa e as políticas relacionadas à criatividade nos níveis global e subnacional (KOZYMKA, 2014). A UNESCO se diferenciou de outras OIs ao enfatizar a importância da cultura, criatividade e inovação para alcançar os ODS. Isso explica por que a Rede de Cidades Criativas da UNESCO se expandiu muito rapidamente desde 2004 – sua focalização permitiu atrair um grande número de municípios, o que ajudou ainda mais a Rede a manter e aprimorar seu papel central nas políticas culturais e nas indústrias criativas. A UNESCO é uma orquestradora atraente porque oferece benefícios para as cidades. Com o endosso do título da cidade criativa e o direito de usar o logotipo da UNESCO, a UNESCO transfere sua legitimidade na área de política para as cidades. Portanto, a UNESCO capacita os intermediários, validando sua competência e legitimidade, reconhecendo formalmente suas atividades. O endosso é particularmente importante para os intermediários responsáveis pela elaboração de regras, como as cidades, que podem introduzir políticas e pressionar por mudanças institucionais e baseadas em leis de nível superior no nível nacional.

A cidade possui capacidades complementares porque é constituída dentro do sistema político e institucional do Estado-Nação. Por meio de atividades paradiplomáticas, as cidades podem assinar tratados e contratos sem envolver o Estado central. Com isso, as cidades podem influenciar as relações externas do Estado-Nação (influenciando o comércio regional ou geral, o investimento e outras políticas) a partir de dentro (DUCHACEK, 1990). As atividades paradiplomáticas de uma cidade ou cidade-região não aludem necessariamente a conflitos entre o Estado-Nação anfitrião

e a cidade (KEATING, 1999; CORNAGO, 2010). Os objetivos da cidade são tão convergidos com os ODS e com os objetivos da UNESCO que a cidade está iniciando a orquestração. Em outras palavras, a cidade está voluntariamente chamando a UNESCO para atuar como orquestradora. A UNESCO não estabeleceu mecanismos diretos de supervisão no nível municipal, mas o faz por meio de relatórios e deixa a cidade com espaço substancial para interpretar seu mandato como uma cidade criativa.

O aumento do papel dos atores transgovernamentais e a intensificação da globalização provocaram um debate na literatura sobre seu impacto no papel do Estado-nação. Alguns estudiosos argumentam que há um declínio do Estado-Nação (OHMAE; MAE, 1995) porque o Estado está perdendo seu poder de barganha de organizações e corporações internacionais. Uma linha de pensamento mais produtiva argumenta que o que ocorre é uma reestruturação das relações intergovernamentais, em que a transferência de poderes e responsabilidades se difunde entre os diferentes níveis governamentais e internacionais (BRENNER, 1999). O Estado, no entanto, continua sendo uma matriz institucional central de poder político e organização territorial. A apresentação de uma escolha dualista entre a vida e a morte do papel do Estado na governança multinível desconsidera a remodelação qualitativa da territorialidade e soberania (ANDERSON, 1996; JESSOP, 2000) e a natureza fluida do Estado (BRENNER, 1998).

O Estado-Nação aceita a orquestração e seu papel como um *target*, porque não possui a experiência geral necessária que a UNESCO possui e é institucionalmente distante das ONGs ou de outras entidades em nível local. Os Estados não se opõem à orquestração da UNESCO porque se comprometeram a cumprir a Agenda de Desenvolvimento Sustentável (ADS) ao ratificá-la. Através da orquestração, o Estado-Nação trabalha em cooperação com a cidade para implementar a Agenda de Desenvolvimento

Sustentável para 2030. A UCCN e a UNESCO ignoram os Estados, oferecendo assistência ideacional diretamente ao município; no entanto, com a ratificação pelos Estados-Nação da ADS, o trabalho da UNESCO é gerenciar o comportamento do Estado-Nação, que trabalha em colaboração com o município. Há uma convergência geral de objetivos em relação aos ODS entre os três atores. Essa situação tem uma implicação mais ampla do papel da UNESCO na governança global, porque fortalece seu papel de OI líder das indústrias culturais e criativas e endireita sua autonomia na governança multinível.

A partir do caso dos ODS, podemos ver que houve um alongamento do ciclo de políticas para um nível global, e é um pouco diferente do nacional porque não é linear (CRIEKEMANS; DURAN, 2010). Como se pode observar no Quadro 1, a definição do problema e o estágio da decisão formal são delegados na ONU e na cidade, respectivamente. O Estado-Nação compartilha com a cidade a transferência e implementação de políticas. Ele é um ator secundário durante todo o processo, exceto no estágio de monitoramento e avaliação, exclusivo para a ONU.

Quadro 1 - Ciclo de políticas globais para políticas culturais específicas para inovação e criatividade orquestradas pela UNESCO

Ciclo de política	Atores		
	UNESCO	Cidade	Estados-membros
Definição do problema	x		x
Configuração da agenda		x	x
Tomada de decisão formal	x	x	x
Transferências políticas		x	x
Política de implementação		x	x
Monitoramento e avaliação	x		

Fonte: Elaboração própria

A fase de transferência e implementação do ciclo de políticas tem sido até recentemente quase ignorada pela literatura. Essas fases oferecem oportunidades para novos atores, ou endireitam o papel dos antigos, para serem agentes efetivos da execução de acordos internacionais. Em paralelo à cidade, agentes de transferência (STONE, 2004), como consultores, palestrantes, setor privado e aqueles que organizam ou financiam um evento são a “nova fronteira” de transferência e difusão de políticas, porque fornecem a justificativa científica da formulação de políticas (PRINCE, 2010). É difícil traçar uma linha se eles são atores públicos ou privados, porque flutuam no meio² e operam em redes, como comunidades epistêmicas que compartilham discurso intelectual e científico (STONE, 2004; HAAS, 1992). Curiosamente, as conexões sociais entre os especialistas podem ocorrer em espaços físicos ou virtualmente via e-mails, lendo relatórios ou outros documentos de políticas (OLIVEIRA; PAL, 2018). O mesmo vale para prefeitos que participam de conferências internacionais, participam de atividades paradiplomáticas e aprendem sobre as melhores práticas. O aspecto político da administração local deve ser considerado. Além do compromisso de implementar as metas em nível nacional, a vontade política em nível municipal é importante, porque ela pode viabilizar ou bloquear a implementação da ADS (OLIVEIRA; PAL, 2018).

Um nível de desnacionalização das políticas culturais ocorre porque a definição do problema e a tomada de decisão não são exclusivas do Estado-Nação. Em casos normativos, como o ADS, os Estados-membros podem sentir-se pressionados a adotar as ideias para serem aceitos na comunidade internacional (PETERS; PIERRE, 2001; ABBOTT *et al.*, 2010). Além disso, a participação das cidades na Rede de Cidades Criativas da UNESCO leva as cidades a cumprirem os objetivos políticos comumente

² Existem casos em que consultores particulares são contratados por instituições públicas para fins de consultoria ou participam de comitês consultivos.

acordados com as organizações internacionais. Os objetivos das OIs podem não ser uma prioridade do plano de desenvolvimento do Estado-Nação, mas o membro da cidade da OI compromete-se a alcançá-los.

Rede de Cidades Criativas da UNESCO – os casos de Dublin e Idanha-a-Nova

A Rede de Cidades Criativas da UNESCO é a rede mais difundida e mais popular para cidades criativas (ROSI, 2014). Foi criada pela UNESCO com o objetivo de promover e auxiliar na implementação dos ODS por meio da formulação e promoção de políticas estandardizadas (UNESCO, 2019). Inicialmente, a Rede começou com uma cidade-membro em 2004 e atualmente existem 246 cidades-membros de cerca de 80 países. Uma cidade, independentemente de seu tamanho, vincula-se a uma categoria: artesanato e arte folclórica, design, cinema, gastronomia, literatura, artes midiáticas e música. O processo de inscrição está aberto a todos os Estados-membros da ONU e membros associados. A seleção é feita através do formulário de inscrição on-line preenchido por uma equipe do município de uma cidade em parceria com empresas locais, ONGs e outras entidades diretamente envolvidas com cultura, criatividade e inovação. A decisão final é tomada pelo diretor-geral da UNESCO, após triagem interna prévia, juntamente com especialistas externos selecionados de cada campo específico.

A Rede opera em três níveis funcionais: local, temático e global (ROSI, 2014). No nível local, cada cidade desenvolve um plano de ação anual através do qual implementará a missão e os objetivos da UCCN. Nesta fase, em algumas ocasiões, há envolvimento de outras cidades, mas principalmente através do compartilhamento de conhecimento. Em nível global, as atividades entre os membros da UCCN são organizadas por todas

as cidades, como as Reuniões Anuais, que são de natureza mais administrativa. Finalmente, no nível temático, as cidades se envolvem em cooperação entre cidades, principalmente por meio de sub-redes temáticas (ROSI, 2014).

A Rede de Cidades Criativas da UNESCO não apresenta um modelo coerente de cidade criativa, mas traça as diretrizes de uma, obrigando a cidade a cumprir os Objetivos e o Quadro Estratégico da UCCN. Assim, todos os membros da UCCN precisam ter políticas culturais sólidas, levando em consideração seriamente a abordagem interdisciplinar da cultura como uma solução sustentável para as desigualdades sociais e econômicas, implementando, especificamente, programas que incentivam o empreendedorismo, soluções relacionadas à criatividade para problemas urbanos etc.

A estrutura da UCCN é composta pelo Secretariado e pelo Grupo Diretor. O Secretariado é hospedado pela UNESCO e tem o papel principal. Garante o gerenciamento geral da rede em nível global e fornece suporte às cidades-membros por meio de orientação e materiais de capacitação. O Grupo Diretor foi criado em 2014 e atua como um elo entre a UNESCO e as sete sub-redes. Garante a divisão entre a UNESCO e seus Estados-membros e colabora com a Secretaria em questões relacionadas à implementação, associação, comunicação, avaliação ou financiamento de programas. O financiamento da Rede provém da alocação de contas especiais da UNESCO, asseguradas por seus membros, além do financiamento de parceiros externos e da contribuição voluntária das cidades-membros (UNESCO, 2017).

A UCCN tem sido criticada porque, devido à supervisão semanal da implementação dos ODS, as cidades correm o risco de gentrificação, ou seja, a mudança de espaços tradicionais, trazendo empresas e residentes abastados e, portanto, aumentando o custo e o padrão de vida na área. Além disso, como os membros da UCCN estão concentrados principalmente na Europa, o

compartilhamento de boas práticas corre o risco de ser eurocêntrico e, portanto, o compartilhamento de conhecimento entre as cidades pode correr em direção à uniformidade. Isso também levaria à falta de flexibilidade e inclusão de diversidades culturais nas principais políticas culturais.

Como mencionado, a maioria dos membros da UCCN são cidades europeias e a maioria delas participa de mais de uma rede criativa de cidades. A UE, por exemplo, também participou ativamente das negociações dos ODS na ONU e defendeu ativamente sua implementação (CHASEK; KAMAU; O'CONNOR, 2018); como resultado a UE os incorporou profundamente em sua estrutura. Em 2016, a Comissão Europeia publicou uma comunicação intitulada “Os próximos passos em direção a um futuro europeu sustentável”, com vistas à implementação da Agenda 2030 na UE, confirmando que o desenvolvimento sustentável está no centro do projeto europeu. Além disso, vários instrumentos de financiamento da UE complementam as políticas e iniciativas europeias e contribuem horizontalmente para os ODS. Em particular, a política de coesão – por meio dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – é destacada como a principal política de investimento da UE para alcançar o desenvolvimento econômico, social e territorial com base na redução das disparidades entre as regiões. O forte interesse europeu nas indústrias culturais e criativas pelo crescimento econômico comum deve-se à contribuição de 4,5% para a economia europeia proveniente principalmente de 1,4 milhão de pequenas e médias empresas (ECIS REPORT, 2015). Além disso, durante a crise de 2008, as indústrias culturais e criativas e seus efeitos se espalharam para outros setores, como turismo e tecnologia da informação, sendo estes os únicos setores que continuaram a crescer (ECIS REPORT, 2015).

Dublin e Idanha-a-Nova são afetadas pela UNESCO e pela UE, mas são diferentes porque uma se concentra no urbano e

outra no desenvolvimento rural, respectivamente. Com a participação na UCCN, ambas visam enfrentar diferentes problemas locais de sustentabilidade.

Dublin, a Cidade da Literatura da UNESCO

A Irlanda é membro da UNESCO desde 1961. A Comissão Nacional da UNESCO está localizada no Departamento de Educação e Habilidades do Ministério da Educação da Irlanda. O setor internacional do departamento gerencia o envolvimento com todos os parceiros internacionais³ para aprimorar a coordenação de políticas internacionais. Os funcionários da Comissão Nacional Irlandesa, além de serem cidadãos irlandeses e representarem os interesses nacionais, também estão comprometidos com a implementação dos interesses da UNESCO. O escritório também é composto por representantes de grupos interdepartamentais de diferentes áreas das competências da UNESCO.

A Irlanda participou ativamente das negociações da ADS. David Donoghue, representante irlandês na ONU, foi cofacilitador e consultor nas negociações para a ADS (KAMAU; CHASEK; O'CONNOR, 2018). Desde então, a Irlanda tem sido um promotor ativo dos ODS. Para coordenação nacional da implementação dos ODS, o Departamento de Comunicações, Ação Climática e Meio Ambiente do Governo da Irlanda publicou o Plano Nacional de Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2018-2020. Com o Plano, a Irlanda se compromete a ser um líder exemplar em nível internacional e nacional para a implementação dos objetivos por meio de políticas multiníveis e mapeamento das políticas nacionais existentes (IRELAND, 2018). Por exemplo, compromete-se a implementar as metas 9 e 11 por meio das políticas nacionais: Com Base na Recuperação: Infraestrutura e Investimento de Capital 2016-2021; Inovação 2020; Um Mundo, Um Futuro; Ilha Global, Plano de

³ Principalmente UNESCO, UE, Conselho da Europa e OCDE.

Investimento de Capital 2016-202 e Transporte Estratégia para a área da Grande Dublin 2016-2035; Projeto Irlanda 2040: Estrutura Nacional de Planejamento, Plano de Ação Nacional para a Biodiversidade 2017-2021; e Pessoas, Local e Política: Crescimento do Turismo até 2025 (IRELAND, 2018). O primeiro relatório voluntário nacional da Irlanda foi enviado ao Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável em 2018.

Além da influência nacional dos ODS, as políticas culturais e de desenvolvimento da Irlanda são influenciadas pelas decisões tomadas no nível da UE. A maior parte do orçamento irlandês para o desenvolvimento provém de fundos estruturais da UE. Eles são monitorados em nível regional por meio das Assembleias Regionais e das autoridades locais, que também coordenam a implementação das estratégias da UE, gerenciam os programas culturais da UE e ajudam a obter outros fundos da UE. Enterprise Ireland é um exemplo. É uma agência de desenvolvimento governamental que promove o crescimento das empresas criativas irlandesas no mercado mundial, ajudando as empresas locais a fazer melhor uso dos fundos e projetos europeus, como o programa de pesquisa da UE, Horizonte 2020, e outros (IRELAND, 2018). Além disso, a Irlanda também se beneficia do programa Creative Europe, através do qual estabeleceu o Creative Europe Program Desk Ireland. O programa fornece financiamento para organizações que trabalham nos setores de artes, artesanato, design e patrimônio, e coopera com redes, plataformas ou projetos europeus.

A cidade de Dublin também recebeu financiamento direto da UE para programas de desenvolvimento e cultura. De 2014 a 2020, o financiamento estrutural da UE concentra-se principalmente em áreas como pesquisa, tecnologia e inovação, apoiando pequenas e médias empresas, tecnologia da informação e comunicação, eficiência energética, educação e treinamento. Na

área da Grande Dublin, as indústrias criativas empregam mais de 77 mil pessoas, ou 59% do emprego da área, ou 10% do total do emprego regional, excedendo os níveis de emprego de outras cidades irlandesas. Além disso, o emprego na área da Grande Dublin é dividido entre indústrias de serviços e manufatura, com aproximadamente 80% da força de trabalho envolvida na primeira e 20% na segunda (CURRAN; EGERAAT, 2010).

Dublin está localizada na costa Leste da Irlanda, na província de Leinster. Desde o século XVIII, é um centro de fusão cultural, econômica e social. De 1854 a 1952, Dublin foi afetada pela Grande Fome, em que o fracasso da colheita de batata da qual dependia a maioria da população causou a morte ou emigração de 1,5 milhão de irlandeses. Este evento ainda está fortemente presente nas memórias dos dublinenses (KILLEEN, 2003). Dublin tem aproximadamente 115 km² de área territorial, com uma população de aproximadamente 1,17 milhão de habitantes a partir de 2016, e é o lar de instituições culturais como a Biblioteca Nacional e museus.

A candidatura de Dublin para a UCCN foi iniciada em 2009 por Deirdre Ellis-King, bibliotecária da cidade. O pedido de candidatura não foi planejado. Ellis-King pretendeu iniciar a licitação para a Capital Mundial dos Livros da UNESCO quando foi contatada pela Comissão Nacional da UNESCO com a sugestão de considerar se candidatar à Cidade Criativa da Literatura da UNESCO.⁴ Ela decidiu seguir o conselho porque viu uma vantagem estratégica para Dublin como membro da Rede. Como chefe do gerenciamento de bibliotecas, Ellis-King poderia fazer *lobby* para a oferta, bem como preparar e aplicar. Por esse motivo, o escritório da Cidade da Literatura da UNESCO em Dublin fica dentro das Bibliotecas Públicas da Cidade de Dublin.

⁴ A Capital Mundial do Livro é um título de ano, enquanto a Rede de Cidades Criativas da UNESCO – Cidade da Literatura é um título permanente.

O objetivo dos membros da cidade era estabelecer o escritório e a equipe da Cidade de Literatura de Dublin e incorporá-lo no Plano de Cultura de Artes de Dublin, na Estratégia Cultural 2009-2017 e no Quadro de Política Estratégica de Bibliotecas, Informações e Arquivos da Cidade de Dublin 2009-2011. O incentivo por trás da oferta e da Estratégia Cultural era reconhecer a cultura como essencial para a economia da cidade e obter ganhos com o crescente turismo cultural (ELLIS-KING, 2019). Para justificar sua elegibilidade para a Cidade da Literatura, a equipe solicitante numerou uma lista de políticas, programas e atividades vinculadas ao setor de alfabetização, de acordo com a missão e os objetivos da UCCN. Entre eles, o maior é “Dublin: uma cidade, um livro” e o Festival do Livro de Dublin.

Na licitação, a equipe solicitante enfatiza seu foco no turismo cultural como principal objetivo da associação. O turismo de Dublin é a indústria criativa mais desenvolvida, originada principalmente do setor de alfabetização. A Tourism Ireland criou trilhas de alfabetização que passam por bares, o que inspira escritores a frequentá-los. A Tourism Ireland trabalha em estreita colaboração com a Dublin Tourism, que é uma agência patrocinada pelo Estado, com mais de 1.300 empresas que apoiam a vida literária de Dublin. A agência financia algumas das atrações literárias mais populares da cidade: o Dublin Writers Museum, a James Joyce Tower e o George Bernard Shaw Museum. Em 2008, o mercado de vendas de livros em Dublin valia cerca de € 60 milhões por ano, mostrando a força do mercado local e seu potencial crescimento (DUBLIN CITY, [201-]). Todos os custos relacionados ao processo de inscrição antes e depois do título foram assumidos pelas Bibliotecas Públicas da Cidade de Dublin. As indústrias criativas e culturais contribuem muito para a economia local de Dublin, particularmente para o turismo cultural. Somente em Dublin, 27% do total nacional são trabalhadores

da indústria do turismo. E 33% do turismo é para fins culturais, sendo que os turistas culturais gastam, em média, 25% a mais do que outros turistas (DUBLIN CITY, [201-]).

Posteriormente, formou-se um grupo de gestão e direção, presidido por Ellis-King e atores-chave nas diferentes áreas da literatura (bibliotecas, editoras, livrarias, chefe de literatura do Conselho de Artes etc.) e alinhados com critérios de aplicação da UNESCO, que exigem a participação de vários atores sociais ativos no setor literário (ELLIS-KING, 2019).

No momento da candidatura, o prefeito era Emer Costerllo. A cidade de Dublin elege os prefeitos (Lord Mayors) anualmente, cujo papel é principalmente cerimonial. Desde o início da licitação, houve 10 Lord Mayors diferentes. Lord Mayor Montague (2012) argumenta que provavelmente o trabalho mais importante para o Lord Mayor é promover o investimento e o turismo na cidade. Além disso, o “Lord Mayor atua como líder de torcida em grande parte da comunidade e incentiva o trabalho voluntário” (MONTAGUE, 2012). Com esse papel de prefeito em mente, Ellis-King (2019) argumentou que os prefeitos e a cidade de Dublin sempre apoiavam os membros da cidade na UCCN, mas todo o processo da UCCN é dirigido por burocratas que aprenderam os detalhes das operações da Rede.

Ellis-King afirmou que a equipe precisava esclarecer e explicar os critérios da UNESCO para se adequar ao contexto de Dublin (ELLIS-KING, 2019). Ela explica que esse processo incluiu a organização de frentes estratégicas e operacionais e o envolvimento da “gestão executiva e administrativa da prefeitura, de políticos locais, de funcionários do departamento de governo central, de organizações do setor cultural, de organizações comerciais e do público em geral” (ELLIS-KING, 2019).

Dublin ganhou o título de Cidade Criativa da Literatura em 2010. A Câmara Municipal de Dublin e o Serviço de Bibliotecas Públicas estabeleceram o Plano Estratégico e a estrutura

de desenvolvimento para a realização do Título de Cidade da Literatura da UNESCO em Dublin para o período de 2016 a 2018 (DUBLIN CITY, [201-]). O documento também orienta as atividades, parcerias e programas do escritório e se compromete a trabalhar em direção às Metas de Desenvolvimento Sustentável da ONU em todas as suas iniciativas, especialmente as metas 3, 4, 5, 8, 10, 11, 16 e 17. Além disso, os objetivos de Dublin como Cidade da Literatura, como membro da UCCN, foram traduzidos para a missão das Bibliotecas Públicas da Cidade de Dublin por meio de Planos de Negócios anuais e planos atualizados baseados em estratégias (ELLIS-KING, 2019). Com a saída de Ellis-King em 2010, Alison Lyons assumiu suas responsabilidades.

Dublin é um membro ativo da UCCN e contribui para o gerenciamento global da UCCN. Participou de todas as reuniões anuais, presidiu o Grupo Diretor e participa ativamente do subgrupo UCCN de Cidades da Literatura. Dublin também teve um papel ativo na avaliação dos novos pedidos de adesão ao *cluster* Cidades Criativas Literárias da UNESCO. Lyons atuou como representante adjunta do processo de seleção, que envolve a leitura das candidaturas, pontuando-as sob critérios específicos, justificando a pontuação e apresentando-as à UNESCO, que toma a decisão final (DUBLIN CITY, [201-]).

Idanha-a-Nova, a Cidade da Música da UNESCO

Portugal ingressou na UNESCO em 1974. A Comissão Nacional da UNESCO está localizada no Ministério das Relações Exteriores, responsável por coordenar a posição nacional para a elaboração da Agenda 2030, bem como por submeter o Relatório Voluntário Nacional ao Conselho Político no Fórum de Alto Nível da ONU. O Instituto Nacional de Estatística também desempenha um papel fundamental no monitoramento dos progressos

realizados no cumprimento da Agenda 2030, supervisionando e produzindo os dados para o progresso do monitoramento.

A implementação interna dos ODS é aprofundada através das comissões responsáveis pela coordenação interministerial da política externa (dimensão interna) e da política de cooperação (relações externas). Além das comissões, foram estabelecidos pontos focais para os ODS de diferentes departamentos governamentais. Após o mapeamento das políticas nacionais que poderiam contribuir para o alcance das metas, a implementação começou por meio de instituições e fundações governamentais e não governamentais, o Instituto Camões de Cooperação e Linguagem e o Centro de Informações Regionais das Nações Unidas para a Europa Ocidental. Finalmente, a Rede Global Compacta das Nações Unidas de Portugal coordena a plataforma de múltiplas partes interessadas, a plataforma Alliance SDGs Portugal, cujo objetivo é conscientizar, informar, implementar, monitorar e avaliar a contribuição do setor privado e de outros parceiros da sociedade civil para os ODS nos níveis nacionais. Seu objetivo inclui a construção de pontes para o diálogo e a cooperação, conforme preconizado pelo Objetivo 17, e a criação de uma base sustentável para o desenvolvimento de parcerias, projetos, programas e ações no âmbito da Agenda 2030.

A implementação dos ODS em Portugal está amplamente incluída nas Grandes Opções do Plano (GOP) (IDANHIA-A-NOVA, 2015). Tal plano combina as estruturas do planejamento econômico e social nacional e sustenta a orientação estratégica da política de desenvolvimento econômico e social. As principais opções do plano também são formuladas pelo exemplo da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CAVACO *et al.*, 2015).

Semelhante à Irlanda, as políticas nacionais de Portugal são amplamente influenciadas pela União Europeia. Portugal

desempenhou um papel ativo na elaboração do documento “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” adotado na Cúpula das Nações Unidas em 2015, inclusive no estabelecimento da posição comum a ser adotada pela União Europeia (UE), defendendo a importância de combater as desigualdades (KAMAU; CHASEK; O’CONNOR, 2018). Portugal participa no Programa Cultura (2007-2013) e na Europa Criativa (2014-2020), que oferecem fundos e preços relacionados ao patrimônio, às indústrias culturais e criativas e às artes. O desenvolvimento regional português está alinhado com os objetivos da Estratégia Europa 2020, promovendo um crescimento inclusivo, sustentável e inteligente. O “Portugal 2020 – Revivendo a economia com a ajuda da UE” é um projeto financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional que informa o público em geral sobre os fundos europeus nos setores da agricultura, cultura, inclusão social etc. O programa de quatro pilares é baseado em inteligência e competitividade; sustentabilidade e eficiência; inclusão e capital humano; e abordagem e governança baseadas no local (CAVACO *et al.*, 2015).

Idanha-a-Nova também se beneficia da assistência material da UE para o desenvolvimento local e a implementação dos ODS. O município se beneficiou diretamente do Fundo da UE para o Desenvolvimento Rural e dos fundos estruturais da UE (SILVA; BABO; GUERRA, 2015). Um exemplo é o Parque Tecnológico Vale do Tejo, que reúne profissionais de diferentes áreas que contribuem para o desenvolvimento do ecossistema criativo, promovem eventos culturais, geram oportunidades de emprego e impactam positivamente a economia regional.

Idanha-a-Nova é um dos maiores municípios portugueses, com 13 *freguesias* e com um território de significado histórico, fundado no século I a.C., que foi governado pelos romanos, germânicos, visigodos, muçulmanos, cristãos etc. Idanha-a-Nova é rica em patrimônio cultural material e imaterial e reservas

naturais, como a Reserva da Biosfera do Tejo Internacional e o Geopark Naturtejo da UNESCO. Idanha-a-Nova também é famosa pelo Centro Cultural Raiano, que é o maior espaço de música da região. A música sempre fez parte da história de Idanha-a-Nova devido ao seu instrumento de percussão local adufe, tradicionalmente tocado por mulheres.

Além da rica história, o distrito enfrentou grandes migrações para as cidades ou para o exterior, e apenas a população idosa permaneceu. Essa mudança demográfica causou estagnação social e econômica no distrito. O pedido de adesão ao município de Idanha-a-Nova foi parcialmente motivado como uma solução para o problema atual e a renomeação de Idanha-a-Nova como um centro criativo (SILVA; BABO; GUERRA, 2015).

O pedido de adesão à UCCN foi conduzido pelo município de Idanha-a-Nova. A solicitação se baseou em atividades culturais e iniciativas criativas anteriores, que após a admissão na Rede foram corrigidas e complementadas com outras iniciativas. O município de Idanha-a-Nova usou sua relação tradicional com a música e os inúmeros eventos musicais para construir o argumento. Como membro da Rede, o objetivo de Idanha-a-Nova é promover a cidade, aumentar o público e investir mais em educação musical por meio da construção de infraestruturas e da oferta de apoio empresarial (LAGIOSA, 2015).

Como o pedido de candidatura não está disponível ao público, mas a partir de artigos de jornal e declarações públicas, podemos descobrir que, para a licitação, o município de Idanha-a-Nova formou uma candidatura composta por uma Comissão de Consultoria e um Grupo de Trabalho. A Comissão de Consultoria foi formada pela IPI Consulting Network, pela Câmara Municipal de Idanha-a-Nova e por consultores nacionais e internacionais do setor musical e das indústrias criativas. A IPI Consulting Network, uma instituição do setor privado contratada pelo município de Idanha-a-Nova, foi o ator principal, pois detinha o

conhecimento em várias áreas, patrimônio, cultura, indústrias criativas, desenvolvimento regional e local, microempresas e empreendedorismo, ambientalismo etc. (IPI CONSULTING NETWORK, 2019). O Grupo de Trabalho preencheu o formulário de candidatura, com contribuições dos consultores. As entidades que apoiaram a candidatura de Idanha-a-Nova, além do governo português, foram a Associação Portuguesa de Educação Musical, o Sindicato da Música, os Profissionais de Espetáculos e Audiovisuais, a Comissão Portuguesa da UNESCO e as Cidades da Música da UNESCO Mannheim, Bolonha, Sevilha e Hamamatsu (LAGIOSA, 2015).

Em entrevista a um jornal, Armindo Jacinto, prefeito de Idanha-a-Nova na época, diz que o pedido de adesão à UCCN foi desafiador porque em Portugal não havia muitos especialistas que soubessem preencher as solicitações da UCCN (LAGOISA, 2015). Isso também dificultou muito a adaptação e a tradução de políticas. O município e a vontade política favorável de se candidatar à oferta eram essenciais, mesmo não havendo estrutura e recursos para montar uma equipe experiente. Frente a isso, a equipe da IPI Consulting se qualificou participando de pesquisas e redes internacionais, adquirindo experiência em cultura e indústrias criativas (IPI CONSULTING NETWORK, 2019).

Idanha-a-Nova ganhou o título de Cidade Criativa da Música em 2015. Desde então, a maioria das atividades culturais se uniu ao título de Cidade da Música da UNESCO, que inclui os projetos: Idanha Green Valley, Idanha Experimenta, Idanha Vive e Idanha Made In.⁵ O programa Recomeçar é uma estratégia de médio prazo (2015-2025) que inclui todos os projetos

⁵ O Idanha Green Valley é um projeto vinculado ao conhecimento e inovação em áreas rurais e ao seu posicionamento global; O Idanha Made In suporta tudo o que é produzido localmente; Idanha Experimenta permite que as partes interessadas conheçam e vivenciem o município de Idanha-a-Nova; O Idanha Vive fornece condições de qualidade de vida para quem mora ou pretende morar em Idanha-a-Nova.

e a iniciativa de solicitar a adesão à UCCN. O Recomeçar é um programa de desenvolvimento regional da cidade, formulado em conjunto com a agência de consultoria International Bloom Consulting e 52 partes interessadas locais. Tem como objetivo atrair pessoas que buscam estilos de vida alternativos e mais sustentáveis e que desejam se mudar para Idanha-a-Nova ou nela abrir seus negócios, além do objetivo de incentivar o retorno da diáspora (IDANHA-A-NOVA, 2015). Um estudo de avaliação da estratégia realizada em 2018 mostra que foram iniciados 348 projetos de negócios que resultaram em 312 novos espaços de trabalho e um investimento direto de 30 milhões de euros (IDANHA-A-NOVA, 2015).

Em relação à contribuição para a Gestão Global da UCCN, Idanha-a-Nova participou de todas as reuniões anuais da UCCN, mas não promoveu eventos de forma proativa nem presidiu o grupo de direção da UCCN, como Dublin fez.

Conclusão

Nos dois casos analisados, podemos ver que a ONU encontrou uma maneira produtiva de implementar os ODS em nível local. Ao usar a cidade como intermediária, por meio da Rede de Cidades Criativas da UNESCO, os ODS são traduzidos diretamente em políticas locais de cultura e sustentabilidade. Dublin e Idanha-a-Nova mostram que, independentemente do tamanho da cidade e de seu ambiente rural ou urbano, fornecem a estrutura e os recursos institucionais para a implementação dos ODS em nível local. As cidades se beneficiam como intermediárias porque a experiência da UNESCO em políticas culturais é traduzida para elas por meio do título e, portanto, ganham autoridade e até autoconfiança para promover programas culturais e de sustentabilidade. A implementação dos ODS depende da vontade política, que em ambos os casos favoreceu sua implementação, e dos

atores locais, porque eles priorizam os ODS, os traduzem para as necessidades locais e têm o conhecimento necessário para resolvê-los. O esforço da UNESCO para implementar os ODS se intensifica devido à sobreposição de políticas com organizações regionais como a União Europeia, que tenta fazer o mesmo.

A tentativa da ONU de implementar ODS em nível municipal é desafiadora devido aos fracos mecanismos de fiscalização e monitoramento. Orquestrar a implementação dos ODS por meio das cidades como intermediárias é um esforço produtivo, mas não suficiente, porque as cidades enfrentam obstáculos nacionais, entre os quais a falta de conhecimento especializado e de recursos locais.

A implementação dos ODS em nível local apresenta uma mudança nos processos de formulação de políticas sobre governança em vários níveis, de modo que Organizações Internacionais e cidades estão se tornando atores políticos importantes ao lado do Estado-Nação. A adoção e implementação dos ODS desafiam o ciclo político tradicional que estava confinado nas fronteiras do Estado-Nação. Além disso, as cidades desafiam as crenças atuais de que os municípios não podem agir internacionalmente devido à soberania estatal e à expectativa de que os governos de nível inferior não devam agir inter ou transnacionalmente, ignorando o governo nacional. No entanto, este capítulo mostra que as cidades se envolvem na paradiplomacia cultural e transferem políticas públicas globais para níveis locais, levando à convergência global das políticas públicas culturais nacionais com as tendências atuais da inovação.

Ideias sobre desenvolvimento geralmente são de cima para baixo. Com o início do ciclo de políticas, a definição do problema e as soluções para o problema são estabelecidas em nível internacional; portanto, as ideias sobre sustentabilidade são muito de cima para baixo. A ONU é a voz de seus Estados-membros, mas também é um ator próprio. Devido ao estabelecimento dos ODS

e sua abordagem universal, eles são eventos únicos de relações internacionais, porque não são enquadrados como uma convenção legalmente vinculativa, mas sua carga normativa e o compromisso moral dos Estados-membros são fortes o suficiente. Eles aumentam bastante a imagem internacional de um país. Os ODS já estão incorporados em nível nacional através dos planos nacionais; portanto, a implementação da ADS através da UCCN apenas fortalece a participação do país na ONU. Para facilitar a implementação, houve uma leve transformação das antigas instituições. Nos casos de Dublin e Idanh-a-Nova, os escritórios da Cidade Criativa da UNESCO foram criados nas instituições já estabelecidas, e as responsabilidades recaíram sobre os burocratas existentes.

Atores como Ellis-King e Lyons ou os membros da IPI Consulting Network atuam como agentes de transferência porque catalisam as ideias internacionais e as traduzem localmente. Ser membro da UCCN alude à homogeneização e padronização de políticas culturais em nível global, porque as cidades são incentivadas a implementar políticas culturais e de sustentabilidade que gerem retornos econômicos. O risco dessa abordagem é minar a diversidade cultural local porque os projetos que visam fomentá-la não necessariamente têm como objetivo gerar dinheiro. A partir dos estudos de caso, podemos ver que não há transferência específica de políticas em si, mas uma transferência mais suave de ideias e conceitos, tendências e práticas globais.

Este capítulo buscou explorar o efeito das políticas locais que surgiram como resultado do cumprimento dos ODS, nas indústrias culturais e na sustentabilidade da região e na população local. Tendo em vista que a Rede de Cidades Criativas da UNESCO tem sido significativamente pouco estudada, os resultados aqui apresentados evidenciam a importância de haver um maior investimento em pesquisas que explorem o impacto da Rede relativo à promoção local de políticas públicas globais.

Referências

- ABBOTT, K. *et al. International Organizations as Orchestrators*. Cambridge University Press, 2015.
- ALLEN, J.; DU GAY, P. Industry and the Rest: The Economic Identity of Services. *Work, Employment & Society*, v. 8, n. 2, p. 255-271, 1994.
- ANDERSON, B. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso, 1991.
- AWORTWI, N.; MUSAHARA, H. *Implementation of the Millennium Development Goals*. Progresses and Challenges in Some African Countries. [S. l.]: Engelska, 2016.
- BARNETT, M.; DUVALL, R. *Power in Global Governance*. Cambridge University Press, 2004.
- BARNETT, M.; FINNEMORE, M. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. [Ithaca, NY]: Cornell University Press, 2004.
- BRENNER, N. Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies. *Theory and Society*, v. 28, n. 1, p. 39-78, 1999.
- BRENNER, N. Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, v. 5, n. 1, p. 1-37, 1998.
- WCED. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. United Nations General Assembly document A/42/427. [S. l.]: WCED, 1987.
- CASTELLS, M.; AOYAMA, Y. Paths toward the Informational Society: Employment Structure in G-7 Countries, 1920-1990. *International Labour Review*, v. 133, n. 1, p. 5-33, 1994.
- CAVACO, C. *et al. Urban Analytics: Accelerating the Development of Smart cities in Portugal*. GDT. 2015. Disponível em: <http://www.dgterritorio.pt/urbananalytics2015>. Acesso em 24 jul. 2020.
- CORNAGO, N. On the Normalization of Sub-State Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 5, p. 11-36, 2010.
- CRAIG, D.; PORTER, D. *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. New York: Routledge, 2006.

CRIEKEMANS, D.; DURAN, M. Small State Diplomacy Compared to Sub-State Diplomacy: More of the Same or Different? In: STEINMETZ, R.; WIVEL, A. (ed.). *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*. Farnham, UK: Ashgate, 2010. p. 31-46

CURRAN, D.; EGERAAT, C. Social Network Analysis of the Irish Biotech Industry: Implications for Digital Ecosystems. In: COLUGNATI, F. A. B.; LOPES, L. C. R.; BARRETTO, S. F. A. (ed.). *Digital Ecosystems*. OPAALS 2010. Berlin: Springer, 2010. p. 31-43.

DE BEUKELAER, C. The Cosmopolitan Homo Economicus and the Global Creative Economy: Some Remarks from a Postcolonial Perspective. In: HAGOORT, G.; THOMASSEN, A.; KOOYMAN, R. (ed.). *Pioneering Minds Worldwide*. Delft: Eburon, 2012. p. 19-24.

DIKAY, J. M. Education for Independence: UNESCO in the Post-colonial Democratic Republic of Congo. In: DUEDAHL, P. (ed.). *A History of UNESCO Global Actions and Impacts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan: 2016.

DUBLIN CITY. *Dublin UNESCO City of Literature: Strategic Plan 2016-2018*. [S. l.]: UNESCO, [201-]. Disponível em: <http://www.dublincityofliterature.net/wp-content/uploads/Strategic-Plan-2016-2018.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

DUCHACEK, I. D. Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (ed.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 1-33.

DUEDAHL, P. *A History of UNESCO: Global Actions and Impacts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK, 2016.

ECIS REPORT. *European Creative Industries Summit*. Brussels, 2015. Disponível em: <http://ecbnetwork.eu/wp-content/uploads/2015/09/ECIS-2015-Brussels.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

ELLIS-KING, D. [Entrevista com Julijana Nicha Andrade por e-mail]. 16 abr. 2019.

EMMERIJ, L.; JOLLY, R.; WEISS, T. G. *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*. [Bloomington]: Indiana University Press, 2001.

FEHLING, M. *et al.* Limitations of the Millennium Development Goals: a Literature Review. *Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice*, v. 8, n. 10, p. 1109-1122, 2013.

FLORIDA, R. *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge, 2004.

GODIN, B. What is so Difficult about International Statistics? UNESCO and the Measurement of Scientific and Technological Activities. *Project on the History and Sociology of S&T Statistics*. Working Paper n. 3, 2001. Disponível em: http://www.csiic.ca/PDF/Godin_13.pdf. Acesso em: 24 jul. 2020.

HAAS, P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HARRELL-BOND, B. Can Humanitarian Work with Refugees Be Humane? *Human Rights Quarterly*, v. 24, p. 51-85, 2002.

HIGGOTT, R. Transformative Change and Global Governance. In: KRA-TOCHWIL, F.; MANSFIELD, E. (ed.). *International Organizations and Global Governance*. A reader. 2nd ed. New York: Pearson Longman, 2005.

IDANHA-A-NOVA. Câmara Municipal. *Orçamento e Grandes Opções do Plano 2019*. 2015. Disponível em: <http://www.cm-idanhanova.pt/media/315918/OGOP2019.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

IRELAND. *The Sustainable Development Goals National Implementation Plan 2018-2020*. Prepared by Department of Communications, Climate Action & Environment. 2018. Disponível em: <https://www.dccae.gov.ie/documents/DCCAE-National-Implement-Plan.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

IRIYE, A. *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*. Berkeley: University of California Press, 2002.

IPI CONSULTING NETWORK. *Domínios de actuação*. 2019. Disponível em: <http://www.ipiconsultingnetwork.com/pt/dominios-de-actuacao>. Acesso em: 17 ago. 2020.

JESSOP, B. The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 2, p. 323-360, 2000.

KAMAU, M., CHASEK, P.; O'CONNOR, D. *Transforming Multilateral Diplomacy: The Inside Story of the Sustainable Development Goals*. [S. l.]: Avalon Publishing, 2018.

KEATING, M. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (ed.). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. [London]: Frank Cass Publishers, 1999.

KILLEEN, R. *A Short History of Modern Ireland*. Dublin: Gill & Macmillan, 2003.

KOZYMKA, I. *The Diplomacy of Culture: The role of UNESCO in Sustaining Cultural Diversity*. New York: Palgrave Macmillian, 2014.

LAGIOSA, J. Idanha-a-Nova formaliza candidatura a Cidade da Música da UNESCO. *Beiranews*, 17 jul. 2015. Disponível em: <https://beiranews.pt/2015/07/idanha-a-nova-formaliza-candidatura-a-cidade-da-musica-da-unesco/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

LANDRY, C. *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Earthscan, 2012.

LE GALÈS, P.; HARDING, A. Cities and States in Europe. *West European Politics*, v. 21, n. 3, p. 120-45, 1998.

MONTAGUE, A. What Does the Lord Mayor of Dublin Actually Do? *The Journal.ie*, 12 Sept. 2012. Disponível em: <https://www.thejournal.ie/readme/column-what-does-the-lord-mayor-of-dublin-actually-do-590564-Sep2012/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development. *The Knowledge-Based Economy*. Paris: OECD, 1996.

OHMAE, K.; ÔMAE, K. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Simon and Schuster, 1995.

OKEDIJI, R. The International Copyright System: Limitations, Exceptions and Public Interest Considerations for Developing Countries. In: UNCTAD. *UNCTAD – ICTSD Project on IPRs and Sustainable Development*. [S. l.]: UNCTAD, 2006.

OLIVEIRA, O. P.; PAL, L. New Frontiers and Directions in Policy Transfer, Diffusion and Circulation Research: Agents Spaces, Resistance, and Translations. *Brazilian Journal of Public Administration*, v. 52, n. 2, p. 199-220, 2018.

PETERS, G.; PIERRE J. Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance. *The Policy Press*, v. 29, n. 2, p. 131-135, 2001.

POTTER, R.; LLOYD-EVANS, S. *The City in the Developing World*. London: Routledge, 1998.

PRINCE, R. Fleshing Out Expertise: The Making of Creative Industries Experts in the United Kingdom. *Geoforum*, v. 41, p. 875-884, 2010.

ROSI, M. Branding or Sharing? The Dialectics of Labeling and Cooperation in the UNESCO Creative Cities Network. *City, Culture and Society*, v. 5, p. 107-110, 2014.

SILVA, A; BABO, E.; GUERRA, P. Políticas culturais locais: contributos para um modelo de análise. *Sociologia, Problemas e Práticas Scopus*, n. 78, p. 105-124, 2015.

STONE, D. Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy. *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.

TALLBERG, J. Orchestrating Enforcement: International Organizations Mobilizing Compliance Constituencies. In: ABBOTT, K. et al. (ed.). *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

UN GENERAL ASSEMBLY. *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Seventeenth Session. [S. l.]: UN, 2015.

UN DESA. *68% of the World Population Projected to Live in Urban Areas by 2050, Says UN*. New York, 16 May 2018. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>. Acesso em: 24 jul. 2020.

UNESCO. *UNESCO Creative Cities Network (UCCN) “Building a Collective Vision for the Future”*: Strategic Framework. [S. l.]: UNESCO, 2017. Disponível em: https://fr.unesco.org/creative-cities/sites/creative-cities/files/strategic-framework_uccn_eng_20170705_vf_no_budget.pdf. Acesso em: 24 jul. 2020.

UNESCO. *What Does It Mean to Be a UNESCO Creative City?* Paris: UNESCO, 2019. Disponível em: https://en.unesco.org/creative-cities/sites/creative-cities/files/uccn_faq-en.pdf. Acesso em: 24 jul. 2020.

VAZ, D.; REIS, L. From City-States To Global Cities: The Role of Cities In Global Governance. *E-journal of International Relations*, v. 8, n. 2, p. 13-28, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4135/413553386002.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

VIEIRA DE JESUS, D. S. A arte do encontro: a paradiplomacia e a internacionalização das cidades criativas. *Revista da Sociologia Política*, v. 25, n. 61, p. 51-76, mar. 2017.

WCCD – World Commission on Culture and Development. *Our Creative Diversity: Report of the World Commission on Culture and Development*. Paris: UNESCO Pub, 1996.

WILLIAMSON, J. *What Washington Means by Policy Reform. Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

YUSUF, A. A. *Standard-Setting in UNESCO*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

(Este capítulo é resultado parcial de uma pesquisa de doutorado realizada pela autora.)

11. *RISK ASSESSMENT* E O PAPEL DO SETOR PRIVADO NA REGULAÇÃO DO MERCADO DE ARTE

Marcílio Franca Filho
Matheus Costa do Vale

Introdução

Em um texto que já virou clássico, o prof. Erik Jayme, há 15 anos, esquadrinhou os múltiplos interesses presentes no Direito da Arte:

Pelo que posso ver, os seguintes cinco interesses típicos podem ser extraídos dos campos de batalha do direito internacional da arte: (1) os interesses globais da sociedade civil internacional, (2) os interesses nacionais de estados e nações na preservação de obras de arte de importância nacional no país de origem, (3) os interesses privados dos proprietários de uma obra de arte ou dos artistas, (4) os interesses das próprias obras de arte e, finalmente, (5) os interesses do mercado (JAYME, 2005, p. 929).¹

¹ São nossas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.

Entre esses múltiplos e complexos interesses, estão, por exemplo, o acesso público global às obras de arte, além do livre-mercado e da livre-concorrência no setor de arte. É nessa seara de interesses que se entrecruzam que o presente texto levanta algumas questões sobre regulação.

Nunca é demais ressaltar que o comércio das artes sempre movimentou quantidades vultosas de capital, envolvendo indivíduos com diversos papéis econômicos, oriundos dos mais variados países. A subjetividade na fixação dos preços de compra e venda dos bens culturais, juntamente à dificuldade de regulamentação das autoridades competentes proporcionaram aos criminosos meios eficazes e seguros de transporte, evasão e lavagem de dinheiro. Trata-se de um mercado em que as operações muitas vezes são sigilosas, sem supervisão, envolvendo contas em paraísos fiscais de multimilionários. A edição 29/2005 da revista alemã *Der Spiegel*, por exemplo, revelou que o terrorista Mohamed Atta teria tentado financiar os ataques do 11 de Setembro de 2001 através do comércio ilegal de arte e antiguidades. Atta oferecera alguns objetos a um professor da Universidade de Göttingen, que, suspeitando da origem dos artefatos, os recusou. A Al Qaeda não seria a primeira organização criminosa a valer-se desse mercado que, apenas em 2016, movimentou oficiais 45 bilhões de dólares, segundo o Relatório TEFAF 2017 sobre o Mercado Global de Arte. Ainda na década de 1960, a Unione Corse – organização mafiosa que atuava no Sul da França – roubou incontáveis obras de grande valor na Riviera Francesa para abastecer o seu caixa. O IRA, as FARC, a Camorra, a ‘Ndràngheta, a Cosa Nostra e o ETA também utilizaram expedientes semelhantes nas quatro últimas décadas. Nos anos de 1980, Pablo Escobar adquiriu uma coleção inestimável de obras de arte para ocultar e lavar dinheiro (FRANCA FILHO, 2019).

Os recém-divulgados *Panamá Papers*, *Paradise Papers* e *Luan-da Leaks* fornecem um olhar singular sobre essa triste conexão

entre arte, comércio internacional, lavagem de dinheiro, corrupção, segredos *offshore* e ocultação de ativos – uma engrenagem em que, assim como os *trusts* e empresas de fachada (*shell companies*), as casas de leilão, as galerias de arte, os peritos, as grandes feiras, as vendas on-line e os *freeports* podem vir a desempenhar um papel relevante no subsídio das práticas criminosas aludidas.

Em resposta aos desafios do mercado de arte, os Estados, cada vez mais, vêm se preocupando e tomando medidas para que haja um esclarecimento e combate a estas atividades ilegais, que correspondem, muitas vezes, à tentativa de operadores privados sair impunes de crimes antecedentes, como corrupção, tráfico de drogas, terrorismo, comércio ilegal de armas e fraudes fiscais em geral.

A UNESCO, desde a sua Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedade Ilícitas dos Bens Culturais, de 1970, vem-se preocupando cada vez mais com a prevenção dos ilícitos citados, destacando especialmente a importância das políticas de *Risk Assessment*, ou seja, de identificação, mensuração e tolerância de potenciais eventos que impactem negativamente sobre o patrimônio cultural. Seguindo uma linha próxima, a UNIDROIT patrocinou a Convenção sobre Objetos Culturais Roubados ou Exportados Ilegalmente (1995), que também aposta no *Risk Assessment*, como um instrumento complementar à Convenção de 1970 da UNESCO. Como reflexo das convenções citadas, algumas diretivas foram adotadas pela União Europeia, dentre elas, a Diretiva 2005/60/CE, a Diretiva 2006/70/CE, a Diretiva (UE) 2015/849 e a Diretiva (UE) 2018/843, apelidada de 5ª Diretiva de Combate à Lavagem de Dinheiro (5AMLD), de modo que garanta mais segurança, transparência e controle contra a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo no mercado de objetos culturais.

É nesta conjuntura de forte adesão internacional às políticas do *Risk Assessment* que se pretende avaliar o cenário brasileiro no que tange à prevenção de ilícitos envolvendo bens culturais no mercado de arte, à luz do modelo europeu de regulação.

Elucidando o escopo do capítulo, nele serão abordados os seguintes tópicos: o que seria risco, em sentidos *lato* e *stricto sensu*; a conceituação da política do *Risk Assessment*, suas ferramentas; a presença do *Risk Assessment* na Convenção de 1970 da UNESCO e implicações para a União Europeia; a comparação com a situação do Brasil na regulação do mercado de arte, relatando a ausência de mecanismos autorregulatórios; e, por fim, a sugestão de implementação de alguns exemplos, oriundos do modelo jurídico europeu, e que já possuem reflexos na legislação pátria, como a Lei Geral de Proteção de Dados nº 13.709/18 e a Lei Anticorrupção nº 12.846/13.

O que são riscos?

Antes de adentrar no conceito jurídico-econômico do termo *Risk Assessment*, faz-se necessário realizar uma abordagem mais primitiva e abstrata do que seria risco. A palavra “risco” em suas origens advém do latim *resicare*, que significa cortar, separar com uma pedra. A tradução original remete à noção de perigo que os marinheiros tinham ao navegar perto das rochas perigosas e pontiagudas (JORION, 2010, p. 75). Também, segundo Bernstein (1997, p. 8), a palavra “risco” está associada ao italiano *risicare*, arriscar, ousar. Para Philippe Jorion, risco é definido como a variabilidade de resultados inesperados.

Mas também uma pergunta que se faz com frequência é: de onde vem o risco? O risco se origina de diversas fontes. Podem ser riscos provocados pelas atitudes dos seres humanos através dos movimentos cíclicos dos negócios, da inflação, da ganância de retornos mais altos, das alterações das políticas dos governos e

até mesmo da guerra (BERNSTEIN, 1997, p. 4). O risco surge também das incertezas diante de cenários imprevistos, como crises econômicas, alterações nas regulamentações das operações, não somente no nosso país, mas também nos movimentos econômicos globais. Risco não é apenas um fenômeno local. Ocorre em diversas partes do mundo e reflete-se nas mais variadas formas de agir. Há mesmo riscos inesperados e imprevisíveis advindos de fenômenos da natureza, do clima, como tempestades, vendavais, terremotos. Já no âmbito jurídico, a *Federal Reserve* americana descreve o risco legal da seguinte forma: “O potencial de que ações contra uma instituição resultem em contratos inexecutáveis, ações judiciais, sanções legais ou julgamentos adversos, podendo interromper ou afetar negativamente.” (BOARD..., 2016).

Diante da intrínseca relação entre as ações humanas e os riscos, a integridade da sociedade, seja na saúde, no meio ambiente, nos bens materiais ou imateriais, exige a utilização de mecanismos preventivos. Ainda que uma sociedade *risk-free* não seja possível, uma política de mitigação é sempre prudente, desejável e plausível.

Riscos no mercado de arte e a política do *Risk Assessment*

Atuar com responsabilidade no mercado de arte exige conhecer os seus riscos. Vivemos na sociedade de risco, a “*Risiko-gesellschaft*”, expressão cunhada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, ainda na década de 1980, que descreve a substituição de uma sociedade industrial distribuidora de riquezas por uma comunidade disseminadora de riscos diversos. Os riscos encontrados no mercado de arte não são poucos. Para que não haja prolixidade, destacam-se a seguir dois dos principais riscos conhecidos e os ilícitos possivelmente envolvidos nas operações com bens culturais:

- *Lavagem de dinheiro* – é o processo pelo qual os produtos do crime são “limpos”, ou seja, introduzidos na economia legítima para disfarçar sua origem ilícita, com o objetivo de impedir seu confisco pelas autoridades policiais. Para lavar o produto econômico de atividades criminosas, como tráfico de seres humanos, prostituição forçada, drogas, extorsão, corrupção, crime de colarinho branco, assalto à mão armada, sequestro e roubo, os criminosos usam várias operações econômicas para introduzir esses fundos ilícitos no sistema financeiro. Tais operações incluem a compra e venda de moedas e o investimento em itens de luxo, imóveis, arte e itens de alto valor semelhante, na tentativa de desconectar o produto das atividades ilícitas pelas quais foram adquiridos. Os lavadores de dinheiro confiam no anonimato e no engano para encobrir seus rastros, disfarçar a origem de seus fundos e ocultar o verdadeiro objetivo por trás de seus negócios e transações. Qualquer pessoa ou entidade envolvida em operações comerciais destinadas à lavagem de dinheiro pode ser acusada de cometer um crime.
- *Financiamento do terrorismo* – refere-se a atividades que fornecem fundos ou apoio financeiro a terroristas individuais ou grupos terroristas, permitindo que eles realizem suas ações. Mesmo que esses fundos tenham uma origem legítima, o objetivo para o qual são usados é um ilícito de espectro internacional. Aqueles que procuram financiar o terrorismo recorrem às mesmas estratégias, esquemas e operações secretas que os lavadores de dinheiro empregam para disfarçar o objetivo ilícito pretendido dos fundos e anonimizar os beneficiários.

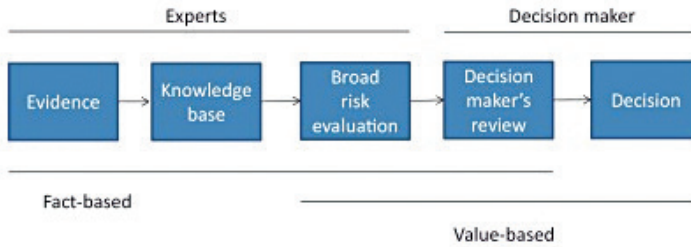
Pode-se mencionar ainda o tráfico de bens culturais, a falsificação, os ilícitos fiscais, o transporte, além dos problemas de proveniência, mas esses outros riscos, contudo, não serão mencionados agora, por razões didáticas.

É desnecessário dizer que as operações de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo alimentam muitos crimes, atos de corrupção e ameaças à paz e à segurança globais. Todos esses atos não podem ser realizados sem a participação descuidada (ou dolosa!) de intermediários profissionais. Indivíduos e empresas despreparados, inconscientes ou dispostos a desconhecer a origem e/ou o destino do dinheiro e dos ativos que administram contribuem para lucros ilícitos que se infiltram na economia global (RESPONSIBLE ART MARKET, [2020]). Os operadores do mercado de arte correm o risco de serem utilizados por pessoas que buscam lavar o produto da atividade criminosa, criando consequências potencialmente graves de reputação, legais e financeiras para o comércio de arte.

Os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo podem ser mitigados através da implementação de políticas e procedimentos adequados, garantindo que os empregados deste mercado entendam suas respectivas obrigações. E como seria possível a mitigação desses riscos de um ponto de vista concreto? É o que se pretende apresentar neste capítulo, através da política do *Risk Assessment*.

E o que seria *Risk Assessment* (ou Análise de Riscos)? É uma política preventiva, originária das ciências econômicas, especificamente desenvolvida após o *crash* da bolsa de valores de Nova York; é uma política por meio da qual as várias exposições, aos mais diferentes tipos de riscos, são diagnosticadas, calculadas e analisadas, gerando controles para decisões antecipadas.

Diante da necessidade de se mensurar o risco para mitigá-lo, houve o desenvolvimento de ferramentas metodológicas que indiquem variabilidades e tipos de riscos envolvidos (LIMA, 2015, p. 3). Em Hansson e Aven (2014), é apresentado um modelo que parte parcialmente das ideias de Hertz e Thomas (1983), mostrando os vínculos entre fatos e valores na tomada de decisões sobre riscos:



Fonte: HANSSON; AVEN, 2014.

Dados e informações, reunidos por meio de testes, análises e modelos de cenários sobre um certo fenômeno, fornecem as evidências. Esses dados e informações contribuem para uma base de conhecimento que o grupo relevante de especialistas e cientistas tomam, conforme fornecido em pesquisas e análises adicionais no campo. A evidência e a base de conhecimento devem estar livres de valores não epistêmicos. Presume-se que esses valores sejam adicionados apenas em um estágio seguinte. Concluir que uma atividade é suficientemente segura é um julgamento baseado na ciência e nos valores. A interpretação da base de conhecimento é muitas vezes bastante complicada, pois precisa ser realizada no contexto do conhecimento científico geral (AVEN, 2016). É desta forma, parcialmente resumida neste tópico, que ocorre o procedimento do *Risk Assessment* nos mais variados campos do conhecimento, incluindo a prevenção de ilícitos no mercado de arte.

Os atores responsáveis pelo uso das ferramentas de *Risk Assessment* no mercado de arte

Quais seriam, então, os agentes responsáveis por utilizar essas técnicas e ferramentas para medir e prevenir os riscos especificamente no mercado de arte? Estes mecanismos destinam-se a qualquer pessoa que opera no mercado primário ou secundário

de arte (*Art Business*). São especialmente relevantes para aqueles envolvidos na transação de compra e venda de obras de arte de modo profissional, incluindo, entre outros:

- artistas;
- *marchands*;
- profissionais ligados às galerias de arte;
- profissionais ligados às casas de leilão;
- consultores de arte, corretores e outros intermediários;
- outros profissionais assessorando clientes em transações.

As empresas que prestam serviços auxiliares (incluindo transporte, armazenamento, seguro, inspeção e restauração), justamente por comporem o ecossistema do mercado de bens culturais, também devem optar por adotar ferramentas de *Risk Assessment*, a fim de não se verem envolvidas em quaisquer delitos.

Como o *Risk Assessment* é implementado concretamente

Conforme já salientado, a avaliação de riscos é uma ferramenta originária das ciências econômicas, mas também pode e deve ser utilizada tanto nas ciências jurídicas como nas demais ciências sociais, ou até mesmo nas ciências da computação ou ciências biológicas. Aliás, vale mencionar que, desde 2002, a Oxford University Press publica com sucesso a revista acadêmica *Law, Probability & Risk*, que aproxima a temática do risco às questões jurídicas.

Apesar da amplitude do *Risk Assessment*, algumas características permanecem bem definidas, verificando-se similaridade em todos os campos de sua atuação e emprego. A seguir, eis um bom exemplo da técnica seguida na área de prevenção de riscos à saúde:

O CSA Standard Z1002 “Saúde e segurança ocupacional – Identificação e eliminação de riscos e avaliação e controle de riscos” usa os seguintes termos:

Avaliação de risco – o processo geral de identificação de perigo, análise de risco e avaliação de risco.

Identificação de riscos – o processo de localização, listagem e caracterização de perigos.

Análise de risco – um processo para compreender a natureza dos perigos e determinar o nível de risco.

Notas:

(1) A análise de risco fornece uma base para avaliação de risco e decisões sobre controle de risco.

(2) As informações podem incluir dados atuais e históricos, análises teóricas, opiniões informadas e as preocupações das partes interessadas.

(3) A análise de risco inclui estimativa de risco.

Avaliação de risco – o processo de comparação de um risco estimado em relação a determinados critérios de risco para determinar a significância do risco.

Controle de risco – ações que implementam decisões de avaliação de risco.

Nota: O controle de risco pode envolver monitoramento, reavaliação e conformidade com as decisões. (CANADIAN..., 2020).

Comprovando a similaridade da técnica, compara-se o disposto acima à síntese do *Data Protection Impact Assessment* (referência ISO 29134), utilizado a partir da vigência da Lei nº 13.709/18, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD):

1. Entendimento da organização e processos envolvidos (Contexto);

2. *Risk Assessment* (Processo de avaliação de riscos);
3. *Risk Management* (Gerenciamento de riscos).

A partir dessa macro visão, adota-se uma estrutura subdividindo as etapas de um Relatório de Impacto à proteção de dados pessoais em seis fases, a saber:

- Fase 1 – Detalhamento do processamento;
- Fase 2 – Análise do processamento tendo em conta possíveis relações com terceiros e respectivo contato para colaboração na elaboração das fases seguintes;
- Fase 3 – Identificação de controles;
- Fase 4 – Listagem e análise de eventos e ameaças para o titular de dados quanto ao processamento dos dados pessoais;
- Fase 5 – Produção de relatório com sumário de análise, controles existentes e mitigação de risco, bem como propostas de medidas técnicas e organizacionais apropriadas para mitigar o risco do titular de dados, caso estas não estejam em prática;
- Fase 6 – Envio para aprovação ou recusa ao DPO (BRAZ, 2019).

Percebe-se, desta forma, a existência de certas diretrizes comuns a serem utilizadas em todos os campos do conhecimento para o *Risk Assessment*, restando apenas a questão de como empiricamente ocorre o emprego da técnica na prevenção de ilícitos envolvendo bens culturais no mercado de arte.

A aplicação do *Risk Assessment* no modelo jurídico europeu

Considerando que a importação, exportação e transferência ilícitas de bens culturais constituem uma das principais causas

do empobrecimento do patrimônio cultural dos países de origem desses bens e que a cooperação internacional é um dos meios mais eficientes de proteger a propriedade cultural de cada país contra todos os perigos daí resultantes, a UNESCO percebeu a importância não só do combate *a posteriori* das práticas referidas, mas também a relevância da sua prevenção, e desde o ano de 1964, quando a Conferência Geral da instituição adotou uma recomendação no sentido de promover medidas a serem concretizadas para proibir a importação, exportação e transferência de propriedade ilícitas dos bens culturais, vem solidificando os métodos preventivos contra a lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo envolvendo bens culturais.

Esta percepção originou a Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedade Ilícitas dos Bens Culturais, que, três anos mais tarde, foi incluída no ordenamento jurídico brasileiro a partir do Decreto nº. 72.312, de 31 de maio de 1973. A política do *Risk Assessment* pode ser verificada na Convenção em diversos dos seus artigos, dentre os quais se destaca o artigo 5º, que assim dispõe:

A fim de assegurar a proteção de seus bens culturais contra a importação, a exportação e a transferência de propriedade ilícitas, os Estados Partes na presente Convenção se comprometem, nas condições adequadas a cada país, a estabelecer em seu território, se ainda não existirem, um ou mais serviços de proteção ao patrimônio cultural dotados de pessoal qualificado em número suficiente para desempenhar as seguintes funções:

a) contribuir para a preparação de projetos de leis e regulamentos destinados a assegurar a proteção ao patrimônio cultural e particularmente a prevenção da importação, exportação e transferência de propriedade ilícitas de bens culturais importantes;

b) estabelecer e manter em dia, com base em um inventário nacional de bens sob proteção, uma lista de bens culturais públicos e privados importantes, cuja exportação constituiria um considerável empobrecimento do patrimônio cultural nacional;

c) promover o desenvolvimento ou a criação das instituições científicas e técnicas (museus, bibliotecas, arquivos, laboratórios, oficinas, etc.) necessárias para assegurar a preservação e a boa apresentação dos bens culturais.

d) organizar a supervisão das escavações arqueológicas, assegurar a preservação in situ de certos bens culturais, e proteger certas áreas reservadas para futuras pesquisas arqueológicas;

e) estabelecer, com destino aos interessados (administradores de museus colecionadores, antiquários etc.), normas em conformidade com os princípios éticos enunciados na presente Convenção, e tomar medidas para assegurar o respeito a essas normas;

j) tomar medidas de caráter educacional para estimular e desenvolver o respeito ao patrimônio cultural e o conhecimento das disposições da presente Convenção;

g) cuidar para que seja dada a publicidade apropriada aos casos de desaparecimento de um bem cultural.

Vale ressaltar que o rol é meramente exemplificativo, comportando outras formas de prevenção. Embora esse não fosse nem de longe um objetivo direto da Convenção, ela proporcionou aos signatários instrumentos eficazes ao combate à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, tanto no mercado de arte quanto nas demais áreas voláteis.

Especificamente no que versa sobre a criação de regulamentos destinados a garantir a proteção do patrimônio cultural, um grande exemplo a ser citado é o *Dealing in Cultural Objects (Offences) Act 2003*, em que o Parlamento inglês, com especial influência da British Art Market Foundation (BAMF), consagrou

em sua legislação: “Uma lei para prever os delitos de aquisição, disposição, importação ou exportação de objetos culturais contrabandeados, ou concordar ou providenciar para fazê-lo; e para fins de ações ilícitas conexas.” (UK PARLIAMENT, 2003).

Verifica-se, no texto da referida norma, que o principal ponto interligado ao *Risk Assessment* e à *Due Diligence* encontra-se na seção 4.4, que incentiva os comissários (representantes) a investigar ou a propor investigação de qualquer matéria, nas seguintes hipóteses:

(4) Quando os Comissários investigam, ou propõem investigar, qualquer assunto com o objetivo de determinar

(a) se há motivos para acreditar que uma pessoa cometeu uma ofensa, no que se refere ao comércio de um objeto cultural contrabandeado e que envolve a importação ou exportação de tal objeto, ou

(b) se uma pessoa deve ser processada por tal delito, a questão deve ser tratada como uma questão atribuída na acepção da *Customs and Excise Management Act 1979* (c. 2) (UK PARLIAMENT, 2003).

É neste mesmo diapasão que a União Europeia também emitiu seguidas normas a fim de garantir mais segurança, transparência e controle contra a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo no mercado de bens culturais, tais como as diretivas mencionadas neste capítulo. A quantidade de diretivas se dá pela obrigatoriedade de sua atualização a cada dois anos, sendo que a última havia sido publicada no ano de 2017.

Os relatórios emitidos a cada nova diretiva fornecem uma análise sistemática dos riscos de lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo através de produtos e serviços específicos. Centram-se nas vulnerabilidades identificadas no plano da União, tanto em relação ao quadro jurídico quanto à aplicação eficaz, e fornecem recomendações com possíveis soluções.

Demonstrando a consolidação da ferramenta do *Risk Assessment* na União Europeia, especificamente no que concerne ao mercado de arte, revela-se fundamental a 5ª Diretiva de Combate à Lavagem de Dinheiro (5AMLD) da União Europeia, que entrou em vigor recentemente, em 10 de janeiro de 2020. A nova norma foi adotada em 9 de julho de 2018, em um esforço para trazer maior transparência e segurança às transações financeiras.

Pela primeira vez, a 5AMLD (art. 1º) está ampliando seu escopo regulatório, incluindo provedores de serviços de criptomoeda, como *exchanges* ou provedores de carteira de custódia, além da aplicação sobre galerias, antiquários e casas de leilão em quaisquer transações acima de 10 mil euros. Especificamente, a norma passa a referir “pessoas que negociem ou ajam como intermediários no comércio de obras de arte, inclusivamente quando exercido por galerias de arte e leiloeiras, se o valor da transação ou de uma série de transações associadas for igual ou superior a 10.000 EUR” e “pessoas que armazenem, negociem ou ajam como intermediários no comércio de obras de arte quando praticado por zonas francas, se o valor da transação ou de uma série de transações associadas for igual ou superior a 10.000 EUR.” (UK PARLIAMENT, 2019).

A razão da medida foi tornar mais claro quem está participando das transações envolvendo obras de arte com o objetivo de maior fiscalização contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. As consequências por descumprimento são multas. Os reguladores financeiros da Áustria, por exemplo, multarão os provedores de serviços de criptomoeda não conformes em até 200 mil euros. As empresas não podem manter suas portas abertas por muito tempo se tiverem que pagar multas deste patamar por não conformidade da 5AMLD.

Práticas extensivas de técnicas KYC (Know Your Customer ou “conheça seu cliente”) e AML (Anti Money Laundering ou “antilavagem de dinheiro”) passaram a ser exigidas pela nova

diretiva europeia. Com a popularização das medidas apontadas, várias foram as instituições privadas que se beneficiaram e tomaram para si o protagonismo das medidas de *compliance*, como a RAM – Responsible Art Market, organização de operadores que abrange todo o espectro do mercado de arte, desde galerias, distribuidores, casas de leilão, consultores e prestadores de serviços até advogados, acadêmicos e procuradores. A RAM publicou recentemente algumas situações de *red flags*, com a intenção de alertar para os riscos de lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo e as formas de como lidar com estes crimes (FRANCA FILHO; VALE; SILVA, 2019).

É exatamente neste ponto que o Brasil poderia atualizar-se no mercado de arte, e esta modernização já encontra meios estruturados de funcionamento. Como já apontado, a Lei Geral de Proteção de Dados, de nº 13.709/18, e a Lei Anticorrupção, de nº 12.846/13, nos artigos 5º e 38º para a primeira lei citada, e no artigo 7º, inc. VII e VIII para a segunda lei citada, proporcionam ideia similar à diretiva europeia. Veja-se:

Lei Geral de Proteção de Dados, de nº 13.709

Art. 38. A autoridade nacional poderá determinar ao controlador que elabore relatório de impacto à proteção de dados pessoais, inclusive de dados sensíveis, referente às suas operações de tratamento de dados, nos termos de regulamento, observados os segredos comercial e industrial.

Parágrafo único. Observado o disposto no caput deste artigo, o relatório deverá conter, no mínimo, a descrição dos tipos de dados coletados, a metodologia utilizada para a coleta e para a garantia da segurança das informações e a análise do controlador com relação a medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco adotados. (BRASIL, 2018).

Lei Anticorrupção, de nº 12.846

Art. 7. Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

[...]

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; (BRASIL, 2013).

Basicamente, as duas leis brasileiras induzem os destinatários das mesmas – controladores e pessoas jurídicas responsáveis por coleta e distribuição de dados – a criar procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta. Trazendo esta novidade para o mercado de arte, e atentando ao que já ocorre na Europa, os revendedores, galerias, casas de leilão, consultores de arte, corretores e outros intermediários, além de outros profissionais assessorando clientes em transações, implementariam diretrizes a serem seguidas em seus negócios. Várias associações de classe, além de *think tanks*, organismos internacionais e Academia têm produzido manuais de boas práticas e medidas de AML e KYC.

O mercado de arte brasileiro e a ausência de protagonismo da iniciativa privada

Após o dissertado sobre a adesão da política do *Risk Assessment* pela iniciativa privada europeia, é imprescindível contrapor a situação daquele continente ao nosso país.

Desde 1988, quando assinou a Convenção de Viena Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, e em 1991, ao ratificá-la por meio do Decreto nº 154, o Estado

brasileiro vem em crescente atuação na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (COAF / ENAP, [2020]). Tal comprometimento foi reafirmado em 1998, mediante a publicação da Lei nº 9.613, que discorre sobre crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, e sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos nela previstos. Essa lei, posteriormente alterada pela lei nº 12.683 de 2012, outorgou às pessoas físicas e jurídicas de diversos setores econômico-financeiros responsabilidades especiais na identificação de clientes, na manutenção de registros de operações e na comunicação de operações suspeitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil.

Também, através da Portaria nº 396/2016, o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico Nacional) fixa regras de prevenção à lavagem de dinheiro na comercialização de obras de arte, a fim de complementar a Lei nº 9.603 de 3 de março de 1998, na medida em que relata os procedimentos a serem tomados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializem antiguidades e obras de arte de qualquer natureza. O aditamento feito pela norma veio com a finalidade de conceder àqueles que participam do *Art Market* uma maior segurança na hora de comprar ou vender os seus objetos.

É diante do procedimento contido na portaria supracitada que se nota a acepção da *Due Diligence* e *Risk Assessment* no mercado de arte nacional. Regras como a obrigatoriedade dos comerciantes em aderir ao Cadastro Nacional de Negociantes de Obras de Arte e Antiguidades (CNART) do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional ou de criarem seus próprios procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo ou, ainda, de formação de um cadastro de clientes para aqueles que fazem operações de valor igual ou superior a 10 mil reais, registrando as operações

devidamente, fazem parte da aplicação deste princípio no âmbito jurídico brasileiro.

Em contraste ao narrado acima, mesmo com a vigência do Decreto nº 72.312, de 31 de maio de 1973, que fez valer a Convenção de 1970 da UNESCO no Brasil, não se enxerga um firme posicionamento normativo da iniciativa privada brasileira no que tange ao marco regulatório do mercado de arte nacional, exatamente o oposto do que se afere na Europa, visto que no Brasil apenas instituições públicas revelam-se atuantes na causa. Iniciativas como códigos corporativos, códigos de conduta ou códigos de ética são raríssimos no setor de arte nacional.

A ausência da política do *Risk Assessment* na iniciativa privada nacional e sua necessária implementação para um mercado de arte mais seguro e eficiente

É neste contexto que se percebe a falta de protagonismo das instituições privadas no Brasil. Não se consegue encontrar diretrizes para um comércio de obras de arte protegido advindo de casas de leilão, museus, organizações sem fins lucrativos ou qualquer outra entidade envolvida no meio.

Exemplo disto se dá no *paper* produzido pelo SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) denominado *Como montar uma galeria ou centro de arte* ([2019]), no qual não há menção qualquer aos perigos e riscos dentro do mercado de arte, nem mesmo aconselhamentos aos que queiram participar deste ramo econômico. Os capítulos destinados ao público em geral abordam os seguintes tópicos: de natureza jurídica, apenas discorrendo a respeito de temas tributários e direitos autorais; estrutura de uma galeria; profissionais envolvidos; mercadoria; automação; distribuição; investimento.

Amostras como essa servem para realçar a perda de oportunidades no importante segmento da *soft law*. O *paper* referido bem

poderia, além das informações prestadas, ter oferecido diretrizes e instruções para o comércio de obras de arte sustentável em nosso país, entoando um estilo inovador que nunca antes fora tentado.

No momento, no tocante à regulação do mercado de arte, não há qualquer proposta que não seja adstrita ao que o Estado brasileiro já faz, limitando-se a discorrer sobre as ações do IPHAN, como cadastramento dos comerciantes do setor no CNART, e operações do COAF.

Com base no exposto neste tópico, percebe-se manifestamente certo desprezo da comunidade artística nacional para com os mecanismos do *Risk Assessment* e o desconhecimento de seu uso eficiente no resto do mundo.

Conclusão

Por tudo quanto foi exposto, o capítulo tentou demonstrar a importância e aplicabilidade da utilização das ferramentas do *Risk Assessment* na regulação do mercado de arte.

Constatou-se que, diante da intensa comercialização de obras de arte e bens culturais em geral e suas ocasionais vinculações às organizações criminosas, o melhor método de represália a estes eventuais ilícitos de difícil controle se dá, além dos efetivos posicionamentos estatais nos setores pelos quais são responsáveis, através da tomada do protagonismo das instituições privadas participantes deste mercado. Entretanto, o Brasil ainda está distante daquilo que é visto em outros países, especialmente os europeus, já que a legislação específica tratada neste capítulo ainda é discreta.

Para que o já hipertrofiado Estado brasileiro difunda melhor instrumentos necessários à atualização de mecanismos de prevenção de ilícitos no mercado de arte brasileiro diante do quadro mundial, propõe-se que haja uma integração do Poder Público à

iniciativa privada, nos moldes do previsto na Lei Geral de Proteção de Dados e da Lei Anticorrupção, elevando a política do *Risk Assessment* a níveis mais eficientes através da criação de uma nova legislação que estimule a sua adoção entre os operadores do mercado de arte.

Referências

AVEN, T. Risk Assessment and Risk Management: Review of Recent Advances on Their Foundation. *European Journal of Operational Research*, v. 253, p. 1-13, 2016.

BERNSTEIN, P. L. *Desafio aos deuses*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM. *Supervisory Guidance for Assessing Risk Management at Supervised Institutions with Total Consolidated Assets Less Than \$50 Billion*. SR 16-11. June 2016. Disponível em: <https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/srletters/sr1611.htm>. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Lei Anticorrupção. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRAZ, M. J. Das etapas de elaboração de um DPIA. *Jota*, 27 abr. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/das-etapas-de-elaboracao-de-um-dpia-27042019>. Acesso em: 21 jan. 2020.

CANADIAN CENTRE FOR OCCUPATIONAL HEALTH & SAFETY. *Risk Assessment*. 2020. Disponível em: https://www.ccohs.ca/oshanswers/hsprogramms/risk_assessment.html. Acesso em: 21 jan. 2020.

ENAP / COAF. *Prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT)* [curso oferecido]. [2020]. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/217>. Acesso em: 17 jan. 2020.

FRANCA FILHO, M. T. *Pecunia Olet*: as propostas da RAM Initiative para um mercado de arte responsável. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 18, p. 405-436, 2019.

FRANCA FILHO, M. T.; VALE, M. C.; SILVA, N. L. Mercado de arte, integridade e Due Diligence no Brasil e no MERCOSUL Cultural. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL*, v. 7, n. 14, p. 260-282, 2019.

HANSSON, S. O.; AVEN, T. Is Risk Analysis Scientific? *Risk Analysis*, v. 34, n. 7, p. 1173-1183, 2014.

HERTZ, D. B.; THOMAS, H. *Risk Analysis and Its Applications*. Chichester: Wiley, 1983.

JAYME, E. Globalization in Art Law: Clash of Interest and International Tendencies. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 38, p. 921-926, 2005.

JORION, P. *Value at Risk*: a nova fonte de referência para a gestão do risco financeiro. 2. ed. São Paulo: BM&FBovespa, 2010.

LIMA, F. G. *Análise de riscos*. São Paulo: Atlas, 2015.

RESPONSIBLE ART MARKET – RAM. *Guidelines on combatting Money Laundering and Terrorist Financing*. [2020]. Disponível em: <http://responsibleartmarket.org/guidelines/guidelines-on-combatting-money-laundering-and-terrorist-financing/>. Acesso em: 21 jan. 2020.

SEBRAE. *Como montar uma galeria ou centro de arte*. [2019]. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/appportal/reports.do?metodo=runReportWEM&nomeRelatorio=ideiaNegocio&nomePDF=Galeria%20e%20centro%20de%20arte&COD_IDEIA=9ce9e05452c78410VgnVCM-1000003b74010a_____. Acesso em: 18 jun. 2019.

UK PARLIAMENT. *Dealing In Cultural Objects (Offences) Act 2003*. 30 Oct. 2003. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/27/introduction>. Acesso em: 19 fev. 2020.

UK PARLIAMENT. *The Money Laundering and Terrorist Financing (Amendment) Regulations*. 2019. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/1511/contents/made>. Acesso em: 17/08/2020.

12. OLHARES CRUZADOS SOBRE CULTURA E MISTURA SOCIAL EM BELO HORIZONTE E LILLE

os casos da Praça da Estação e
da Praça da Nouvelle Aventure

Flavio Carsalade

Diomira Faria

Frederico Marinho

Pauline Bosredon

Frédéric Dumont

Annick Durand-Delvigne

Abdelhafid Hammouche

Introdução

Propomos uma reflexão sobre a cultura e a mistura social a partir da comparação de duas praças: a Praça da Estação, em Belo Horizonte, Brasil, e a Praça da Nouvelle Aventure, conhecida como mercado de Wazemmes, em Lille, França. Essa reflexão foi possível graças ao trabalho realizado no âmbito do projeto franco-brasileiro “Richesses en partage” (2015-2018)

cofinanciado pela região Hauts-de-France e pelo estado de Minas Gerais (Brasil).

O espaço compartilhado (BONNY; BAUTÈS; GOUËSET, 2017), inseparável da diversidade social, pode gerar identidades coletivas e solidariedades. Às vezes, é também um espaço disputado, monopolizado, sujeito a conflitos por sua apropriação, marcado por desigualdades e dominação. De qualquer forma, o espaço é uma questão central nas relações sociais: está no cerne da luta por lugares (LUSSAULT, 2009), no cerne do direito à cidade. A análise proposta aqui é baseada nessa estrutura conceitual e questiona os usos e apropriações do espaço na Praça da Estação em Belo Horizonte e no mercado de Wazemmes em Lille, cada um dos quais é ou foi objeto de projetos de requalificação e de ação cultural implementada pelo Poder Público municipal. Nesses projetos, queremos analisar o papel da ação pública na mistura social (um ponto de partida? um projeto político?), bem como o espaço que deixa para outros atores (associações e coletivos, moradores, usuários).

A mistura comporta duas dimensões frequentemente vinculadas, uma dimensão espacial chamada mistura urbana ou funcional e uma dimensão social conhecida como mistura social. A mistura urbana refere-se ao agrupamento de uma diversidade de atividades sobre um território, incluindo atividades econômicas, transporte, diferentes tipos de moradias, equipamentos, além de serviços públicos e privados. Esse aspecto da mistura está particularmente presente no campo do urbanismo (LAUNAY, 2011). A diversidade social é uma noção mais instável, seu conteúdo varia de acordo com os atores e os contextos em que é empregada, é uma noção que inclui uma forte dimensão ideológica. Em geral, refere-se à “coabitação em um mesmo espaço residencial de categorias cujos recursos (econômicos, culturais e sociais) são desiguais ou diferentes”¹ (PINÇON, 1989 *apud* LAUNAY, 2010).

¹ As traduções de citação em língua estrangeira neste capítulo são nossas.

Vamos examinar também a relevância da noção de mistura na ação pública e sobre a ligação entre o projeto de mistura social e o projeto cultural. A mistura social é desejável? Para quem e para quê? Sua realização passa necessariamente por um processo cultural? Quem são os atores? Eles compartilham o mesmo projeto, eles têm as mesmas motivações?

Os dois estudos de caso parecem oferecer respostas contrastantes. No caso da Praça da Estação, em Belo Horizonte, o projeto municipal refere-se a um espaço público cujo compartilhamento e mistura social são a primeira vocação (uma esplanada projetada para encontros, uma estação) e objeto de reivindicações ruidosas (o movimento Praia da Estação e suas consequências (ver BOSREDON, 2014; BOSREDON; DUMAS, 2013)). O projeto inicial da Praça se preocupava antes com sua imagem e centralidade e menos com seu compartilhamento, o que acabou por gerar uma reação em busca de um processo mais participativo (ver BOSREDON; DUMAS, 2013).

No bairro do mercado de Wazemmes, o projeto municipal promove sistematicamente a mistura social e o compartilhamento (sem implementar uma abordagem verdadeiramente participativa): a mistura social é a principal missão do centro cultural Maison Folie, principal equipamento cultural do bairro, e esse tema também se reflete em toda a comunicação municipal sobre Wazemmes, celebrando a comunhão dos momentos de festa, a convivência coletiva num bairro que se assemelha a uma vila etc. O projeto resultou na mistura social almejada? A questão surge no nível do bairro de Wazemmes (ver BOSREDON *et al.*, 2020) e, mais ainda, na praça do mercado e seus arredores, um espaço público contrastado em seus usos, imperfeitamente compartilhado.

Na primeira parte, traçaremos um retrato das duas praças, traçando sua evolução histórica até suas transformações recentes, à luz da mistura social e do compartilhamento do espaço. A

segunda parte explicará como esses espaços, e mais amplamente seus bairros, são acionados por projetos – às vezes compartilhados, às vezes contestados. Analisaremos o jogo dos atores, suas motivações e interesses. Finalmente, decifrando a ação cultural pública e o papel das associações, uma terceira parte oferecerá uma reflexão sobre a relação entre cultura, mistura social e gentrificação.

Estado da arte antes dos projetos: o contexto das duas praças à luz da mistura social e do compartilhamento do espaço

Esta primeira parte pretende descrever o contexto das duas praças antes da criação dos projetos dedicados a transformá-los e propõe um inventário dos locais do ponto de vista do compartilhamento do espaço, principalmente pelos usos e sua temporalidade, e do ponto de vista da mistura social.

Praça da Estação em Belo Horizonte, um espaço de trocas e de circulação

A Praça da Estação desempenha um papel importante no plano urbano da cidade de Belo Horizonte, a nova capital do estado de Minas Gerais inaugurada em 1897. O plano positivista e higienista do engenheiro Aarão Reis, inspirado na Paris de Haussmann, propôs de fato a localização da praça como entrada principal da cidade, pois o trem era na época a opção mais moderna de mobilidade regional. A estação e sua esplanada eram, portanto, uma centralidade essencial de Belo Horizonte, todos os materiais utilizados para a construção da nova capital chegaram por via férrea. A cidade planejada então se desenvolveu a partir deste ponto nevrálgico (Figura 1).



Figura 1 - Localização da Praça da Estação em Belo Horizonte

Fonte: Mapa de Pauline Bosredon, 2019.

Atualmente a Praça da Estação é comumente referida como a esplanada na qual está localizado o edifício da antiga estação ferroviária central de 1922, hoje transformada em museu, e o espaço público paisagístico localizado em frente, do outro lado do corte com as oito vias da avenida dos Andradas (Figura 2). A praça é originalmente concebida como o espaço que serve à estação e como um local para reuniões populares e festas (TREVISAN, 2012), mas essa vocação principal que primeiro despertou intensa participação e mistura populacional foi sendo enfraquecida. A estação começa a perder sua importância na década de 1940 e, especialmente, em 1950, enquanto a expansão urbana de Belo Horizonte induz ao desenvolvimento do tráfego rodoviário e à perda da importância do trem como meio de transporte em benefício dos ônibus e dos carros. A duplicação da avenida dos Andradas, em 1963, corresponde a esse desenvolvimento rodoviário; implica a remoção de alguns dos jardins e a redução de fato do espaço público. Esse movimento continua na década de 1980, quando o conselho da cidade decidiu transformar a esplanada em um vasto estacionamento.

Paradoxalmente, a década de 1980 marca a retomada das manifestações e movimentos populares na esplanada da Praça da Estação: são mobilizados o Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento de Minas Gerais (IAB-MG) e grupos de defesa do patrimônio cultural contra a implantação de uma estação metropolitana, um projeto proposto pela empresa de transporte metropolitano e pelo município que ameaçaria o conjunto arquitetônico da praça. Essas mobilizações levaram, em 1985, à definição de um perímetro de proteção ao redor da praça e às primeiras iniciativas públicas em favor do desenvolvimento cultural desse setor: por exemplo, podemos citar a inauguração do Centro Cultural da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), a multiplicação de eventos festivos organizados na esplanada ou o edital lançado pela prefeitura em 1995 para a elaboração de um projeto de revitalização urbana. O projeto selecionado reconstruiu os jardins removidos pela duplicação da avenida dos Andradas e fez a requalificação da esplanada, reaberta permanentemente e restaurada a sua qualidade de espaço público (Figura 2).



Figura 2 - Esplanada da Praça da Estação com o Museu de Artes e Ofícios à direita e a avenida dos Andradas à esquerda

Fonte: Fotografia de Pauline Bosredon, 2012.

A Praça da Estação permanece, até hoje, como um espaço de mistura social. Inicialmente no centro de um espaço dedicado ao transporte ferroviário de longa distância, viu sua vocação mudar nas décadas de 1950 e 1960, quando os trens da linha principal pararam de circular para ceder sua função ao metrô que circula na área metropolitana, e devido à multiplicação do transporte rodoviário, como já mencionado. Ela continua sendo o principal centro articulador do transporte público urbano, uma vez que integra a única linha de metrô e muitas linhas de ônibus municipais e metropolitanas. Devido ao papel central da praça no coração da mobilidade urbana, a concentração mais intensa de pessoas ocorre durante os horários de pico de ônibus e metrô. À noite, o tráfego de pedestres na praça é reduzido devido à diminuição ou interrupção das linhas de ônibus e metrô. A praça, pouco iluminada, fica vazia e o sentimento de insegurança aumenta para as pessoas que ali transitam.

A área da praça é composta por vários equipamentos culturais. O Museu de Artes e Ofícios, localizado em frente à esplanada, justificou a escolha da estação central como vitrine de suas coleções por sua acessibilidade para usuários do transporte público, principalmente o metrô. Pesquisas mostram, no entanto, que apenas 25% dos pesquisados na esplanada visitaram o museu pelo menos uma vez na vida e que, na maioria das vezes, não correspondem ao perfil socioeconômico dos usuários do metrô. Podemos aqui confirmar a intuição de um forte contraste entre os usuários do transporte público e os do museu, mais instruídos. Os jardins da praça são ocupados principalmente por pessoas que vivem na rua, o que inibe o uso desses espaços por outras pessoas, embora o local seja ocasionalmente apropriado por diferentes grupos sociais, principalmente nos bares e metrô, onde observamos uma certa mistura social e de gênero. Os bares são frequentados todos os dias, à noite e nos finais de semana.

O bairro também é frequentado por grupos populares que se reúnem para encontros de hip-hop, sob o viaduto Santa Tereza, sexta-feira à noite.

Há uma grande diversidade de pessoas que frequentam a Praça da Estação: o público dos museus e dos centros culturais, maioria de classe média alta e classe alta, os participantes de eventos de cultura popular como o hip-hop e o grafite, os moradores de classe média que vivem no entorno da praça, as “pessoas em situação de rua”, os usuários do transporte público pertencentes à classe popular, e os pequenos comerciantes tradicionalmente presentes no bairro (vendedores ambulantes e lojistas dos inúmeros bares da rua Aarão Reis).

Essa diversidade de usos do espaço explica por que o local é frequentado e atravessado por uma grande heterogeneidade de pessoas e cria inevitavelmente conflitos relativos, por exemplo, à presença dos sem-teto ou ao incômodo com o barulho relacionado às manifestações culturais. Recentemente, o local desempenhou um papel fundamental na retomada dos movimentos populares pela apropriação de espaços públicos em Belo Horizonte, em resistência a um decreto municipal emitido em dezembro de 2009 que proibia qualquer evento público na praça.

Diversidade e mistura social na praça do mercado de Wazemmes antes da “virada cultural” dos anos de 1990-2000

A Praça da Nouvelle Aventure, conhecida como praça do mercado de Wazemmes, está localizada no coração de um bairro popular e central de Lille (Figura 3). Região periférica anexada a Lille em 1858, Wazemmes tornou-se gradualmente ao longo do século XIX e até a década de 1950 um bairro monofuncional

voltado para a indústria têxtil (fábricas de algodão e linho,² tece-lagens, unidades de venda de tecidos). Durante o século e meio dessa intensa atividade industrial, o fluxo de trabalhadores se concentra no bairro de Wazemmes – do qual a Praça da Nouvelle Aventure é o coração – e no bairro vizinho de Moulins, que atrai cada vez mais os operários da vizinha Bélgica. O bairro de Wazemmes vive, portanto, durante esse período, o ritmo das fábricas cuja atividade envolve o fluxo de chegada e saída dos trabalhadores, e a Praça da Nouvelle Aventure, na qual o mercado coberto foi construído em 1869, constitui um espaço muito frequentado em certos momentos do dia, por uma população predominantemente trabalhadora, diversa do ponto de vista de gênero, idade e nacionalidade (franceses, belgas, italianos e depois magrebinos), moradores da vizinhança ou de fora. Em Wazemmes e no bairro de Moulins, a industrialização intensiva, forte imigração local e condições de vida muito difíceis dão origem a movimentos políticos, cooperativos, de protesto e solidariedade. Assim, a cooperativa Union de Lille,³ criada em 1892 em Moulins, foi projetada para ajudar os trabalhadores através da distribuição de produtos básicos. Esse “ponto central da organização dos trabalhadores” (BRIZON; POISSON, 1913) de Lille também foi a sede da seção do Partido dos Trabalhadores Franceses. Este intenso movimento de cooperação viu o nascimento do socialismo de Lille, que se tornará poderoso depois.

² Enquanto o algodão e o linho eram produzidos especialmente em Lille, a produção e seu armazenamento se transferiram ao longo do século XIX para as fábricas de Roubaix e Tourcoing (COLLECTIF DEGEYTER, 2017).

³ Ela abrigava, em torno de 3 mil metros quadrados, uma cooperativa de trabalhadores, que contava com 4 mil famílias em 1900, mas também um teatro de 2 mil lugares, uma padaria, uma gráfica, uma mercearia, um armarinho, uma academia.

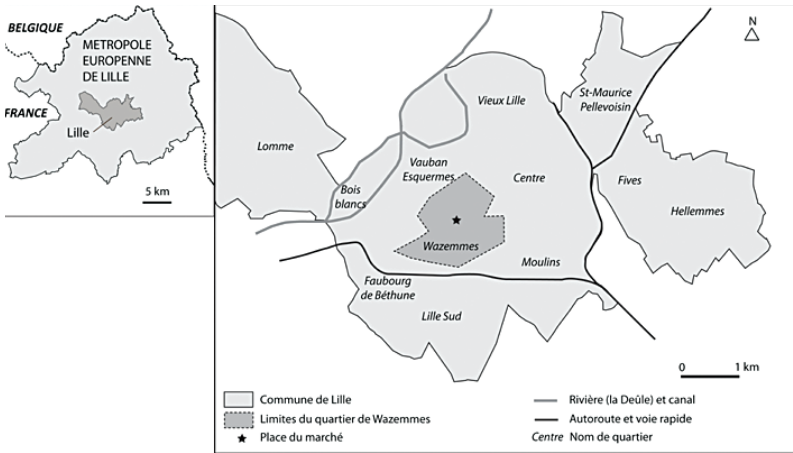


Figura 3 - Localização da praça do mercado Wazemmes em Lille
 Mapa de Pauline Bosredon, 2019.

Numa segunda etapa, a partir do final da década de 1950, o bairro foi atingido pela crise da desindustrialização, cujas consequências econômicas, sociais e urbanas ainda são significativas hoje. Na paisagem urbana do mercado e em sua vizinhança imediata, ainda existem muitos vestígios da era industrial, como as chaminés das fábricas, os complexos residenciais de pequenas casas agrupadas nos dois lados de um beco sem saída, numerosos na rua Jule Guesde, ou na antiga fábrica de linho Leclerc.

Wazemmes se torna, pouco a pouco, um bairro de serviços e de estudantes (COLLECTIF DEGEYTER, 2017, p. 57), que tomam o lugar dos trabalhadores nas pequenas habitações, as quais até hoje nem todas foram reformadas. Uma nova forma de diversidade surge no bairro e, particularmente, nos locais de sociabilidade que revestem a praça do mercado (bares, casas de show etc.), representativos das práticas de consumo específicas dos alunos, especialmente festivais, com sua temporalidade específica. Entre esses estudantes que frequentam regularmente o mercado de Wazemmes estão os da faculdade de direito que se

estabelecera em 1995 na antiga fábrica de Leblan em Moulins. A vontade política era então torná-lo uma ferramenta de revitalização urbana, consolidar a diversificação do tecido urbano e continuar a revitalização do bairro, Moulins é o segundo bairro de Lille mais vulnerável depois de Lille-Sud (DEVROE, 2000).

As interações e atividades são fortemente marcadas pelo mercado, que funciona três vezes na semana e onde se concentra uma população diversificada. O mercado no domingo, o mais popular, tem o maior fluxo de clientes – jovens e abastados – e *flâneurs*, passantes e transeuntes – especialmente no mercado coberto e nos inúmeros terraços de bares, restaurantes e cafés situados no entorno da praça. O mercado das terças e quintas-feiras é mais doméstico, pois é frequentado principalmente pela vizinhança. A observação possibilita localizar múltiplas presenças, mulheres, homens, idades diferentes, diversos idiomas e vestimentas de várias culturas.

Espaços propícios à mistura social?

Esses dois espaços são inicialmente propícios à diversidade por sua localização geográfica. Eles são de fato espaços centrais na escala da aglomeração, pericentrais na escala da cidade e são espaços intermediários.

O intermediário é [...] principalmente uma questão de lugar, possivelmente de conexão. [...] Localizados, por definição, entre pelo menos dois espaços considerados como “extremos”, os espaços intermediários seriam espaços marcados por hibridação e mistura (MERLE, 2011, p. 89-92).

A construção desses espaços [intermediários] é complexa, feita de competições e emaranhados. Às vezes clivados, às vezes misturados, são ao mesmo tempo lugares de tensão e passagem, compartilhados e “mediais” – são intermediários. As diferenças de potencial também

induzem fluxos (passagem, circulação, trocas), que participam da hibridação de espaços intermediários (BOULINEAU; COUDROY DE LILLE, 2009 *apud* MERLE, 2011, p. 92).

A Praça da Nouvelle Aventure está situada entre a região popular de Lille, marcada pelos conjuntos habitacionais populares no sul de Wazemmes e do bairro Lille-Sud, e o centro burguês, sendo que a Praça République está a apenas 700 metros ao norte. A praça do mercado, no centro do bairro de Wazemmes, marca assim uma fronteira social que podemos ler tanto como uma descontinuidade quanto como um espaço de contato.

Em Belo Horizonte, a Praça da Estação também é um espaço intermediário entre a cidade planejada, que hoje é o coração histórico da cidade, e os bairros suburbanos da Floresta e Santa Teresa, originalmente projetados como bairros periféricos. A localização da Praça da Estação, uma entrada da cidade e uma zona de contato entre o interior e o exterior, revela, desde o início da cidade, a forma segregacionista da distribuição espacial da população na nova capital. Residir dentro da avenida do Contorno, que delimita a área planejada, é inviável para a classe popular, que tem que se instalar na área suburbana, e não na área urbana, que possui melhor infraestrutura (GUIMARÃES, 1991).

Esses espaços são, portanto, lugares economicamente mais acessíveis do que as partes centrais, o que também promove a diversidade social. O preço da terra e o custo do aluguel privado são mais baixos do que no centro: a região da Praça da Estação é ocupada residualmente pela função residencial, já Wazemmes é marcada principalmente pelos quartos para os estudantes universitários, as casas antigas operárias e os conjuntos habitacionais populares. Desde a crise têxtil que atingiu Wazemmes e mais amplamente Lille, o bairro é objeto de políticas municipais de habitação. Em 1971, Pierre Mauroy, então prefeito de Lille, fez uma dura constatação: “Wazemmes [...] onde reinou a tristeza

mais insustentável; havia, no balcão dos cafés, cofrinhos onde as pessoas colocavam moedas para os velhos ou para as crianças irem ao mar” (WENZ-DUMAS, 1998).

Uma primeira reforma urbana, iniciada na década de 1970, deixou vestígios, incluindo um grande parque social, mais distante do centro da cidade. A retirada das classes populares da parte pericentral do bairro iniciou-se, em meados da década de 1980, com as políticas de revitalização das residências antigas e com a especialização do mercado imobiliário privado na habitação estudantil. (COLLECTIF DEGEYTER, 2017, p. 57).

A consequência dos preços acessíveis do bairro foi que, em Wazemmes, na área da Praça da Nouvelle Aventure vivem principalmente grupos populacionais em transição (jovens adultos em transição familiar e social, migrantes em transição geográfica etc.).

O bairro de Wazemmes, especialmente na parte norte, tornou-se nas últimas décadas um dos principais bairros estudantis de Lille, a proporção de jovens em idade de estudo (18 a 24 anos) é de 45%, muito superior a Lille (22%), que é uma cidade jovem entre as cidades francesas. Podemos supor que se trata, de maneira mais ampla, de um tipo de “espaço de transição para jovens adultos que concluíram o ensino superior e estão adiando o momento dos compromissos familiares” (VAN CRIEKINGEN, 2008, p. 156).

No entanto, a copresença residencial não significa necessariamente a diversidade social, como demonstraram os trabalhos de Chamboredon e Lemaire (1970) sobre proximidade espacial e distância social. Também é necessário diferenciar a mistura social da simples “interação” das populações que coabitam no mesmo espaço. Aqui a mistura social se apresenta “mais como um atrito de populações e mobilidades diferenciadas, como o produto social de um jogo complexo no qual sedentários e

móveis estão lado a lado” (LÉVY, 2002 *apud* GIROUD, 2015). Como vimos acima, no caso dos dois lugares a mistura social não é permanente; essa temporalidade é acentuada em Wazemmes pela rotatividade dos alunos que vêm para se estabelecer e partir após um ciclo de estudos.

A representação dos conjuntos habitacionais populares (HLM) é relativamente baixa em Wazemmes, com 14% em 2015 contra 21% em Lille. Em relação à parcela da população que reside na HLM, atinge 26% em Lille e 18% em Wazemmes, com grandes disparidades no bairro: 45% na área de Sarrazin, 3% na área da estação e do mercado. Essa pequena parcela da habitação social pública está relacionada à especificidade da moradia de aluguel privado, sendo o centro de Wazemmes composto por moradias que sofreram uma divisão significativa de moradias, sob o peso da pressão imobiliária gerada pela forte presença dos estudantes. As unidades de um e dois quartos são numerosas, representando 56% das habitações em Wazemmes, em comparação com 41% em Lille e 62% na área metropolitana. Lá, a rotatividade é mais importante, 40% das famílias se mudaram para lá por menos de dois anos em 2015, contra apenas 26% em Lille.

Podemos, portanto, falar de misturas históricas para evocar a frequência dos dois espaços que constituem os estudos de caso aqui apresentados. Os projetos de mistura social que se desenvolvem posteriormente são baseados nessas raízes históricas: a mistura social não ocorre de forma integral e a interação inicial serve nos dois casos como um projeto e seu compartilhamento.

Os projetos e seus atores

Os projetos executados pelos atores públicos para facilitar ou limitar a mistura social são de duas ordens: do planejamento espacial e das políticas culturais. Por um lado, são realizadas ações para reabilitar edifícios para novos usos ou requalificar os

espaços públicos, principalmente através da instalação de novo mobiliário ou equipamentos urbanos (por exemplo, bancos, iluminação e câmeras de vigilância). Por outro lado, são realizadas ações culturais para multiplicar as atividades, ocupar o tempo e o espaço, criar a presença e tentar reduzir a insegurança associada aos espaços de pouco tráfego à noite.

Os bairros da Praça da Estação de Belo Horizonte e da praça do mercado de Wazemmes são projetos concebidos pelo Poder Público, visando afirmá-los ou reforçá-los como centralidade cultural. Em ambos os casos, observamos que os atores públicos se aproveitam da diversidade de usos e pessoas já existentes que frequentam os dois espaços para implementar projetos de desenvolvimento que atendam aos interesses do setor privado, principalmente por meio da valorização imobiliária dos dois bairros.

Para se beneficiar, duas alternativas estão disponíveis para os atores privados: fazer tábula rasa do cenário urbano preexistente (antigo, baixo e frequentemente degradado) e verticalizar os projetos de reconstrução imobiliária (geralmente é a opção escolhida nas cidades brasileiras, especialmente nos bairros mais centrais e/ou reservados para as classes abastadas); ou explorá-los, promovendo a identidade e a cultura específicas dos bairros antigos, sua paisagem urbana preservada, o patrimônio que os distingue. Um projeto de valorização fundiária e desenvolvimento imobiliário também pode encontrar seu lugar, mas operaria de maneira diferente se relacionada a uma cultura e memória popular, historicamente ancorada. É isso que caracteriza nossas duas praças e seus respectivos bairros: ambos são espaços intermediários entre o centro burguês e monumental e os bairros pobres periféricos, ambos são espaços em mudança. São eles espaços em transição, prontos para integrar o centro por absorção progressiva? São espaços em conflito, divididos entre uma luta pela manutenção da cultura popular e/ou alternativa aos ataques à especulação imobiliária?

Para responder a essas perguntas, nesta segunda parte, apresentaremos a motivação dos atores envolvidos nos projetos de mistura social, depois a cronologia das demandas e projetos populares que colocam em movimento os dois espaços.

Por que a mistura social? A motivação dos atores

Os atores e os interesses de criar ou promover a mistura social em um bairro são variados e o espaço é conflituoso: os interesses podem parecer convergentes, mas às vezes os objetivos revelados pelo projeto divergem. De uma maneira geral, a mistura social permite a valorização do bairro, criando riqueza econômica, territorial, comercial, mas também cultural e simbólica. Contribui para a urbanidade, definida como uma combinação de densidade e diversidade social em um determinado local (LÉVY, 2018).

Contudo, quanto maior a urbanidade de um espaço ou bairro, maior a capacidade de seus habitantes de acessar bens e serviços, formas de capital (econômico, social, cultural ou simbólico). De acordo com a teoria da diferença de renda (SMITH, 1979), é a perspectiva de se beneficiar dessa vantagem da localização e, portanto, de uma mais-valia econômica (aquisição de baixo custo, reforma do prédio e “melhoria” do bairro, revenda lucrativa), que leva os estratos da classe média a investir em bairros antigos negligenciados e faz com que todo o processo de gentrificação aconteça. A acessibilidade, a diversidade e o aumento da urbanidade também permitirão ou incentivarão a criação social e cultural, a singularidade e a originalidade que formam a base de um aluguel monopolista particularmente procurado pelos investidores (HARVEY, 2008, 2015) e aparece “quando os atores sociais conseguem aumentar sua renda por um longo período porque têm controle exclusivo sobre um artigo que é direta ou indiretamente explorável e que deve ser único e não reproduzível” (HARVEY, 2008, p. 25).

Além disso, do canto da sereia à mistura social, há uma crença na ideia mágica de que é possível, atuando na localização, transformar os costumes das populações e aumentar sua adesão à ordem política e social dominante, uma “crença nos efeitos sociais das configurações espaciais” (DESAGE; MOREL JOURNAL; SALA PALA, 2011, p. 22-26). O poder municipal privilegia, assim, essa mistura, essa diversidade social, étnica, geracional ou cultural que, ao promover a criação cultural, provocaria um enriquecimento econômico, mantendo uma paz social politicamente rentável. É isso que sustenta o discurso político de Martine Aubry, prefeita de Lille, que constantemente elogia os benefícios da coeducação, especialmente no bairro de Wazemmes:

Lille é uma cidade mista, com pessoas de todas as culturas, idades e categorias sociais. Para mim, é isso, uma cidade: um lugar onde todos vivem bem juntos. [...] A cidade é uma mistura de todas as funções (trabalho, lazer, cultura...) e uma mistura de todas as categorias sociais. Lille se presta a essa mistura? Sim, antes de tudo, graças ao povo do Norte, sempre acolhedor e aberto ao mundo. Nossa cidade é hoje um reflexo dessa diversidade. Este é um dos nossos pontos fortes (AUBRY, 2011).

Cada bairro é tipificado; Fives se tornou o símbolo do passado industrial de Lille, a Velha Lille é a resistência à padronização através das ideias defendidas pela associação “Renascimento de Lille-Antiga”, Wazemmes o símbolo do sucesso da mistura social. Este é o imaginário difundido: “Wazemmes é uma vila no coração da cidade; tem o espírito de uma vila com sua praça, sua igreja, seu mercado. É assim que a vida deve ser concebida em nossas cidades” (Martine Aubry, reunião pública em Wazemmes) (ETHUIN; NONJON, 2005, p. 176).

Passamos assim da observação da diversidade e de seus benefícios para projetos de mistura social planejados pelo município, pelo menos em Lille, porque em Belo Horizonte não há intenções claras de planejamento nesse sentido.

Se questionarmos o lugar da cultura nessa busca pela diversidade e os objetivos dos projetos culturais municipais, devemos distinguir diferentes estágios. Ao processo de criação, pode-se conceber que existem formas culturais que não se destinam a ser misturadas, a ser compartilhadas. Sua força original pode ser devida ao confinamento em um grupo que é artisticamente nutrido por uma certa homogeneidade, de uma mesma visão da arte. Nesta fase criativa, as autoridades públicas podem acolher artistas e, assim, contribuir para o surgimento de espaços de criação cultural: é isso que eles fizeram instalando a Maison Folie de Wazemmes em 2004 (centro de criação e difusão artística) em uma antiga fábrica, espelhando-se em iniciativas anteriores e não institucionais (por exemplo, o 49 Ter, um dos primeiros espaços culturais de Lille, localizado na periferia dos bairros de Wazemmes e Moulins, criado em 1986, ou o coletivo vizinho de Malterie, estabelecido em 1995: ver BOSREDON; GRÉGORIS, 2012).

A fase seguinte, que é a da difusão de produções artísticas e mistura potencial, pode ocupar os mesmos lugares, mas em momentos diferentes, de acordo com outra temporalidade. A captura da fase selvagem, crua, criativa, fechada em espaços arranjados para ela, depois a exposição, o convite e a abertura dão uma cor artística ao bairro e contribuem para sua gentrificação. Esse fenômeno, do qual não podemos duvidar de que seja um efeito esperado, se não procurado, pelo Poder Público nos bairros populares, já foi observado e analisado (como em Paris: CLERVAL; FLEURY, 2009; FLEURY; GOUTAILLER, 2014).

Sobre a Praça da Estação: do espaço compartilhado ao projeto negociado

Os diferentes planos diretores do município de Belo Horizonte, de 1975 ao mais recente em 1996 (revisado em 2010), reforçaram a dupla centralidade da Praça da Estação: centralidade

para o transporte urbano e nova centralidade cultural que vem articular-se com as centralidades mais estabelecidas da cidade planejada. A estratégia do município de Belo Horizonte é de fato tornar o bairro da Praça da Estação um local de patrimônio cultural e de lazer da capital mineira. Para isso, conta com o Plano de Reabilitação do hipercentro de Belo Horizonte, que em 2007 qualifica o setor como “bairro cultural e patrimonial”. O projeto da prefeitura é transformar a face deste bairro antigo, de modo que incorpore sua história e sua modernidade ao receber artistas contemporâneos e instalações culturais. A implementação dessa estratégia teve início em 1988, com a patrimonialização da esplanada da Praça da Estação e continuou com sua requalificação, concluída em 2004. Seguiu-se a instalação de atividades culturais em vários prédios tombados ou galpões industriais e ferroviários abandonados próximos da praça. Uma das primeiras instalações abertas, no início de 2006, é o Museu de Artes e Ofícios (MAO), instalado no interior do edifício histórico da Estação Central, em parceria com o Instituto Cultural Flávio Gutierrez, fundação privada que possui uma grande coleção de objetos pertencentes à história das artes e ofícios brasileiros. Além do museu, destacam-se outros equipamentos culturais, como a Funarte (Fundação Nacional de Artes), que abriga exposições de arte contemporânea e artistas residentes, o espaço CentoeQuatro, uma estrutura privada instalada desde 2009 na antiga fábrica 104 Tecidos e apoiada pelo município, ou o Centro Cultural da UFMG.

A transformação da região central estava, portanto, em andamento quando Márcio Lacerda, então prefeito de Belo Horizonte, decide, em dezembro de 2009, proibir por decreto a organização de eventos de todos os tipos na Praça da Estação. Foram as práticas então existentes na esplanada que indispu- seram as autoridades municipais cujo interesse coadunava com o da Fundação Gutierrez, dona da coleção e gestora do Museu

de Artes e Ofícios. Como a prefeitura, esta fundação não quer perto do museu a renovação da praça, os movimentos sociais e populares, shows musicais, teatro de rua, manifestações políticas ou assembleias evangélicas. Embora a temática do MAO seja definitivamente popular, uma vez que trata de um grande acervo de diferentes tipos de artesanato, este último não atrai espontaneamente o público que atravessa a Praça da Estação e se sente ameaçado pelo uso excessivo da esplanada. Foi essa preocupação que levou o prefeito a proibir o uso do local para eventos. Essa forma de gestão pública do território, apoiada pelo MAO, limita as possibilidades de mistura social e vai contra a integração do patrimônio no cotidiano da população. Para implementar sua função formativa, educacional e referencial, o patrimônio deve de fato ser acessível e apropriado com intensidade.

O decreto provoca a indignação de grupos da cidade que organizam um primeiro evento em 7 de janeiro de 2010. Muitos se seguem e todos os sábados por quase um ano, o movimento transforma o local em uma praia no centro da cidade, um espaço simbólico com muitas pautas: a praia é provavelmente o espaço onde encontramos mais diversidade social, o espaço público por excelência; é também um espaço que falta em Belo Horizonte, uma rara metrópole brasileira do interior e desprovida de costa. O movimento é apelidado de Praia da Estação e reúne cada vez mais pessoas em uma multidão heterogênea de “nadadores” que se encontram na praia com seus instrumentos musicais e slogans. A Praça é a nossa Praia, a praça é a nossa praia: é de fato a demanda por todo o direito à ocupação do espaço público e ao direito de acesso ao patrimônio comum que é a agenda do movimento Praia (BOSREDON, 2014; BOSREDON; DUMAS, 2013). Além do evento festivo, o primeiro folheto também convida os participantes a um debate sobre a “revitalização por decreto”: acompanhando

o desafio da privatização de espaços, desde o início, portanto, também a reivindicação de uma participação dos cidadãos nos projetos urbanos que dizem respeito a todos. Essas demandas são atendidas por ativistas de classe social abastada (ou pelo menos com um forte capital cultural): são jovens universitários, intelectuais, militantes, artistas, que se veem como os representantes de todos aqueles que frequentam o bairro, incluindo a população em situação de rua.

A Praia da Estação tornou-se gradualmente um tipo de tribuna para várias reivindicações, cujas causas foram às vezes unidas (por exemplo, a do grupo de pichadores Piores de Belo, presos por vários meses em 2011). “A questão do decreto tornou-se um símbolo e ofereceu a oportunidade de falar sobre todos os problemas urbanos de Belo Horizonte” (entrevista com Rafael Barros, personagem carismático e midiático da Praia, fevereiro de 2012). O movimento também está na origem do renascimento do carnaval em Belo Horizonte: o carnaval existia desde a fundação da cidade, mas ficou consideravelmente sem fôlego, vários blocos surgiram espontaneamente do movimento em 2010. Seu número tem aumentado desde então. Debate e protesto políticos são os combustíveis desses blocos que, para muitos, defendem o direito à cidade e a inclusão de minorias na vida urbana. Di Souza, líder do bloco Então Brilha, que começou a desfilar pelas ruas de Belo Horizonte em 2011, pondera:

As pessoas ocuparam as ruas, mas sempre há uma dúvida sobre quem está nas ruas. Porque o carnaval é organizado principalmente pela classe média. É por isso que hoje devemos nos perguntar outras coisas: como “enegrecer” os blocos, como trazer a periferia pra festa, dar a palavra às minorias (DI SOUZA *apud* RODRIGUES, 2017).

Na praça do mercado Wazemmes: mistura social através da cultura, um projeto político

O bairro da praça do mercado tem sido uma área privilegiada para a ação cultural em Lille, que, com o tempo, foi uma combinação do que é considerado uma cultura popular em continuidade com um passado industrial hoje parcialmente valorizado e de intervenções mais ou menos diretamente relacionadas à arte contemporânea. Assim, o centro cultural Maison Folie de Wazemmes é inaugurado em uma antiga fábrica têxtil em 2004, ano em que Lille foi eleita Capital Europeia da Cultura, enquanto os *lofts*, as reformas e revitalizações das moradias antigas se multiplicaram. E as mudanças morfológicas são duplicadas pelo reforço da oferta cultural e pela promoção do “festivo” pelos festivais populares realizados e apoiados institucionalmente. O projeto da cidade de Lille para o espaço cultural de Wazemmes, articulado em torno da Praça da Nouvelle Aventure, é, portanto, ao mesmo tempo voltado para:

- a valorização do patrimônio industrial, através da promoção da arte contemporânea (MF Wazemmes);
- a promoção da mistura social, da integração de populações e de uma vida social particularmente dinâmica (real ou fantasiosa), o que pode questionar a realidade dessa pretensa mistura sobre os efeitos dos projetos municipais em relação à diversidade;
- e a valorização da festa como cultura popular de um antigo bairro da classe trabalhadora.

Em Wazemmes, a ação cultural municipal consistiu essencialmente na criação da Maison Folie (Figura 4), cuja programação é voltada para a cultura popular, grandes festivais (Wazemmes ao Acordeão) e shows ou workshops sobre questões sociais como comunidades, alteridade, lugar das mulheres na cidade

e as discriminações.⁴ A cena local também tem seu lugar, bem como eventos voltados voluntariamente para os jovens do bairro (através do Festival Hip Open Dance, por exemplo, em torno da dança hip-hop).



Figura 4 - A Maison Folie de Wazemmes (2019)

Fonte: Fotografia de Pauline Bosredon.

Em 2004, o projeto Maison Folie foi um forte gesto que visava celebrar a história industrial quanto à criação e renovação contemporânea (BOSREDON; GRAVEREAU; GRÉGORIS, 2016). Ela também foi concebida como um local de circulação e cruzamento, daí a criação de uma nova rua: a mistura dos públicos e das populações são parte do projeto (SERGENT, 2010).

Em Wazemmes, Martine Aubry especifica o projeto de conversão da fábrica da Leclerc em “Maison Folies”, uma oportunidade de apresentar esse conceito, que ela deseja deixar uma marca forte de seu mandato

⁴ Cf. Entrevista com Aline Lyoen, responsável pela ação cultural na Maison Folie, junho de 2016 (entrevista não publicada, feita pela equipe durante a pesquisa BH-Lille).

durante o qual Lille foi declarada Capital Europeia da Cultura em 2004. Nas reuniões, ela apresentou longamente a política cultural descentralizada que pretendia promover em torno de equipamentos culturais e festivais em cada bairro. Ela apresenta essas “Maison Folies” como uma chance de se reconectar com a antiga sociabilidade e reduzir a segregação dos bairros populares: “Pessoas de toda a cidade, mas também de toda a região e até de outros lugares virão aqui” (Martine Aubry, reunião pública, 2001) (ETHUIN; NONJON, 2005, p. 181).

Mas a redução da segregação e a mistura social continuam sendo um objetivo difícil de alcançar: se as ações na praça do mercado, da rua Sarrazins e da Praça Casquette (onde fica a Maison Folie) são garantidas à noite nos eventos, o equipamento permanece percebido por muitos habitantes jovens e idosos do bairro como um local que não se destina a eles (mas aos jovens dos bairros privilegiados).

Os efeitos da ação cultural pública sobre a mistura social

Uma cultura bem organizada e institucionalizada, levando a uma certa padronização cultural, uma estrutura urbana que “embelezou”: para alcançar esse resultado, era necessário promover a mistura social, esse era o primeiro passo. Hoje começa a segunda etapa, a da gentrificação: uma gentrificação residencial em Wazemmes (na área da praça do mercado), uma “gentrificação de práticas” (via requalificação e higienização de espaços públicos) na Praça da Estação em Belo Horizonte. De fato, em nossos bairros, a diversidade corresponde a diferentes formas temporais, da temporalidade de uso e presença a temporalidades residenciais mais longas. Essas formas em evolução podem ser articuladas, se complementam, se alimentam. Eles resultam em parte do uso de ambos os espaços por não residentes (no

mercado, em festivais, em festas e passeios). Mas alguns, mais sensíveis às atrações do setor, às vezes acabam se estabelecendo ali, o que leva gradualmente à sua gentrificação. Desse ponto de vista, a praça do mercado em Wazemmes e a Praça da Estação em Belo Horizonte, onde a função residencial é muito menor, não apresentam as mesmas formas.

Praça da Estação: recuperação e institucionalização da contestação

Com a contestação do decreto de Lacerda, nasceu um espaço público de reivindicações (ver BOSREDON; DUMAS, 2013), um espaço de compartilhamento e discussão cujo objetivo era inicialmente criar uma coesão ampla. Em seguida, houve confrontos e, depois, uma posição da prefeitura de compartilhar o projeto por meio de um processo participativo: foram organizadas várias reuniões públicas, que resultaram na criação do “Comitê de Acompanhamento dos Corredores Culturais da Praça da Estação” em março de 2013, representativa da diversidade de atores que atuam no bairro e no campo da cultura. A comissão foi composta por representantes da Fundação Municipal da Cultura, o Conselho Municipal da Cultura (COMUC), que é uma estrutura colegiada, consultiva e deliberativa constituída por metade dos membros eleitos da sociedade civil e metade dos membros designados pelo Poder Executivo municipal, mas também por representantes de instalações culturais, movimentos sociais, classe artística, lojistas, moradores de bairros, arquitetos e urbanistas, praticantes de esportes de rua e pessoas em situação de rua.

A comissão se reuniu por dois meses em apoio à equipe de arquitetos escolhidos pela prefeitura para o projeto de revitalização urbana da área. Seu conselho não se limitou a intervenções físicas, mas expandiu-se para uma série de iniciativas e inovações no corredor cultural, como a implementação de uma política de assistência às pessoas em situação de rua, falta de banheiros

e iluminação pública, a melhoria dos abrigos de ônibus, a revisão do decreto que regulamenta o uso da Praça da Estação, a extensão do horário de funcionamento do parque municipal, a definição de ações culturais por meio de um convite público à apresentação de propostas que permita a participação de todos, etc. Rafael Barros (em nome da COMUC) pontuava constantemente o debate com os três seguintes imperativos: o projeto deve partir da premissa de que existem várias maneiras de habitar a cidade e que todas elas devem ser levadas em consideração; o projeto deve levar em conta a necessidade de criar um espaço de empoderamento para que os cidadãos fortaleçam seu poder de agir; todos devem ser capazes de acompanhar a implementação do projeto.

No entanto, nem o projeto arquitetônico, nem as ações finalmente propostas do escritório de arquitetura atenderam às expectativas da comissão. A proposta arquitetônica foi de fato baseada em suposições consideradas exóticas (geometria sagrada, *Feng Shui*) e estéticas (trabalhos nas calçadas, decoração urbana). O projeto levantou preocupações sobre a possível gentrificação do bairro, agravada pela natureza confidencial dos estudos anteriores à operação urbana.

Uma das principais características dos recentes movimentos sociais populares no Brasil, dos quais a Praia é um bom exemplo, é sua forma de organização muito livre, unindo grupos heterogêneos, unidos por reivindicações igualmente diversas. Alguns desses movimentos têm como estratégia a ocupação de prédios vagos ou espaços públicos e são caracterizados por novas formas de luta. Quando o atual governo reconhece, de uma forma ou de outra, o poder dessas reivindicações, ele as integra à sua estrutura institucional. O fato de alguns líderes do movimento se tornarem membros do Conselho Municipal de Cultura, combinado com os esforços da Comissão de Acompanhamento do Corredor Cultural, criou a ilusão de que o sistema havia reconhecido a

legitimidade da luta. Mas, assim recuperado pela política municipal, o movimento de protesto original foi parcialmente esvaziado de seu caráter subversivo. Os temas de contestação da Praia da Estação foram assim sacados do debate público sem oposição frontal das autoridades municipais: a explicação se deve em grande parte ao fato de o movimento Praia ter sido utilizado como estratégia inicial da prefeitura: sistematizada e até ritualizada, a Praia se torna cada vez mais parecida com ações lúdicas que não criticam o projeto municipal de renovação pela cultura, apresentada como uma transformação negociada do bairro.

Em Wazemmes: valorização da cultura popular e predominância dos atores públicos

Em Wazemmes, a força do poder municipal reside no monopólio cultural exercido através da Maison Folie, que é um equipamento sob controle municipal. Mesmo que ela seja ouvida no bairro e nas associações, a equipe de gerenciamento continua sendo a única responsável pela programação do equipamento:

Todo o trabalho consiste em encontrar um equilíbrio entre escutar as demandas do bairro, dos habitantes e os projetos propostos localmente pelas associações e, ao mesmo tempo, ter projetos nacionais ou internacionais. É uma mistura sutil. A complexidade é administrar diferentes cronogramas. O ideal é trazer um artista regional e depois implantar ações em diferentes escalas. Outras Maisons Folie funcionam mais por temáticas. Mas o princípio é sempre provocar encontros entre disciplinas, entre públicos, entre amadores e profissionais (O. Sergent, diretor da Maison Folie de Wazemmes de Lille, em 11 de junho de 2007, *apud* GUILLON, 2011, p. 431).

Pode-se traçar um paralelo entre a Praça da Estação e Wazemmes, considerando as associações culturais criadas para cooperar com a política municipal, especialmente por ocasião

da organização de Lille 2004 Capital Europeia da Cultura e dos principais eventos organizados em Lille 3000, a estrutura criada pela prefeitura para perpetuar os impactos de Lille 2004. Entre essas associações está Attacafa, onde Vincent Guillon, em sua tese, mostra a total ambiguidade “entre oportunismo, restrição e resistência” (GUILLON, 2011, p. 483). Esta associação, criada em 1984, lança em 2001 o Festival da Sopa em reação ao anúncio do projeto de estabelecimento da Maison Folie no coração de Wazemmes, no marco da Capital Europeia da Cultura. Seu presidente explica que o evento de Lille 2004 drenou todos os projetos alternativos, incluindo iniciativas residenciais, impondo procedimentos altamente técnicos e complexos, fora do alcance do primeiro, destinados a controlar projetos culturais, distanciando os habitantes de seus espaços públicos. O Festival da Sopa foi criado originalmente para restabelecer essa ligação entre os habitantes de Wazemmes, seu bairro (o local do festival fica nas ruas e parques ao lado da Maison Folie de Wazemmes, perto do mercado) e suas culturas mistas (veja a apresentação do festival no site lalouchedor.com).

Desde o seu lançamento, o sucesso do evento continuou reunindo mais de 80 mil pessoas por ano no bairro de Wazemmes. Mas, se ganha popularidade, o evento perde em convívio, a associação obtém o efeito oposto ao pretendido. O município de Lille também está absorvendo cada vez mais sua comunicação externa, e várias cidades europeias estão aproveitando a experiência de Wazemmes para organizar seu próprio festival da sopa. Attacafa deixa de ter uma posição crítica à medida que se institucionaliza, levando ao enfraquecimento da dimensão contestadora e inovadora do projeto. (GUILLON, 2011, p. 485).

Os principais meios de recuperação da iniciativa cultural e de sua institucionalização se baseiam no subsídio público, o que nos leva a pensar se, em Wazemmes, a onipresença da prefeitura no

setor cultural não inibiria a iniciativa das associações locais no campo da cultura, conforme sugerido pelos autores da *Sociologia de Lille* (COLLECTIF DEGEYTER, 2017) ou por E. Da Lage, presidente da Associação Attacafa (GUILLON, 2011).

Quanto às ações de revitalização do centro de Wazemmes e particularmente da praça do mercado, hoje elas oferecem uma estrutura suficientemente atraente e tranquilizadora para garantir que todos se apropriem dos espaços de acordo com suas expectativas, excluindo ou limitando as passagens nos espaços menos populares. A multiplicação de atividades culturais, alinhada à requalificação dos espaços públicos e à renovação das moradias, são operações concretas que ilustram a transformação que é uma transição entre o passado e o presente. Mais amplamente, a vida social é, em geral, apreciada, embora alguns denunciem problemas e desvantagens (barulho, furtos, tráfico de drogas) ou experimentem decepções. Várias associações, no entanto, continuam atuando em favor da melhoria dos espaços do bairro, embora ressentidas com a falta de reconhecimento do Poder Público em determinadas ruas (como a rua Jules Guesde), quando outros setores focam a atenção.

Essa valorização do bairro no sentido de um patrimônio cultural do mundo do trabalho é hoje uma das características de sua gentrificação, principalmente em sua parte central. Em seu projeto de renovação urbana elaborado sob o PNRU (Programa Nacional de Renovação Urbana), a prefeitura de Lille reconhece que “o bairro de Wazemmes é um setor em que a pressão sobre os imóveis e os terrenos é exercida em detrimento das populações modestas” e exhibe uma estratégia de luta contra “o fenômeno da gentrificação e exclusão das populações modestas encontradas no norte do bairro” (LILLE..., 2007, p. 15).

O projeto de mistura social da cidade de Lille parece generoso, mas ainda existe o risco de violência social no processo de apropriação de formas culturais populares. A mistura, em espaços

residenciais ou em espaços públicos, não é necessariamente a garantia de direitos iguais à cidade para todos os habitantes da cidade e pode, pelo contrário, “levar, de maneira contornada, à imposição de normas, valores, costumes e práticas, de certos grupos (dominantes) sobre outros (dominados)” (LEHMAN-FRISCH, 2009, p. 112). A apropriação dos valores de uso originalmente destinados às famílias da classe trabalhadora por uma população bastante jovem e com boa educação que trabalha em setores criativos é ainda mais violenta porque, na forma bem-sucedida de gentrificação, os recém-chegados também se apropriam do espaço público, ruas, calçadas, cafés e empresas nos bairros onde vivem. Cria, de fato, um convívio urbano que nunca poderá ser apropriado pelos trabalhadores que partiram para os bairros periféricos. Esse imperialismo urbano anda de mãos dadas, paradoxalmente, com uma demonstração do desejo de promover a mistura social (PINÇON; PINÇON-CHARLOT, 2014).

Esse processo de dominação não ocorre sem problemas ou sem conflitos.

A mistura social, conforme pensado pelas autoridades públicas e por alguns gentrificadores, é uma fonte da competição em que grupos sociais estão envolvidos no acesso a recursos urbanos nos bairros em gentrificação. A luta é desigual, mas alguns gentrificados conseguem se opor a uma certa resistência. Às vezes, essa resistência é expressa em lutas e mobilizações coletivas, que podem variar muito em sua forma, conteúdo e até em seu grau de contradição interna. Embora raramente constitua uma primeira demanda, críticas à mistura social geralmente aparecem no fundo dessas várias formas de mobilização (GIROUD, 2015).

É o que vemos na Praça da Estação em Belo Horizonte, onde a implementação de políticas públicas levou a formas de protesto. Porém, as autoridades municipais apresentaram propostas para

intensificar os usos do local, principalmente aqueles relacionados a uma apropriação cultural mais diversa, por meio do apoio a eventos culturais e esportes de rua. Quanto a Wazemmes, a ação cultural da cidade de Lille pode ser interpretada como a reciclagem do que se refere às chamadas culturas populares. O Festival da Sopa ou o Festival do Acordeão são exemplos. Nesta perspectiva, “mistura” seria pensado como uma combinação de atividades culturais convencionais e uma cultura popular revisitada. Mas, na realidade, hoje observamos que o processo participativo que essa orientação exige enfraqueceu, ou que não obteve sucesso ou que, no fundo, não é mais um objetivo prioritário, porque segue no caminho da gentrificação:

O uso da proximidade e da participação na retórica dos gestores municipais no momento da criação da Maison Folie provocou um influxo de demandas extremamente variadas e, às vezes, relacionadas à esfera privada (casamentos, aniversários, feriados religiosos, etc.). A recusa quase sistemática desse tipo de solicitação gerou muitas frustrações que levaram, em troca, à rejeição da Maison Folie em certos bairros. O slogan “lugar aberto ao bairro e a população” gerou muita expectativa por parte dos habitantes, mas contradiz a política dos diretores da Maison Folie em manter um forte posicionamento artístico (GUILLON, 2011, p. 435).

Conclusão

As políticas culturais aqui abordadas parecem estar alinhadas com a mistura social, mas o efeito anunciado não é necessariamente o efeito real: a mistura social pode ser anunciada, desejada, mas também leva à gentrificação (e às vezes é o efeito procurado, embora não reconhecido). Este uso do conceito de mistura pela política: em que medida é sincero? Quando as

autoridades públicas falam abertamente sobre gentrificação – consulte o documento PNRU (LILLE..., 2007) –, elas a usam de maneira negativa para denunciá-la. Mas a outra informação nesse documento é que elas também nos dizem que estão cientes disso. Contudo, nos discursos políticos dominantes, isso não é mencionado: a gentrificação é parte integrante do projeto? É esta a finalidade do projeto? Por que não é assumida neste caso?

Podemos questionar o futuro de nossas duas praças e seus bairros. De fato, projetos culturais construídos com o objetivo de criar ou reforçar a mistura social no bairro e em seus espaços de sociabilidade e consumo, se resultam em uma mistura residencial, acabam também resultando em gentrificação, o que equivale a uma ausência de mistura, a mistura social seria então uma etapa em direção à gentrificação permanente.

A mistura social se revela como um projeto político. Atenção! Esta é uma visão cínica. A mistura social pode ser enriquecedora para todos? Isso sustenta o discurso sobre diversidade social como uma característica da democracia local.

Em BH, a antiga gestão municipal – diferentemente de Lille – conduzia uma forma de higienização local (para limitar a ação popular e a existência de grupos considerados “inadequados” na praça). A atual gestão da prefeitura parece mais neutra neste ponto, mas não ajudou a transformar em ações concretas os debates, limitados a ações específicas relacionadas ao calendário oficial.

O que percebemos na Praça da Estação é que, mesmo após sua revitalização, a população ainda a considera um local de passagem. A grande esplanada em frente ao Museu de Artes e Ofícios, onde ficava o estacionamento, é ocupada pelas manifestações culturais e políticas de vários grupos sociais, sem qualquer integração entre eles. Não há uso comum do espaço, apenas quando há eventos específicos. Vários fatores limitam o uso do espaço, como falta de sombra e insegurança. Ainda há pedestres com uso restrito da praça, seu uso é limitado ao embarque e desembarque

de transporte público. No entanto, a localização e espacialidade da Praça da Estação dão-lhe certo ar de rebeldia, porque suas características urbanas são mais propícias a movimentos de protesto social, que, com seu significado histórico e patrimônio cultural estabelecido, contêm elementos para apropriação coletiva, exercem seu potencial educacional, a transmissão de ideais, inclusive as revolucionárias.

Em Wazemmes, a prefeitura tem uma preocupação importante, que é estimular a diversidade social por meio de sua política cultural. Apesar da existência de políticas públicas nesse sentido, resta uma pergunta: essas políticas realmente transformam o cotidiano da população no sentido de uma mistura mais social? E elas acabam limitando as iniciativas populares?

Nos dois casos (BH e Lille), de fato, parece que existem diferentes momentos de convivência de diferentes classes sociais, mas não há uma mistura real, apesar do grande potencial de ambos os lugares em relação à urbanidade.

Com a erosão dos governos de esquerda no Brasil por questões relacionadas à corrupção, as eleições de 2018 levaram ao poder grupos políticos sem tradição de governo representada por empresários de extrema-direita e neoliberais com discursos de eficácia da gestão. Assim, no governo federal assumiu a presidência do país o ex-militar Jair Bolsonaro e o empresário Romeu Zema no governo de Minas Gerais. No governo federal, duas medidas relacionadas ao nosso tópico se destacam. A primeira, seguindo uma política de repressão ao ativismo político e a supressão de práticas democráticas de representação direta, houve a tentativa de extinção dos conselhos de participação civil nas representações federais. O segundo foi minar as políticas culturais (extinção do Ministério da Cultura), limitando os recursos destinados pelas empresas ao patrocínio por meio da lei federal sobre a promoção da cultura. Essa limitação enfraquece, por exemplo, a preservação da grande maioria dos museus e centros

culturais do país, que são altamente dependentes de recursos privados, dada a notória falta de um orçamento federal para o setor.

Por sua vez, o novo governo do estado, muito favorável a teses e ações federais, extinguiu a Secretaria de Cultura, atrelando-a ao Turismo, e reduziu os recursos do setor. Há uma preocupação de que iniciativas federais, como nos estados, afetem os municípios. O perfil de novos líderes, contrário às práticas democráticas e ao progresso social, dificultará o apoio a políticas públicas de mistura social, o que afetará fortemente o território da Praça da Estação. Como indicador, podemos citar os centros culturais existentes que dependem de recursos privados para sua manutenção e a ameaça aos conselhos de gestão da política cultural, em que atores de diferentes categorias discutem as práticas progressistas necessárias para a região.

Em Lille, as eleições municipais serão realizadas na primavera de 2020; o resultado é incerto, mas sem dúvida ocorrerão mudanças na política cultural municipal.

Referências

AUBRY, M. La confession vérité d'Aubry. Dix ans déjà que Martine Aubry règne sur la métropole du Nord. Bilan. [Entrevista de Michel Revol]. *Le Point*, 12 mai 2011. Disponível em: https://www.lepoint.fr/villes/la-confession-verite-d-aubry-12-05-2011-1330382_27.php. Acesso em: 18 jul. 2020.

BONNY, Y.; BAUTÈS, N.; GOUËSET, V. (dir.). *L'espace en partage: approche interdisciplinaire de la dimension spatiale des rapports sociaux*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2017. (Collection géographie sociale).

BOSREDON, P. La patrimonialisation de la vieille ville d'Alep entre stratégies de développement local et pratiques ordinaires. In: BOISSIERE, T.; DAVID, J. C. (dir.). *Alep et ses territoires*. Fabrique et politique d'une ville (1868-2011). Beyrouth, Damas: Presses de l'Ifpo, 2014.

BOSREDON, P.; DUMAS, J. Régulations et contestation du droit: la production des espaces urbains en question. *Géocarrefour*, v. 88, n. 3, p. 227-237, 2013.

BOSREDON, P. *et al.* (dir.). *Richesses en partage au Brésil et en France: approches socio-spatiales croisées dans le Minas Gerais et le Nord-Pas de Calais*. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion, 2020.

BOSREDON, P.; GRAVEREAU, S.; GRÉGORIS, M.-T. Des équipements culturels à la production des quartiers dans la métropole lilloise. In: LIE-FOOGHE, C.; MONS, D.; PARIS, D. (ed.). *Lille, métropole créative? Nouveaux liens, nouveaux lieux, nouveaux territoires*. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion, 2016. cap. 10, p. 277-315.

BOSREDON, P.; GRÉGORIS, M.-T. Friches culturelles et territoires urbains à Lille: des micro-expériences de lieux à la fabrique d'une nouvelle urbanité. In: COLLOQUE INTERNATIONAL PLURIDISCIPLINAIRE: DE LA FRICHE INDUSTRIELLE AU LIEU CULTUREL, Atelier 231 – Centre National des Arts de la Rue, Sotteville-lès-Rouen, 14 juin 2012. *Anais [...]*. Rouen: Equipe La Friche, UMR CNRS IDEES, 2012. p. 201-209. Disponible em: <http://www.scienceaction.asso.fr/userfiles/livretColloqueLafrichessept2012.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BOSREDON, P.; PERRIN, T. Lille 2004: Effects and Legacy. In: SCHNEIDER, W.; JACOBSEN, K. (ed.). *Transforming Cities Paradigms and Potentials of Urban Development Within the "European Capital of Culture"*. Hildesheim: Georg Olms Verlag, 2019. p. 165-176.

BRIZON, P.; POISSON, E. La coopération. In: *ENCYCLOPEDIE socialiste syndicale et coopérative de l'Internationale ouvrière*. Paris: Éd. Quillet, 1913.

CHAMBOREDON, J. C.; LEMAIRE, M. Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement. *Revue Française de Sociologie*, v. 11, n. 1, p. 3-33, 1970.

CLERVAL, A.; FLEURY, A. Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris. *L'Espace Politique* [Online], v. 8, 2009. Disponible em: <http://journals.openedition.org/espacepolitique/1314>. Acesso em: 18 jul. 2020.

COLLECTIF DEGEYTER. *Sociologie de Lille*. Paris: La Découverte, 2017.

DESAGE, F.; MOREL JOURNAL. C.; SALA PALA, V. (dir.). *Le peuplement comme politiques*. Rennes, França: PUR, 2011.

DEVROE, K. La réinsertion de la faculté de droit dans un quartier péricentral de Lille: Moulins. *Hommes et Terres du Nord*, p. 49-54, 2000.

ETHUIN, N.; NONJON, M. Quartiers de campagne. Ethnographie des réunions publiques de la liste Martine Aubry à Lille. In: LAGROYE, J.;

LEHINGUE, P.; SAWICKI, F. (dir.). *Mobilisations électorales: le cas des élections municipales de 2001*. Paris: PUF, 2005. p. 171-191.

FLEURY, A.; GOUTAILLER, L. Lieux de culture et gentrification. Le cas de la Maison des métaux à Paris. *Espaces et Sociétés*, n. 158, p. 151-167, 2014. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2014-3-page-151.htm>. Acesso em: 18 jul. 2020.

GIROUD, M. Mixité, contrôle social et gentrification. *La Vie des idées*, 3 nov. 2015. Disponível em: <http://www.laviedesidees.fr/Mixite-controle-social-et-gentrification.html>. Acesso em: 18 jul. 2020.

GUILLON, V. *Mondes de coopération et gouvernance culturelle dans les villes: une comparaison des recompositions de l'action publique culturelle à Lille, Lyon, Saint Etienne et Montréal*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Université de Grenoble, Grenoble, França, 2011.

GUIMARÃES, B. M. *Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada*. 1991. 321 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

HARVEY, D. *Géographie de la domination*. Paris: Les prairies ordinaires, 2008.

HARVEY, D. *Villes rebelles*. Paris: Buchet-Chastel, 2015.

LAUNAY, L. De Paris à Londres: le défi de la mixité sociale par les “acteurs clés”. *Espaces et sociétés*, Paris, n. 140-141, p. 111-126, 2010.

LAUNAY, L. *Les politiques de mixité par l'habitat à l'épreuve des rapports résidentiels*. Quartiers populaires et beaux quartiers à Paris et à Londres. Tese (Doutorado em Sociologia) – Université Paris Ouest, Paris, 2011.

LEHMAN-FRISCH, S. La ségrégation: une injustice spatiale? Questions de recherche. *Annales de géographie*, v. 1, n. 665-666, p. 94-115, 2009.

LÉVY, J. *Théorie de la justice spatiale*. Géographies du juste et de l'injuste. Paris Odile Jacob: 2018.

LILLE grand projet urbain. Projet de rénovation urbaine Ville de Lille – Quartiers dégradés, dossier préparé au titre du Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU), déc. 2007.

LUSSAULT, M. *De la lutte des classes à la lutte des places*. Paris: Grasset, 2009. (Mondes vécus).

MERLE, A. De l'inclassable à “l'espèce d'espace” : l'intermédiation et ses enjeux en géographie. *L'Information Géographique*, v. 75, n. 2, p. 88-98, 2011.

PINÇON, M.; PINÇON-CHARLOT, M. *La violence des riches*. Paris: La Découverte, 2014

RODRIGUES, L. Movimentos de ocupação do espaço público fizeram ressurgir blocos de rua de BH. *Agência Brasil*, 11 fev. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2017-02/movimentos-de-ocupacao-do-espaco-publico-fizeram-ressurgir-blocos-de-rua-de>. Acesso em: 18 jul. 2020.

SERGEANT, O. Réflexion sur cinq années de pratiques. In: SEMINAIRE NOUVEAUX LIEUX CULTURELS EN EUROPE. Lomme, 6 oct. 2010. *Transcriptions* [...]. Lyon, France: Banlieues d'Europe, 2010. p. 17-22.

SMITH, N. Toward a Theory of Gentrification: a Back to the City Movement by Capital Not People. *Journal of the American Planning Association*, n. 45, p. 538-548, 1979.

TREVISAN, E. Intervenções urbanas, usos e ocupações de espaços na região central de Belo Horizonte. *Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 359-377, 2012.

VAN CRIEKINGEN, M. Réurbanisation ou gentrification? Parcours d'entrée dans la vie adulte et changements urbains à Bruxelles. *Espaces et Sociétés*, v.3, n. 134, p. 149-166, 2008.

WENZ-DUMAS, F. Pierre Mauroy. Gros Quinquin. *Libération*, 17 févr. 1998. Disponível em: https://www.liberation.fr/france/1998/02/17/pierre-mauroy-gros-quinquin_227497. Acesso em: 18 jul. 2020.

SOBRE OS AUTORES

Abdelhafid Hammouche

Professor de Sociologia da Université de Lille (Univ-Lille). Doutor em Sociologia e Antropologia pela Université Lumière Lyon 2 (Univ-Lyon2). Membro do conselho do departamento de sociologia da Faculté d'Anthropologie et de Sociologie de Lyon 2 (2000-2009). Tem atuação acadêmica em imigração, cidade, imigrante, políticas e casamento.

Aline Burni

Pesquisadora no German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com período de estágio doutoral na New York University (NYU). Chefiou a Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais (APNI) da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES) de Minas Gerais (2015-2016). Tem atuação acadêmica em política comparada, política europeia, partidos políticos, comportamento eleitoral e imigração.

Annick Durand-Delvigne

Professora de Psicologia da Université de Lille (Univ-Lille). Doutora em Filosofia pela mesma universidade e em Estado pela Université de Paris (Univ-Paris). Faz parte do Laboratório Psychologie: Interactions, Temps, Emotions, Cognition da Univ-Lille. Tem atuação acadêmica em psicologia social, estatística aplicada, gênero, teorias feministas e migrações.

Aziz Tuffi Saliba

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Direito pela mesma universidade. Diretor de Relações Internacionais da UFMG. Presidente do Ramo Brasileiro da International Law Association. Vice-diretor da Faculdade de Direito da UFMG (2014-2018). Tem atuação acadêmica em direito internacional público e relações internacionais, bilaterais e multilaterais.

Carla Ribeiro Volpini Silva

Professora do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Tem atuação acadêmica em direitos humanos, direito internacional, cultura, globalização, direito de integração, acesso à justiça e direito internacional ambiental.

Cristina Caldeira

Professora auxiliar de Direito da Universidade Europeia (UE). Doutora em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Adjunta da Secretária de Estado do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Portugal. Tem atuação acadêmica em direitos fundamentais, privacidade e proteção de dados, direito do consumo e propriedade intelectual.

Dawisson Belém Lopes

Professor associado da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Diretor adjunto de Relações Internacionais da UFMG. Foi professor visitante da Université Catholique de Louvain (UCL). Tem atuação acadêmica em política externa e instituições internacionais.

Diomira Faria

Professora adjunta do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Economia pela mesma universidade. Líder do grupo de pesquisa Turismo, Economia, Cultura e Território e colaboradora do grupo Economia da Cultura, ambos registrados no CNPq. Tem atuação acadêmica em economia do turismo e da cultura, turismo e pobreza e viabilidade econômica de projetos.

Felipe Ribeiro Cunha

Arquiteto. BIM *manager* e Mestre de Conferências de BIM e física do edifício na École Supérieure d'Architecture da Normandia (ENSA Normandie) e no CNAM (Conservatório Nacional de Artes e Ofícios de Paris) na França. Tem atuação acadêmica nas áreas de conforto ambiental, tecnologia da construção, materiais e modelização paramétrica.

Fernando Pinheiro Moreira

Engenheiro civil com Especialização em Advanced Topics in Project Management: Strategy and Human Elements pela University of La Verne. Aperfeiçoamento em Sustentabilidade para Gestores no Setor da Construção pela Fundação Dom Cabral. Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem atuação profissional em edificações e urbanismo.

Flavio Carsalade

Professor da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Presidente do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (1999-2002). Tem atuação acadêmica em planejamento e projetos da edificação e urbanismo.

Frédéric Dumont

Professor Assistente do Departamento de Geografia da Université de Lille (Univ-Lille). Doutor em Geografia pela mesma universidade. Participa do grupo de pesquisa Territoires, Villes, Environnement & Société. Autor do livro *Atlas de La Région Nord-Pas de Calais et de L'État du Minas Gerais*. Tem atuação acadêmica em geografia da população, geografia social e demografia territorial.

Frederico Marinho

Professor Adjunto do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Sociologia pela mesma universidade, com estágio doutoral na Université de Lille (Univ-Lille). Membro pesquisador do INCT Espaço Urbano e Gestão da Segurança Pública. Tem atuação acadêmica em sociologia urbana, análise e avaliação de políticas públicas, segurança pública, justiça juvenil e trajetória de vida.

Gabriela Gomes de Oliveira

Doutoranda em Literatura de Língua Alemã pela Universidade de Colônia (Uni-Köln). Mestre em Literaturas Modernas e Contemporâneas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Organizou a exposição *A Rosa Branca: a resistência de estudantes contra Hitler – Munique 1942/1943* (2017). Tem atuação acadêmica em literaturas estrangeiras modernas e literatura comparada.

Ingrid Forte Moura Rocha

Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), especialista em Direito Internacional pela Universidade de Paris e mestranda em Direito Internacional, Europeu e Políticas Públicas na Université de Paris (Univ-Paris). Tem atuação acadêmica em direito internacional ambiental, direitos humanos e direito humanitário, com foco principal em temas de políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

Jamile Mata Diz

Professora adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Direito Público pela Universidad de Alcalá de Henares (UAH). Diretora do Centro de Excelência Europeu Jean Monnet UFMG. Coordenadora da Cátedra Jean Monnet de Direito Comunitário. Tem atuação acadêmica em Mercosul, União Europeia, processo de integração, direito comunitário e direito ambiental.

Julijana Nicha Andrade

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Políticas Públicas pela University of York. Foi gestora de eventos culturais do Centro de Informação da União Europeia (2013). Morou, viajou e trabalhou em mais de 20 países. Tem atuação acadêmica em política, mobilidade artística e políticas públicas.

Klaus Guimarães Dalgaard

Professor adjunto de Política Internacional e Comparada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science (LSE), com estágio pós-doutoral em Engenharia de Energia e Planejamento Energético na Unicamp. Tem atuação acadêmica em política energética nacional e internacional, política externa e relações internacionais.

Marcílio Franca Filho

Professor do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Fez estágio pós-doutoral em Direito pelo European University Institute (EUI). Membro do Conselho Executivo da International Law Association (ILA). Árbitro Suplente do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR). Tem atuação acadêmica em direito constitucional, direito administrativo, direito econômico internacional, direito da integração, direito da arte e teoria geral do direito.

Maria Luiza Almeida Cunha de Castro

Professora adjunta da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Ciências Socioambientais pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Membro do corpo editorial do *The International Journal of Sustainability Policy and Practice*. Tem atuação acadêmica em desenho industrial e planejamento urbano e regional.

Matheus Costa do Vale

Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador do Grupo LABIRINT – Laboratório Internacional de Investigação em Transjuridicidade. Fez o Curso de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Financiamento ao Terrorismo (ESAF). Tem atuação acadêmica em direito tributário, direito comercial, direito da arte e direito do petróleo.

Patrícia Nasser de Carvalho

Professora adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenadora da Formação Transversal em Estudos Internacionais da UFMG. Tem atuação acadêmica em economia política internacional, comércio internacional, regionalismo e integração regional.

Pauline Bosredon

Professora assistente do Departamento de Geografia da Université de Lille (Univ-Lille). Doutora em Ciências Sociais e Humanas pela Université de Rennes (Univ-Rennes). Participa do grupo de pesquisa Territoires, Villes, Environnement & Société. Tem atuação acadêmica em patrimônio, cultura, regeneração urbana, desigualdades.

Regina Cândido Lima e Silva Santos

Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas da Comarca de Ouro Branco (MG). Mestranda em Direito pela Fundação Universidade de Itaúna (UIT). Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM).

Sarah Goifman Martins Diniz

Mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduada em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem atuação acadêmica em processos decisórios e governança econômica na integração regional europeia.

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente pelas Université de Paris (Univ-Paris) e Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI). Tem atuação acadêmica em direito internacional e direito ambiental.

Volker Jaeckel

Professor associado da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Literatura Brasileira pela Friedrich-Schiller-Universität Jena (Uni-Jena), Alemanha. Coordenador do Núcleo de Estudos de Exílio e Migração (NEEM). Tem atuação acadêmica em literaturas contemporâneas de línguas alemã e espanhola, literatura de memória, literatura das grandes cidades e literatura brasileira da época colonial

