



**SEMANA ACADÊMICA DE RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS - UFU**

A CRISE CLIMÁTICA E AS  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**24, 25 E 26 DE OUTUBRO**

**ANAIIS**

UBERLÂNDIA - MG

UFU

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

S471a      Semana Acadêmica de Relações Internacionais (15. : 2023 : Uberlândia, MG)  
              Anais do XV SARI : Semana Acadêmica de Relações Internacionais - UFU : a crise climática e as Relações Internacionais [recurso eletrônico] / Uberlândia : NEPRI, IERI/UFU, 2024.  
              286 p : il.  
  
              ISSN: 978-85-64554-18-4  
              Disponível em: <http://www.ieri.ufu.br/graduacao/relacoes-internacionais/sari-2023>  
              Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais. 2. Mudanças climáticas. I. Título.

CDU: 327

XV Semana Acadêmica de Relações Internacionais  
“A Crise Climática e as Relações Internacionais”

**Realização:**

Instituto de Economia e Relações Internacionais –  
IERI/UFU  
Núcleo de Estudos e Pesquisa em Relações Internacionais  
– NEPRI

**Apoio:**

STB Travel Shop Viagens e Turismo S.A.  
Escola de Extensão (ESEXC) da Universidade Federal de  
Uberlândia

**Revisão e normalização de texto:**

Igor Miraz de Souza Dias  
Júlia Dourado Maia Borges de Alencar  
Luisa de Faria Pedretti de Andrade  
Ana Kárita Câmara dos Santos  
Mílana de Andrade  
Nicole Mendes Sathler

**Comissões organizadoras do evento:**

**Coordenação Geral:**

Lara Martim Rodrigues Selis (IERI - UFU)

**Comissão Logística:**

Júlia Camargo Assad de Souza  
Ana Luiza Honório Alves  
Bruno Soares Soier  
Brida Juliani Peres  
Maria Eduarda Silva Goyata  
Lívia Oliveira Fernandes Rocha  
Beatriz Teles de Menezes  
Hanna Henriques Debs

**Comissão Científica:**

Júlia Dourado Maia Borges de Alencar  
Luisa de Faria Pedretti de Andrade  
Ana Kárita Câmara dos Santos  
Mílana de Andrade  
Nicole Mendes Sathler

**Comissão de Marketing e Comunicação:**

Thainá Cardoso de Oliveira  
Ana Eliza Ribeiro Rodrigues  
Raissa Carvalho de Almeida  
Ana Laura Rodrigues da Silva  
Letícia Sampaio Bonela  
Maria Ester Ribeiro Pimentel  
Kemilly Pereira Lima  
Amanda de Castro Silva

**Comissão Institucional:**

Igor Miraz de Souza Dias

## SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	2
APRESENTAÇÃO .....	5
Trabalhos relacionados à temática de Economia Política Internacional — Professora Avaliadora: Raquel de Azevedo .....	6
SUBEMPREGO ESTRUTURAL: A FORMAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NA AMÉRICA LATINA .....	6
AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NA AMÉRICA LATINA E A NOVA FASE DO CAPITALISMO DEPENDENTE.....	18
GOVERNANÇA NO TRIÂNGULO DO LÍTIO: PERSPECTIVAS DE TRANSIÇÃO E ANÁLISES COMPARATIVAS.....	32
Trabalhos relacionados à temática Análise de Política Externa — Professor Avaliador: Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhamá.....	46
A POLÍTICA EXTERNA PARA O MEIO AMBIENTE NO SEGUNDO GOVERNO LULA (2006-2010): RURALISTAS E AMBIENTALISTAS NO PROCESSO DECISÓRIO DA AGENDA AMBIENTAL E O CASO DA COP-15 .....	46
A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E MIGRAÇÕES: UMA ANÁLISE DOS DISCURSOS BRASILEIROS NA ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU ENTRE OS ANOS DE 2011 E 2022.....	63
Trabalhos relacionados à temática Instituições, regimes e governança global — Professora Avaliadora: Isabela Garbin.....	81
A ATUAÇÃO DA CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA NA INTEGRAÇÃO LOCAL DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS E REFUGIADOS .....	81
A VENEZUELA E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: ANÁLISE E PERSPECTIVA DOS CASOS VENEZUELA I E VENEZUELA II .....	93
TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE RESPONSABILIZAÇÃO INDIVIDUAL E CONFLITO ARMADO .....	107
Trabalhos relacionados à temática Geopolítica, Segurança e Estudos da Paz — Professor Avaliador: Flávio Pedroso.....	121

UMA ANÁLISE DA DOCTRINA BUSH E SEUS IMPACTOS PARA O ORIENTE MÉDIO.....	121
PAZ PARA QUEM?: A (NÃO) EFICÁCIA DA MISSÃO MULTIDIMENSIONAL INTEGRADA DAS NAÇÕES UNIDAS NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA .....	130
A CRESCENTE IMPORTÂNCIA DA TURQUIA PARA O CONFLITO DE NAGORNO-KARABAKH E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....	145
GUERRA DO KOSOVO: UM PANORAMA CRÍTICO ACERCA DO CONFLITO E DO PROCESSO DE PEACEBUILDING .....	158
Trabalhos relacionados à temática Estudos de Gênero em Relações Internacionais — Professora Avaliadora: Débora Prado .....	
A PROIBIÇÃO DO DEBATE SOBRE RAÇA E GÊNERO NOS ESTADOS UNIDOS: UMA ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES DE BANIMENTO IMPLEMENTADAS NOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS .....	174
POLÍTICAS ABORTIVAS E CONTRACEPTIVAS NOS ESTADOS UNIDOS: A GESTAÇÃO E O CORPO FEMININO EM DISPUTA LEGISLATIVA .....	182
Trabalhos relacionados à temática Direitos Humanos, migrações e desafios transnacionais — Professor Avaliador: Alexandre Walmott .....	
INVISÍVEIS NA FRONTEIRA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA ACERCA DAS MIGRAÇÕES INDÍGENAS DA GUATEMALA E DO MÉXICO AOS ESTADOS UNIDOS.....	198
OS LIMITES ENTRE A CAUSA E A CONSEQUÊNCIA DA VIOLAÇÃO: COMO O DIREITO INTERNACIONAL LEGITIMA SANÇÕES ECONÔMICAS?.....	215
Trabalho relacionado à temática Cultura, Nacionalidade e Relações Internacionais — Professora Avaliadora: Ivete Batista da Silva Almeida .....	
A MILITARIZAÇÃO DA ESTÉTICA COMO MECANISMO DE ORGANIZAÇÃO DO FASCISMO: UMA ANÁLISE DA OBRA DE NATE POWELL.....	224
Trabalhos relacionados à temática Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável — Professora Avaliadora: Jaluza Maria Silva Lima .....	
MOBILIZAÇÃO CAMPESINA DO MST NO CENÁRIO DA CRISE CLIMÁTICA MUNDIAL – CONSIDERAÇÕES PARA ALÉM DA POLÍTICA OLIGÁRQUICA (2018-2022) .....	237

NOVA ÉPOCA, NOVOS DESAFIOS: RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO ANTROPOCENO .....	254
CONSTRUÇÃO DE RESILIÊNCIA LEGAL EM NAÇÕES DO SUL GLOBAL: ANÁLISE CRÍTICA DAS ABORDAGENS PROPOSTAS PARA ENFRENTAR PERDAS E DANOS RELACIONADOS ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS .....	272

XV Semana Acadêmica de Relações Internacionais  
“A Crise Climática e as Relações Internacionais”

## APRESENTAÇÃO

A 15ª Semana Acadêmica de Relações Internacionais foi realizada nos dias 24, 25 e 26 de outubro pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, com o tema "A Crise Climática e as Relações Internacionais".

O evento, de natureza nacional, foi organizado por discentes membros da comissão organizadora juntamente com professores do instituto. Durante a semana, o evento foi contemplado por mesas redondas relacionadas à temática ambiental, tais como: “Sustentabilidade agrária e respeito indígena na mitigação da crise climática”, “Financeirização do meio ambiente: o caso dos créditos de carbono” e “A importância e a função da extensão universitária”. Ocorreram cinedebates e apresentações culturais seguindo a temática das RI e o meio ambiente. Além disso, foram realizados minicursos, oficinas, apresentações de trabalhos e uma simulação.

A temática escolhida tem como objetivo difundir o conhecimento e aprofundar as pesquisas em questões climáticas, estabelecer diálogos entre as relações internacionais e as abordagens das diferentes disciplinas acerca da crise ambiental, sejam elas economia, direito ou geografia.

Em sua décima quinta edição, a semana contou com a participação de docentes do curso de RI da UFU, como também convidados de outras universidades, além de discentes do curso de pós-graduação em RI da UFU, os quais realizaram excelentes explanações e abrilhantaram ainda mais o andamento do evento. A comissão organizadora agradece aos palestrantes, aos responsáveis por ministrar os minicursos, aos realizadores das apresentações culturais, aos patrocinadores, aos apresentadores de trabalho, aos alunos, professores e demais pessoas que prestigiaram o evento, e a todos os envolvidos de maneira direta ou indireta.

*Igor Miraz de Souza Dias*  
Comissão Institucional – XV SARI

Trabalhos relacionados à temática de Economia Política Internacional — Professora  
Avaliadora: Raquel de Azevedo

## **SUBEMPREGO ESTRUTURAL: A FORMAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NA AMÉRICA LATINA**

SOIER, Bruno Soares<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O alto número de trabalhadores latino-americanos e caribenhos localizados nas categorias de subemprego é flagrante. Essa é uma característica comum da região e não ocorre por acaso, já que todos essas nações foram expostos a regimes coloniais que compartilham muitas semelhanças entre si. A partir de separações sociais atinentes ao passado colonial e baseadas na propriedade da terra, tanto a América espanhola quanto o Brasil sempre geraram altos números de trabalhadores indevidamente alocados ou associados a atividades relacionadas à baixíssima geração de renda. Com efeito, é a própria existência desses trabalhadores subempregados que permite a manutenção da heterogeneidade tão evidente no mercado de trabalho desses países.

**Palavras-chave:** Exército Industrial de Reserva; Subemprego Estrutural; Superpopulação Relativa.

### **1. Introdução**

O texto tem por objetivo discutir a importância que o volume de trabalhadores excedentes à capacidade de alocação que as economias de seus países apresentam, exercem para o subemprego estrutural na região latino-americana. Segundo Octavio Rodríguez (1972, p.27) o subemprego se refere à “ocupação de amplos contingentes de mão-de-obra em condições de muito baixa produtividade” e é nesse ponto onde recai o estudo deste trabalho.

Para produzir a discussão sobre o subemprego, é realizada uma breve revisão sobre a formação colonial que viabiliza a formação de grandes volumes de trabalhadores associados à economia de baixa produtividade. Fazendo uso de conceitos como “superpopulação relativa”, trabalhado por José Nun; “exército industrial de reserva” e o próprio “subemprego estrutural”, abordado por Rodríguez, busca-se levantar o debate de que a grande parcela da população que, historicamente, foi e vem sendo vinculada às economias de baixa renda e baixa produtividade, acaba desempenhando papel decisivo para perpetuação de um mercado de trabalho tão heterogêneo, concentrado e delineado por altos índices de pobreza.

---

<sup>1</sup> Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia.



Partindo de uma base comum - o histórico colonial - que compartilha algumas estruturas também comuns entre as nações latino-americanas, o objetivo do trabalho é pautar a base de discussão para uma análise mais aprofundada de como se dá a evolução das estruturas do mercado de trabalho nesses países e a influência que o volume de trabalhadores excedentes - atrelados às economias de baixa produtividade - exerce durante o processo. Toda a análise ainda é muito incipiente, de modo que o texto passa de maneira geral por alguns pontos, mas se preocupa em estabelecer as principais características que orientarão as futuras discussões.

## 2. A gênese da formação

A América Latina é marcada por enormes desigualdades econômicas e sociais e níveis altíssimos de concentração de renda. As condições para um ambiente tão heterogêneo vêm sendo construídas desde o começo da colonização com o favorecimento deliberado de certas classes - a princípio foram fornecidos privilégios limitados a alguns que teriam condições de garantir uma produção econômica cujo excedente seria direcionado ao continente europeu<sup>1</sup>. O reflexo dessa herança é sentido ainda hoje.

Durante sua época colonial, o papel que América Latina e Caribe exerciam para suas respectivas metrópoles detinha um profundo viés acumulatório e, por conseguinte, exploratório. A geração de riqueza que as colônias da região proporcionaram foi baseada na comercialização de produtos agrário-exportadores e produtos minerais - metais preciosos -, portanto, as demais atividades econômicas exercidas estavam ligadas à cultura exportadora. Naturalmente, elas se desenvolveram para suprir demandas internas, tanto em domínios espanhóis quanto em portugueses. Essa separação dual bem simples entre mercado exportador e mão de obra de subsistência, aprofundada durante os regimes coloniais das nações latino-americanas e caribenhas - não na mesma medida -, é a estrutura neural que define a formação e desenvolvimento do mercado de trabalho na América Latina.

Como é sabido, a América espanhola, desde o começo da sua etapa colonial, teve como principal atividade econômica a extração de metais preciosos, notadamente a prata, com sua base em mão de obra indígena. Quando a atividade metaleira entra em decadência, a estrutura econômica organizada em torno dessa atividade exportadora é modificada e é quando a

---

<sup>1</sup> No caso da Espanha, em um primeiro momento, essa função foi designada com base na ação individual, que serviria de base para ocupação dos territórios. O conquistador, chamado de *encomendero*, tinha o papel de submeter as populações indígenas como força de trabalho e expropriar o excedente dessa mão de obra. Em um segundo momento, com o declínio da atividade mineira, a classe de senhores de terra, mais atrelada aos interesses locais, toma o lugar de classe dominante. No caso português, a classe dominante sempre teve base na propriedade da terra (FURTADO, 1978).

propriedade da terra passa a ser o mecanismo básico que define a organização social na região hispânica. Uma vez desagregadas da lucrativa atividade exportadora, essas estruturas são compostas, essencialmente, por economia de subsistência. No caso brasileiro, a organização social já era baseada, desde o começo, em latifúndios voltados para agricultura de exportação e o restante da população que não estivesse diretamente associada à atividade exportadora se voltava a atividades de subsistência como produção de lenha e animais de tração. Dessa forma, o latifúndio agrícola voltado para o plantio extensivo da cana-de-açúcar já desempenhava papel importante (FURTADO, 1978). A Lei de Terras de 1850, ainda fortalece a concentração das propriedades sob a posse de poucos latifundiários.

Esse sistema de organização baseado na propriedade da terra abre margem para um modelo de dominação cuja classe dirigente é composta pelos proprietários de terra, isso é o que dá origem ao binômio muito característico da estrutura agrária latino-americana: o latifúndio-minifúndio e o latifúndio-comunidades indígenas (em locais onde a população nativa era mais densa, mas que posteriormente também se enquadrará em “latifúndio-minifúndio”, pois vai exercer funções econômicas semelhantes). Assim, era muito comum grande parte da disposição rural dividida em pequenas porções - unidades familiares - autônomas entre si mas submetidas à tutela de uma classe proprietária que alocava as terras em troca de certos ganhos na produção que essas geravam. (FURTADO, 1978).

Esse binômio, é a base que consolida a formação de um mercado de trabalho bissegmentado, o qual enfatiza um setor dinâmico da economia (concernente aos latifúndios e às atividades de alta produtividade, que gerarão mais renda) enquanto os setores de baixa produtividade (relacionadas aos minifúndios) compõem classes pauperizadas. Esse volume de trabalhadores que se dirigem ao setor de baixa produtividade varia de acordo com a massa de trabalhadores que são excluídos ou não são totalmente integrados na atividade exportadora. Como demonstra Furtado (1978), o regime latifundiário e minifundista está completamente associado às economias de alta e baixa produtividade

O regime latifundiário tem sua origem no fato de que as terras foram inicialmente doadas em grandes quantidades a um número limitado de pessoas, as quais passaram a controlar, limitar e penalizar o acesso às mesmas. Esse controle se exercia tanto mais facilmente quanto as melhores terras eram aquelas que se beneficiavam de economias externas proporcionadas por investimentos infra-estruturais realizados pelo Governo. Os indivíduos que não dispusessem de recursos financeiros para adquirir terras e não desejassem trabalhar nos latifúndios, ou nestes não encontrassem trabalho, tinham que instalar-se em terras de inferior qualidade ou de localização economicamente desvantajosa, transformando-se, necessariamente em minifundistas (p.81).

Sendo assim, esse regime bipartido que emerge fortemente no século XIX, com a decadência das atividades voltadas à exportação, apresenta um claro favorecimento de um setor, enquanto o outro se mantinha de maneira negligenciada. Esse ambiente, por si só, claramente

proporciona uma polarização, ou melhor dizendo, uma concentração da renda em uma atividade mais produtiva e fortalece o distanciamento entre o trabalho atrelado ao minifúndio e o trabalho atrelado ao latifúndio. O agravante da situação é que, como dito por Furtado, as terras foram inicialmente doadas a uma quantidade limitada de pessoas, ou seja, grande parte da população é privada de se associar ao setor dinâmico da economia e deve se ater a condições de miséria ou pobreza extrema<sup>1</sup>.

### **3. Superpopulação relativa e exército industrial de reserva**

Fazendo uso de argumentos do materialismo histórico, Nun (2001) discorre sobre os conceitos de “população adequada” e “superpopulação relativa”. Para qualquer sistema produtivo, deve-se haver uma combinação entre os trabalhadores e os meios de produção, sendo que a forma como essa combinação será feita pode variar de acordo com cada sistema e cada época.

Sob essa ótica, a “população adequada” se refere à quantidade de trabalhadores que de fato se associam aos meios de produção no processo produtivo, como dito, a amplitude dessa associação vai depender dos limites impostos pelo próprio sistema de produção vigente. O excedente de trabalhadores que ultrapassa o limite determinado, se torna a “superpopulação relativa”, também entendidos como “fator virtual” que não conseguiram se vincular ao processo de reprodução econômica nem aos produtores. Dessa forma, a superpopulação está relacionada ao pauperismo, à pobreza.

A superpopulação pode ser considerada disfuncional, afuncional ou funcional, o que é determinado a partir da funcionalidade que a superpopulação terá dentro da sua forma de organização social. De acordo com Nun (2001), a superpopulação disfuncional é uma massa demográfica que não consegue ser comportada pelo sistema - seja por limites de espaço, de produção de alimentos, entre outros - e tende a ser eliminada. A superpopulação afuncional, seria uma massa trabalhadora excedente, mas que conseguiria ser comportada pelo sistema de organização social vigente e não causaria pressão sobre os recursos. A superpopulação funcional, diferentemente das outras, é um mecanismo necessário à reprodução do sistema a qual ela se insere. Para exemplificar o funcionamento dessa dimensão funcional, Nun faz uso do *oikos*<sup>2</sup>, cujo objetivo não é a acumulação do capital, mas a produção dos recursos necessários

---

<sup>1</sup> Como descreve Furtado, o minifundista ocupa uma porção de terra, para ocupar sua capacidade de trabalho, mas não obtém renda para satisfazer suas necessidades básicas, seja em razão da pobreza da terra ou da própria renda (1978, p.84).

<sup>2</sup> Unidades produtivas da civilização grega composta por um proprietário e seus trabalhadores.

para suprir as necessidades dos senhores proprietários. Nesse sistema de base servil, as famílias trabalhadoras tendem a gerar excedentes demográficos que terão um retorno ativo para formação daquela modalidade de trabalho servil. Dessa forma, a superpopulação funcional constitui uma condição para disponibilidade do trabalho.

Neste ponto, cabe uma explanação muito importante feita por Nun (2001) sobre a obra “O Capital”, de Marx. Segundo o estudioso argentino, existe uma confusão muito comum em se tratando dos conceitos de “exército industrial de reserva” e “superpopulação relativa”. O equívoco se dá ao se considerarem os dois conceitos como sendo um só<sup>1</sup>. Como dito anteriormente, a superpopulação relativa é um excedente de trabalhadores que não conseguiu se vincular aos meios de produção, nesse sentido, essa estaria relacionada aos meios e processos que geram a população excedente. O conceito de exército industrial de reserva se refere à uma porção operária que traz implicações específicas ao sistema - nesse caso, o sistema capitalista - . “O exército industrial de reserva aparece como fator de ajuste necessário entre a oferta e a demanda” (BETTELHEIM, 1952, p.102 apud NUN, 2001, p.54), é essa massa da população que viabiliza a condição essencial da classe burguesa: a acumulação. Uma população de trabalhadores excedentes tem a função de pressionar os salários da população adequada, mantendo assim um nível baixo dos salários pagos pelos empresários e favorecendo a expropriação da mais-valia. Desse ponto de vista, o exército industrial de reserva constitui um efeito funcional no mercado de trabalho, indispensável para o modo de reprodução capitalista.

As análises de Marx e Engles se pautam sobre uma sociedade já em fase industrial - mais especificamente a Inglaterra do século XIX - uma vez que a superpopulação relativa que virá a se tornar exército industrial de reserva, na Europa, tem início, justamente, com a industrialização. Como afirma Nun (2001), três pontos principais dão origem a esse exército industrial

I, a separação dos produtores do seus meios de produção; II, a substituição de trabalhadores por máquinas cada vez que os salários tendem a se elevar; III, as crises periódicas do sistema que não só aumentam a ociosidade da capacidade dos trabalhadores, como também proletarizam setores da pequena burguesia (NUN, 2001, p.53, tradução nossa).<sup>2</sup>

De maneira mais simples, esses pontos podem ser descritos como: 1. acumulação primitiva, 2. elevação da composição orgânica do capital, 3. a ocorrência de crises periódicas.

---

<sup>1</sup> O que pode ser verificado na própria obra “Marginalidad y exclusión social” quando Nun foca na argumentação de Sweezy.

<sup>2</sup> No original: “I, la separación de los productores de sus medios de producción; II, la sustitución del obrero por la máquina cada vez que los salários tienden a elevarse; y III, las crisis periódicas del sistema, que no solo aumentan la desocupación obrera sino que proletarizan a diferentes sectores de la pequeña burguesia.”

De uma perspectiva geral, essa sequência estará presente na formação do exército industrial de reserva, mas a maneira como ela ocorrerá, pode ser observada de maneira diferente em diferentes organizações sociais, esse será o principal ponto ao qual me debruçarei no próximo tópico.

#### **4. O caso brasileiro**

A análise da construção do exército industrial de reserva indica que o modo como se deu esse processo pode ser entendido de maneira diferente na América Latina e na Europa. A bissegmentação entre minifúndio/latifúndio tratada no primeiro tópico deste trabalho foi mostrada como sendo um modo de organização geral na América espanhola e no Brasil e será a base da análise adiante. Apenas o caso brasileiro será utilizado como exemplo que, apesar de não contemplar plenamente todas as especificidades de cada região ou de cada país latino-americano - inegavelmente cada um contém suas particularidades, seja por questões geográficas, demográficas ou coloniais e merece um aprofundamento próprio e minucioso -, poderá orientar as discussões pretendidas neste trabalho, justamente por partir de um ponto comum a todos os países: o binômio latifúndio/minifúndio.

Mobilizando então, o processo descrito como a origem do exército industrial de reserva, far-se-á uma comparação entre o caso brasileiro e o caso europeu (inglês), com o objetivo de elucidar diferenças bem importantes para atribuir uma funcionalidade à superpopulação relativa, ou à mão de obra atrelada ao setor atrasado (setor de subsistência) da economia brasileira antes do próprio processo de industrialização se iniciar no país.

O primeiro ponto diz respeito à “acumulação primitiva” ou o processo que isolaria os produtores dos meios de produção. De acordo com Marx, esse processo, na Inglaterra, foi feito a partir do cercamento dos campos, um processo violento empreendido pelo governo inglês que expulsa os camponeses de suas terras e gera as condições para o capitalismo, na medida em que os meios de subsistência e de produção se tornam capital e os camponeses passam a ser trabalhadores assalariados (LEVIEN, 2014, p.25). Levien ainda adiciona que, a acumulação primitiva é o processo que irá promover a emergência do modo de produção capitalista.

No Brasil - assim como em toda América Latina -, no século XIX, houve uma expansão da apropriação de grandes terras e sua transformação em grandes domínios de uma pequena minoria que poderia impor um determinado regime de trabalho ao restante da população que precisaria de terras para manter sua sobrevivência - a famigerada agricultura familiar (FURTADO, 1978). Esse processo pode ser entendido como processo de acumulação primitiva, nas economias latino-americanas em transição do escravismo para o assalariamento, onde os

trabalhadores agrícolas são impedidos de acessar os meios de produção (a terra), ou seja, são separados desses. No caso brasileiro, a positividade dessa dinâmica pode ser considerada a Lei de Terras de 1850.

À população que é imposta a tal regime de trabalho<sup>1</sup>, faz-se uma combinação entre agricultura de subsistência e agricultura comercial. Pequenos lotes de terra são cedidos às famílias onde essas extraem o essencial para sua subsistência e, ao lado dessa agricultura, organiza-se outra modalidade que é a agricultura comercial. Nessa modalidade, o trabalhador contribui com trabalho, parte da colheita ou aceitando um salário reduzido como forma de pagamento, seja em terras específicas para esse fim, seja na própria unidade familiar (FURTADO, 1978, p.83).

Os minifundistas - camadas de trabalhadores que não estavam associados aos latifúndios - constituem uma massa de mão de obra subjugada aos interesses da agricultura comercial. Algumas vezes eles estão incorporados um trabalho permanente, outras vezes atrelados à agricultura itinerante. Essa classe também desempenha uma função importante, a de definir o custo efetivo da mão de obra nos setores agrícolas. Pelo fato dos minifundistas constituírem, aproximadamente, metade da força de trabalho agrícola, que fica na retaguarda dos trabalhadores assalariados (a população adequada) pressionando os salários, a agricultura comercial dispunha de mão de obra barata (FURTADO, 1978, p.83). Nesse sentido, percebe-se que superpopulação relativa desse período já pode ser compreendida como uma forma de exército industrial de reserva, pois garante a disponibilidade da mão de obra, contribui para maior expropriação do trabalho e define o preço da força de trabalho, é o que desemboca no próximo ponto.

A segunda característica elencada está relacionada à substituição de trabalhadores por máquinas. Basicamente, o desenvolvimento do progresso tecnológico no processo produtivo resultaria em desemprego estrutural, logo, aumento da superpopulação relativa. É aqui onde se nota a principal diferença entre a experiência inglesa e a experiência brasileira e se dá a base para a discussão. No modelo industrial europeu delineado por Marx e Engles, a superpopulação relativa está associada ao progresso técnico, à elevação da composição orgânica do capital no setor industrial, ou seja, ao incremento dos setores mais modernos, dos setores de alta produtividade. No caso brasileiro - e dos outros países latino-americanos de uma forma geral -

---

<sup>1</sup> Em cada país, os ocupantes de uma pequena parcela de terra, quase sempre de qualidade inferior, nos domínios dos latifundiários recebem um nome particular: *inquilino*, no Chile; *conuquero*, na Venezuela; *yanacona*, no Peru; *morador*, no Brasil (FURTADO, 1978, p.83). Essas designações, que ainda hoje são usadas como no caso do Brasil, revelam origens de classes sociais que atualmente ainda sofrem com essa segregação praticada há quase 200 anos.

, a origem da superpopulação relativa se dá de maneira totalmente oposta, não sendo pela expansão dos setores de alta produtividade, mas pela ampliação dos setores de baixa produtividade, o que ocorre com o declínio da atividade açucareira.

A produção das Antilhas francesas e inglesas cresceu rapidamente a partir dessa época, ao mesmo tempo que a política mercantilista fechava grande parte dos mercados europeus ao açúcar da colônia portuguesa. A contração dos mercados externos teve como consequência a desagregação de parte da agricultura de exportação e sua transformação em economia de subsistência ou principalmente de subsistência (FURTADO, 1978, p.33).

Como ainda identifica Furtado (1959), no nordeste brasileiro, os setores interioranos - não vinculados à produção de açúcar - sofreram com uma involução econômica ainda mais rápida do que a ocorrida no litoral. Nessas localidades a população era ligada à cultura de subsistência, mais especificamente a criação do gado, que, por sua vez, exercia alguma ligação com setor açucareiro suprindo algumas de suas demandas básicas.

Do último quartel do século XVII até o início do século XIX, a decadência do setor agro-exportador decorre em um grande volume de trabalhadores livres, que anteriormente estavam atrelados à cultura do açúcar, e gera um fluxo migratório em direção à fronteira móvel do interior criatório, visando à produção de gado, pois ela poderia prover subsistência necessária. A expansão da economia nordestina durante esse longo período consistiu, em última instância, um processo de involução econômica: o setor de alta produtividade perdia importância relativa enquanto o setor de baixa produtividade ganhava mais adeptos. Esse foi um período de atrofiamento da renda real da região, mas ainda assim de crescimento populacional sustentado no crescimento do setor de subsistência (FURTADO, FEB).

Dessa forma, percebe-se que durante o período retratado houve o crescimento da superpopulação relativa, a qual será utilizada posteriormente, no ciclo do café, desempenhando importante papel econômico. O crescimento do setor cafeeiro se deu sem muitos obstáculos dadas a grande oferta de terras para plantação e elasticidade da mão de obra existentes. Furtado (1959, p.220-221) descreve o processo

O setor cafeeiro pôde, na verdade, manter seu salário real praticamente estável durante a longa etapa de sua expansão. Bastou que esse salário fosse, em termos absolutos, mais elevado do que aqueles pagos nos demais setores da economia, e que a produção se expandisse, para que a força de trabalho se deslocasse. Portanto, teve importância fundamental, no desenvolvimento do novo sistema econômico baseado no trabalho assalariado, a existência da massa de mão de obra relativamente amorfa que se fora formando no país nos séculos anteriores. Se a expansão da economia cafeeira houvesse dependido exclusivamente da mão de obra europeia imigrante, os salários ter-se-iam estabelecido em níveis mais altos [...] A mão de obra de recrutamento interno [...] exerceu uma pressão permanente sobre o nível médio dos salários.

Sendo assim, a superpopulação relativa originada da ampliação do setor de subsistência, entre os séculos XVII e XIX, tem papel imprescindível para determinação do preço dos salários

atribuídos à mão de obra alocada no setor do café. Uma especificidade do Brasil e que não ocorre na Europa é que esse processo se dá em meio à transição de um antigo setor escravista para um novo setor assalariado. Essa conjuntura de transição aumentaria muito os custos de produção dos proprietários das grandes fazendas, uma vez que seu antigo custo fixo - o escravizado - passa a ser custo variável com a cobrança de salários, contudo, o custo dessa transição foi atenuado pelo grande volume de mão de obra excedente. Com efeito, a grande massa de trabalhadores excedentes então presente no Brasil torna-se elemento indispensável para consolidação do setor cafeeiro da maneira como essa ocorreu.

O terceiro ponto diz respeito às crises e está estritamente conectado ao ponto anterior. Considera-se que na indústria moderna (o caso inglês), em seu curso natural, a ocorrência de crises é cíclica. O ciclo é composto por períodos de “animação média”, “produção a todo vapor”, “crise” e “estancamento”; e no período do aumento da produtividade, o capital é dotado de uma força súbita de expansão. O reflexo que as fases desse ciclo têm sobre a superpopulação relativa é direto, ela cresce e se contrai de acordo com as alternativas periódicas do ciclo industrial (NUN, 2001). No caso brasileiro, não se trata do ciclo industrial, mas o eixo agro-exportador é quem exerce o mesmo papel com a superpopulação relativa brasileira, o que fica muito claro na atividade açucareira, mas, mais importante, na economia cafeeira, que é de fato baseada em trabalho assalariado.

Por mais que naquele período, o Brasil ainda não começara a caminhar rumo à uma economia industrializada - existindo algumas poucas fábricas pontuais -, a economia cafeeira claramente constitui um modelo de produção capitalista, baseado no trabalho assalariado e na acumulação de renda proveniente do seu setor de alta produtividade - o próprio café -. Em uma economia pouco, ou quase nada industrializada, a dependência que se cria desse setor externo, que é o setor dinâmico e grande gerador da renda que será utilizada na criação do mercado interno no começo do século XX, demonstra o caráter puramente capitalista do setor cafeeiro. Ademais, pela magnitude da sua influência sobre toda economia brasileira à época, os estímulos gerados não afetariam somente a superpopulação relativa do setor cafeeiro, como a de outros setores, que dependiam da renda advinda das exportações do grão.

## **5. O papel funcional da superpopulação relativa**

A partir das análises feitas, é passível afirmar que a população excedente no Brasil possuía as características do exército industrial de reserva descrito por Marx durante a industrialização inglesa, antes mesmo que o processo de industrialização houvesse começado no país sul-americano e também durante esse processo. Fazendo uso das categorias elencadas



por Nun, a superpopulação relativa concerne à uma superpopulação funcional, porque ela é extremamente necessária para as condições de reprodução do sistema econômico analisado. Isso ficará mais evidente em conjunto com a discussão promovida por Octavio Rodríguez.

Segundo o argumento desenvolvido por Rodríguez (1972) acerca do subemprego estrutural na América Latina, o nível de acumulação de capital depende da relação de emprego presente nos setores moderno e atrasado da economia, tomando como base de partida o desenvolvimento industrial. Em economias cujo grau de heterogeneidade entre esses dois setores são altas, como é o caso dos países latino-americanos, funda-se a razão estrutural do subemprego na região.

$$S \cdot k = e + e \cdot Ea/Em$$

Na fórmula elaborada por Rodríguez (1972, p.109), “s.k” representa acumulação de capital, o primeiro “e”, o crescimento da PEA (População Economicamente Ativa) que se origina no setor atrasado e o segundo “e”, o crescimento da PEA relacionado ao setor moderno da economia. O “Ea” representa o setor atrasado e o “Em” representa o setor moderno. De acordo com o autor, no começo do processo de industrialização, um dos fatores que podem dificultar a absorção da mão de obra excedente é a grande taxa de subemprego porque essa tornaria mais difícil a futura absorção de mão de obra, provocando um ciclo. Além disso, compreende-se, pela fórmula, que o setor de baixa produtividade também é dependente do setor de alta produtividade ( $Ea/Em$ ), portanto, quando seu crescimento é exíguo, ambos os setores podem não conseguir absorver a oferta de mão de obra, o que, por sua vez, gerará mais dificuldades para absorção dessa (RODRÍGUEZ, 1972).

Nesse sentido, cabe-se entender que o processo de industrialização brasileiro já sofre com uma heterogeneidade estrutural que é fruto da herança colonial e é marcado pela expansão das economias de baixa produtividade entre os séculos XVII e XIX, situação que os trabalhadores supérfluos gerados - já vinculados ao subemprego - ajudaram a manter durante a transição para o período de assalariamento. O processo em si, também tem profunda influência do setor ligado à “economia atrasada”, que está absolutamente relacionada com a superpopulação relativa do século XX. Como foi demonstrado, o alto contingente de mão de obra tinha um efeito análogo ao de um exército industrial de reserva durante a industrialização inglesa. Qual fosse o modo pelo qual se desse a industrialização brasileira, ela seria afetada por essa função exercida pela superpopulação relativa. Portanto, o processo de industrialização apenas reproduz uma divisão já estrutural no Brasil - e nas economias latino-americanas - e perpetua essa heterogeneidade apontada por Rodríguez como força motriz do subemprego

estrutural. Não teria como ser diferente, porque a função do exército industrial de reserva é a de promover a acumulação do capitalista, o que mantém uma estrutura social totalmente polarizada e é exatamente esse o papel que a superpopulação relativa brasileira exerce naquele período da economia cafeeira e começo da industrialização.

## **6. Considerações finais**

A partir do conceito de “superpopulação relativa” buscou-se traçar o argumento de que a massa de trabalhadores supérfluos gerados em toda a América Latina durante o século XIX - com a análise voltada ao caso brasileiro - desempenha papel fundamental para definição do mercado de trabalho na região. Devido a condições específicas como a ampliação da economia de baixa produtividade e a transição do escravismo para o assalariamento, esse volume excedente de trabalhadores consegue admitir uma funcionalidade muito influente nas economias latino-americanas, análoga ao exército industrial de reserva antes mesmo que o processo de industrialização houvesse começado.

Essa função desempenhada pela superpopulação efetiva impede que a expansão capitalista no último quarto do século XIX e primeiras décadas do século XX se dê com aumento de salários e pressão aos lucros, seja essa expansão atinente à exportação de gêneros tropicais ou referente à consolidação de uma manufatura incipiente. Não obstante, a massa de trabalhadores supérfluos não só ajuda a manter, como também ajuda a reproduzir a divisão entre setor moderno e setor atrasado, compreendida por Rodríguez.

Por mais que ao final do texto a etapa industrial ganhe certa atenção, o objetivo do trabalho foi focar na etapa anterior à essa, para compreender estruturas que geraram implicações que desembocaram no período industrial, dessa forma, não tinha-se a pretensão de se aprofundar nesse último período.

Por fim, o texto apresenta uma limitação muito clara sobre a exposição de dados dos demais países. Como foi dito, o trabalho está em fase incipiente e o caso brasileiro foi escolhido por fins práticos, já que reúne uma maior base de pesquisa até o momento. Os objetivos futuros pretendidos consistem em estender a análise a Argentina, ao Chile, à Bolívia, ao Peru, à Guatemala, ao México e ao próprio Brasil e mapear a formação das populações de trabalhadores supérfluos nesses territórios.

## **REFERÊNCIAS**

FURTADO, Celso. **A Economia Latino-Americana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978. 2ªed.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica Brasileira**. 34<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1959.

LEVIEN, Michael. **DA ACUMULAÇÃO PRIMITIVA AOS REGIMES DE DESAPROPRIAÇÃO**. Tradutor: Markus Hediger. *Sociologia&Antropologia*. Rio de Janeiro, v.04.01, p. 21–53, jun, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sant/a/4Wcp6bJYxsdpptZtPNTd8wh/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 out. 2023.

NUN, José. **Marginalidad y exclusión social**. 2001.

RODRÍGUEZ, Octavio. **O Estruturalismo Latino-Americano**. Tradutor: Maria Alzira Brum Lemos. Rio Janeiro: Editora Record, 1972.

## AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NA AMÉRICA LATINA E A NOVA FASE DO CAPITALISMO DEPENDENTE

CRUZ, Heitor Novelini<sup>1</sup>

RIBEIRO, Gabriel Ferreira<sup>2</sup>

### RESUMO

A trajetória do modo de acumulação capitalista passou, durante sua historiografia, por diversas mudanças significativas. Aproximadamente desde 1870, evidencia-se a existência de uma fase imperialista do capitalismo, na qual este ainda se encontra, atuando por meio da lógica da dependência. Em conformidade com este raciocínio dependentista, os países periféricos se veem presos em um contexto de troca desigual na qual são submissos aos interesses do centro capitalista. Nesse sentido, ressalta-se a crise dos anos 1970 como determinante para esta dinâmica, que passa a atuar através de uma lógica de valorização fictícia por intermédio do capital portador de juros. A referida acumulação pressupõe, em sua essência, a incorporação do indivíduo à esfera financeirizada e a expropriação das remunerações do trabalho. Assim, torna-se imprescindível compreender o neoliberalismo como um ferramental político de suma importância para viabilizar a execução das práticas imperialistas do centro e reforçar, nesse contexto financeirizado, a estrutura da dependência a nível internacional.

**Palavras-Chave:** Neoliberalismo; Teoria Marxista da Dependência; Capitalismo Dependente; Imperialismo; Financeirização

### 1. Introdução

O neoliberalismo enquanto (des)ordem internacional hegemônica opera essencialmente em duas dimensões: a política-econômica e a política-ideológica. Apontar para os dispositivos ideológicos pelos quais o neoliberalismo move-se e como eles aprofundam a mercantilização da força de trabalho e privatizam os direitos sociais, bem como abordar pela maneira a qual o neoliberalismo e o fenômeno da financeirização ampliam a dependência latino-americano dentro da categoria de superexploração da força de trabalho, munidos dos adequados referenciais teóricos para isso, é o que este artigo propõe-se a fazer.

As hipóteses iniciais para a resposta deste questionamento é que o neoliberalismo não apenas aprofunda a dependência latino-americana em termos econômicos como através da deterioração da troca desigual por meio da financeirização, mas também amplia a superexploração da força de trabalho graças à ideologia neoliberal alienadora que atomiza e desarticula a classe trabalhadora. Assim, o objeto de pesquisa é o capitalismo dependente latino-americano, especialmente o caso brasileiro enquanto país da periferia, que é definido por Marini

---

<sup>1</sup> Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

<sup>2</sup> Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

(2017) como subimperialista. Embora esse subimperialismo não seja exclusivo ao Brasil, ele reforça a posição de dependência brasileira dentro da dinâmica econômica global e repassa, em última instância, os prejuízos dessa configuração para seus vizinhos latinos e para os trabalhadores da região (MARINI, 2017).

Nesse ínterim, o colapso da arquitetura financeira de Bretton Woods viabilizou uma reestruturação do poder dos capitais norte-americanos, fato que, em conformidade com Gowan (2003), teria sido um movimento articulado para fortalecer a hegemonia financeira dos Estados Unidos. Desse modo, com a consolidação de um sistema financeiro concentrado na praça estadunidense (*Dollar Wall Street Regime*), o dólar recebe centralidade em um novo panorama que transformou expressivamente as dinâmicas econômicas do sistema internacional, perspectiva corroborada por David Harvey em relação à relevância adquirida pelo capital financeiro e pelas operações financeiras na nova lógica capitalista (GOWAN, 2003; HARVEY, 2005). No que concerne o capitalismo dependente latino-americano, verifica-se que este é edificado por uma estrutura de dependência econômica-mercadológica a qual está ontologicamente vinculada ao modo de produção capitalista e que, portanto, para superá-la é preciso romper com o capitalismo (BAMBIRRA, 2013).

Ademais, Brown (2021) aponta o neoliberalismo não apenas como um arcabouço de políticas econômicas que preveem a desregulamentação das indústrias, privatização de bens e serviços públicos e a superação do próprio Estado de bem-estar social, mas também uma visão de mundo única, uma racionalidade neoliberal. Essa “razão neoliberal” tem o seu núcleo de sentido detido numa interpretação de mundo baseada em mercados, assim, a concepção marxista a respeito da ideologia se faz relevante à medida que caracteriza este conceito como a separação entre a produção de ideais das suas condições sociais e históricas em que são produzidas (CHAUÍ, 2020)

O paradigma de sociedade formado no contrato social promotor de justiça é trocado por um modelo de sociedade organizado fundamentalmente na lógica e na orientação dos mercados. O coletivo é sobreposto pelo individual, o privado sobre o público e o Estado pelo Mercado (BROWN, 2021). Conforme a racionalidade neoliberal vai progressivamente se tornando visão de mundo dominante, não é apenas o Estado que vai se metamorfoseando e se desburocratizando, sucumbindo a lógica privatista e de mercado, mas todos os âmbitos da vida (BROWN, 2021). Tudo torna-se empresa e direciona-se para atender aos interesses do capital e do mercado. Diante disso, não é o "enxugamento" do Estado, que é defendida de forma contundente pela racionalidade neoliberal, mas sim o deslocamento do investimento do fundo público do capital produtivo que poderia ser destinado a agenda social e a garantia da

efetividade dos direitos sociais que é transfigurada para uso exclusivo do capital (essencialmente financeiro e improdutivo) (CHAUÍ, 2020).

Nesse sentido, a financeirização, entendida como uma tendência que acompanha e co-constitui a manutenção do neoliberalismo enquanto dispositivo ideológico-político, produziu e continua produzindo a desvalorização do trabalho, precarização das condições de emprego e remuneração, aumento do desemprego estrutural, enfraquecimento da sociedade salarial construídas durante as décadas de 1950 e 1960, destruição de políticas sociais e o retrocesso na distribuição social do excedente produtivo (fundo público). Por fim, o que se nota é que a despeito do neoliberalismo defender a noção de Estado mínimo de forma ferrenha no plano teórico e ideológico, o fundo público que antes era direcionado para a promoção de políticas sociais, no chamado Estado de bem-estar social, é agora deslocado exclusivamente para a reprodução do próprio capital.

## **2. Neoliberalismo no capitalismo dependente latino-americano**

### **2.1. Neoliberalismo: apontamentos e origens teóricas**

Os princípios neoliberais de livre mercado da economia neoclássica emergiram somente na segunda metade do século XX e opunham-se principalmente a teorias de Estado intervencionistas, especialmente o keynesianismo. A oposição foi construída através do apoio financeiro e político, primordialmente dos Estados Unidos, para um grupo de filósofos e economistas, entre eles Milton Friedman, Karl Popper, Ludwig von Mises e Friedrich von Hayek, que fundaram o *Mont Pelerin Society* (HARVEY, 2008). Em 1974 e 1976, quando Hayek e Friedman, respectivamente, ganharam o prêmio Nobel de economia, o grupo começou a ganhar proeminência, sobretudo na Grã-Bretanha e nos EUA.

No caso inglês, o vassalo intelectual de Margaret Thatcher, Friedrich Hayek, fornece aporte teórico para legitimar as políticas de perseguição aos sindicatos, de desmobilização do operariado e de uma guinada para uma ideologia de sobreposição do indivíduo sobre a sociedade. Ele colabora com isso na medida em que coloca “ ‘o social’ como um termo ao mesmo tempo mítico, incoerente e perigoso, falsamente antropomórfico e, também, baseado no animismo” (BROWN, 2021, p. 99). Além disso, uma vez que a justiça diz respeito à conduta compatível com regras universais, ela atende a uma coletividade. Logo, a justiça social para os neoliberais é, portanto, mal orientada, pois ataca a liberdade em espírito e a moralidade tradicional, posto que ela concerne a ideia do Bem de um grupo (BROWN, 2021). Assim, a famosa frase da Dama de Ferro, em 1987: “A sociedade não existe. Existem homens, existem

mulheres e existem famílias” tem um lastro (pseudo)teórico minimamente estruturado, e esse referencial teórico é o grupo *Mont Pelerin Society*, especialmente Hayek.

Em adição, ressalta-se 3 elementos comumente considerados como os pilares do neoliberalismo: a abertura comercial, a desregulamentação financeira e as privatizações. Eles se transformam, conjuntamente com a cartilha neoliberal como um todo, em um “canto da sereia” que acaba sendo responsável por atrair e incorporar diversas nações periféricas na dinâmica da valorização do capital. Dessa forma, o neoliberalismo se apresenta de maneira simples e alternativa ao modelo do *Welfare state*. Essa conjuntura deriva do firmamento de um novo consenso que prega pela necessidade do livre comércio e pela livre circulação de capitais (Duménil; Lévy, 2011; Harvey, 2005b).

Ademais, Wendy Brown faz interessantes apontamentos sobre a natureza do pensamento neoliberal no tocante a quadra histórica em que ele inicialmente emerge, mas que apenas posteriormente será emplacado como teoria dominante, e a sua inserção como alternativa ao modelo keynesiano de Estado. À saber:

O pensamento neoliberal nasceu à sombra do fascismo europeu e do totalitarismo soviético. Quaisquer que sejam suas significativas diferenças ontológicas e epistemológicas, os pensadores do Ordoliberalismo, os de Freiburg e os da Escola de Chicago, que fundaram a Sociedade Mont Pelerin, compartilhavam a convicção de que estas formações sombrias estavam em um continuum com o planejamento social difundido e com as economias políticas de seu tempo, geridas pelo Estado. Os Estados de bem-estar social keynesianos, a social-democracia e a propriedade pública, todos aparecem no “caminho da servidão.” Representam os perigos relacionados de elevar a noção do social e de conceber as nações em termos de sociedade, em vez de indivíduos, por um lado, e de interferir na ordem espontânea de interdependência e necessitar da provisão gerada por dar maior distância possível à liberdade individual, por outro (BROWN, 2021, p. 99)

Diante disso, na esfera político-econômica, o neoliberalismo exacerba a tendência do regime de acumulação capitalista, no sentido de que a esfera financeira ganha expressividade em relação à produtiva, absorvendo os recursos do fundo público, cujo propósito é o de garantia da agenda coletiva do Estado de bem-estar social e promoção de políticas públicas. Em vista disso, a mais-valia administrada pelo Estado é direcionada exclusivamente para a reprodução do capital, em especial, ao capital financeiro improdutivo e rentista (CHAUI, 2020).

Chauí (2020) caracteriza o Estado de bem - estar social como aquele que organiza as relações de trabalho e a cadeia produtiva, por meio do planejamento e da “gerência científica”; inclui o trabalhador no mercado de trabalho tendo como objetivo final atingir a condição de “pleno emprego”; garanta um mercado consumidor com amplo poder de compra, através da distribuição de renda, para fazer girar a roda da economia; e administra o fundo público para garantir os direitos sociais e fomentar a renda e o consumo. O resultado do Estado de bem - estar social, segundo ela, é, em suma, o consumo vertiginoso tanto das classes médias quanto

das classes trabalhadoras. Tudo isso graças essencialmente à acumulação e reprodução do capital, incluindo a formação da taxa de lucro, e a multiplicação da força de trabalho por meio dos gastos públicos sociais.

Somado a isso, Bretas (2020) entende o neoliberalismo como uma estratégia de recomposição do poder burguês e de confronto aos movimentos contestatórios avigorados com a crise do capital nos anos 1970. Diante disso, o projeto neoliberal é interpretado como um programa político de restauração do capitalismo internacional ou das condições de acumulação de capital (HARVEY, 2008). No que se refere à dimensão ideológica, o modelo neoliberal instaura o que Brown (2021) denomina de racionalidade neoliberal em que a mercantilização da vida humana é o imperativo, ou seja, o fundamento da vida passa a ser comandado por uma lógica de mercado.

A partir disso, estrutura-se a figura do “empresário de si mesmo”, que nos termos contemporâneos se transfigura no trabalhador precarizado, que é compelido a reproduzir narrativas de gestão empresarial para aumento da produtividade nas instâncias da vida pessoal e profissional. Entretanto, tais narrativas podem ser interpretadas como parte de um dispositivo ideológico neoliberal que é responsável por internalizar a “razão neoliberal” induzindo o individualismo e a desarticulação da classe trabalhadora.

Nesse íterim, Chauí (2020) discorre que o neoliberalismo também impulsiona a privatização de direitos sociais, convertendo todos os aspectos da vida com base em uma lógica de mercado. Nesse sentido, a teoria neoliberal é sofisticada para além de uma abordagem exclusivamente econômica, passando a ter aspectos cosmológicos e ontológicos. Por consequência, amplia-se uma visão de mundo que individualiza, atomiza e culpabiliza individualmente os sujeitos submetidos à precarização pela desigualdade a que estão expostos, além de expandir a competição intra classe e entre classes, o que por sua vez, aumenta a superexploração da força de trabalho na periferia do capitalismo dependente.

Diante disso, percebemos que o neoliberalismo é muito mais que uma cartilha imposta por organismos multilaterais e financeiros. Ele é parte estruturante e orientadora de um projeto de dominação de classe (BRETAS, 2020). Esse projeto, por sua vez, está baseado, por exemplo, na reestruturação produtiva, na mudança na organização do trabalho (como a dita flexibilização dos direitos trabalhistas, a “uberização” do trabalho” e a “PEJotização” do trabalho), do consumo, na remodelagem do Estado e na financeirização. Todas essas mudanças vêm acompanhadas de uma epistemologia que legitima esta reorganização não apenas no âmbito da produção capitalista, mas também na questão da fragmentação da realidade e na desarticulação da classe trabalhadora, uma vez que esta está cada vez mais atomizada e fragmentada por conta



do dispositivo ideológico alienador baseado no “empreendedor de si mesmo”. Esse projeto burguês neoliberal visa, em última instância, não apenas conservar as relações de dependência com o centro imperialista, como também ampliá-las através da desigualdade dos termos de troca, da ideologia neoliberal de que o trabalhador agora é um “empresário de si mesmo” e da financeirização.

## **2.2. Neoliberalismo no capitalismo dependente latino-americano: o caso brasileiro**

Uma tendência que surge desse regime neoliberal é a significativa redução da separação entre capital monetário que recebe dividendos e juros do capital produtivo. Essa separação produziu em diversos momentos conflitos entre financistas, produtores e comerciantes. Assim, uma onda de inovações ocorreu nos serviços financeiros para produzir não somente interligações globais mais sofisticadas e refinadas como também novos tipos de mercados financeiros baseados na securitização, nos derivativos e outras formas de práticas financeiras (HARVEY, 2008).

O modo de produção capitalista, ao transformar-se através da acumulação de capital e o processo de reprodução ampliada influenciam nas funções do capital mercadoria e no capital-dinheiro no sentido de se tornarem autônomas em relação ao capital produtivo. O desdobramento do capital portador de juros surge dessa tendência, em que o capital-dinheiro acumulado, quando lançado na forma de empréstimo na esfera da produção, cria um direito de propriedade sobre parte da mais-valia apropriada sob a forma de juros (ANDAKU; BUENO, 2009). Assim, em razão da busca da valorização de frações de capitais, o capitalismo contemporâneo disseminou a criação de títulos ou materializações da controvérsia que é agora não se baseia apenas no direito de propriedade trabalho apropriado, como de um fluxo futuro de rendimentos (ANDAKU; BUENO, 2009).

Assim, a financeirização, um dos traços substantivos do projeto burguês de dominação, encurtou o caminho para a retomada da rentabilidade e das taxas de lucro. No caso brasileiro, a singularidade desse processo é que ele foi protagonizado pelo próprio Estado por meio do fundo público, uma vez que o mercado brasileiro de capitais não é forte o suficiente para sustentar esse fluxo. Isso explica a importância do crescimento vertiginoso da dívida pública e de mudanças feitas na administração dos recursos para permitir o encaminhamento de volumosos montantes para o capital portador de juros (BRETAS, 2020).

Para poder negociar melhor a dívida pública, a América Latina, desde a década de 1980, passou pela outorga de medidas que visavam ampliar os ganhos do capital portador de juros, viabilizar a rentabilidade por meio da remuneração dos títulos da dívida e da pilhagem de

recursos do fundo público. Já no final dos anos 1980, quase todos os países latino-americanos adotaram medidas liberalizantes e de austeridade fiscal, bem como de reorganização da base produtiva a fim de ampliar a extração de mais-valia para potencializar a rentabilidade financeira, por meio da intensificação da superexploração, alinhando-se, cada vez mais, portanto, a cartilha neoliberal (BRETTAS, 2020).

Essa nova organização da base produtiva favoreceu a potência estadunidense e ampliou as relações internacionais desiguais e assimétricas sob o novo princípio da hegemonia das finanças. Desse modo, Bretas (2020) chama atenção para o papel do Estado do centro imperialista o qual toma à frente a condução das relações de troca, estas, por sua vez, aumentam a centralização e concentração de capitais na base do capitalismo monopolista, produzem e reforçam as relações desiguais, fortalecendo a condição de dependência.

O Estado neoliberal, longe de ser mínimo, precisa ser forte, atuante e robusto para garantir a manutenção do poder não apenas da burguesia, mas também dos setores rentistas. Em outras palavras, não tem como levantar a bandeira de Estado mínimo quando é o próprio Estado, por meio de seu aparato institucional podendo utilizar inclusive de dispositivos coercitivos, que garante a lucratividade do capital portador de juros, bem como de outras frações do grande capital (BRETTAS, 2020).

Dessa maneira, esse processo de concentração e centralização muda as relações de produção e garante ao grande capital uma maior influência sobre o processo global de acumulação. Concomitantemente, abre-se caminho para a rentabilidade na esfera financeira, a qual o retorno depende de especulações no mercado de capitais em detrimento da produção de mercadorias. Ou seja, a financeirização incita uma outra forma de organização do capital financeiro, que tende a diminuir seu gasto com investimento em base produtiva e aumentar sua atividade financeira improdutiva e rentista (BRETTAS, 2020). Dito de outra forma, há, nessa reorganização do capital financeiro, a subordinação da esfera produtiva sobre a financeira. Assim, reforçamos em consonância com Brettas (2020) que na dimensão das finanças, não há produção de valor, na medida que a rentabilidade financeira é sustentada pela ampliação da extração de mais-valia e aumento da superexploração da força de trabalho.

### **3. As armadilhas da dependência: a nova fase do capitalismo dependente**

Tendo em vista o que foi exposto até o momento, é válido argumentar que a trajetória da acumulação capitalista evidenciou, em grande escala, uma passagem de Estados com políticas de bem-estar social para outras voltadas para a ótica neoliberal. Enquanto o primeiro modelo ancora-se em um Estado intervencionista e assistencialista com o dever de promover a

igualdade através de políticas de alteridade, o segundo defende um viés de austeridade, com a atuação mínima do Estado no que concerne à economia e à liberdade dos mercados (ANDERSON, 1997). Porém, o reducionismo do Estado pregado pelo ideário neoliberal se demonstra uma hipocrisia na medida em que esta ideologia necessita de seu mecanismo institucional para controlar questões como violações aos direitos de propriedade privada e, em última instância, para políticas de recuperação e subsídio à empresas privadas (DUMÉNIL; LÉVY, 2011; HARVEY, 2005b).

De toda sorte, depreende-se que o neoliberalismo, ao reforçar a nova dinâmica acumulativa proporcionada pelo movimento de financeirização e de globalização do capital, contribui para um acirramento da condição dependentista de países periféricos, no geral, e em particular das nações latino-americanas como o Brasil. De início, é necessário ter cautela para compreender o papel do neoliberalismo enquanto catalisador deste processo, para não confundilo como uma fase propriamente dita. Assim, ele se localiza neste momento de passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, com a exacerbação do capital fictício e a busca constante do próprio capital para a sua valorização. Nesse sentido, as práticas neoliberais constituem uma ferramenta que viabiliza esse processo de acumulação na medida em que favorece políticas necessárias de desregulação e liberalização (DUMÉNIL; LÉVY, 2011; GILL, 2008;).

Portanto, em especial após a adoção do ideário do Consenso de Washington, o comportamento neoliberal tem se espalhado pelo mundo com o intuito de promover sua cartilha embasada em movimentos de liberalização do comércio, desregulação do setor financeiro e de leis trabalhistas e de privatizações (HARVEY, 2008). Esse movimento, eventualmente, chega na América Latina e auxilia na materialização de uma política imperialista por parte das nações centrais e, não obstante, por intermédio de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) que refletem os interesses do centro capitalista. Isso se corrobora nos eventos latino-americanos da década de 1980, em que uma série de países do continente viram seu endividamento externo atingir patamares exorbitantes por conta dos impactos causados pelo choque de juros do Fed em 1979 (GILL, 2008; GOWAN, 2003; TAVARES, 1985).

A partir disso, a simplicidade das propostas neoliberais passaram a seduzir os países latinos, uma vez que ofereciam reformas que, ao serem aplicadas, poderiam retirar esses Estados da condição de fragilidade em que se observavam. No entanto, isso se revelou como uma armadilha que, em última instância, reforçou a condição de dependência dos países latinos na medida em que os tornou reféns do *modus operandi* capitalista neoliberal. Retomando o exemplo do FMI, é possível mencionar as concessões de crédito realizadas pela instituição, que

vinham sempre acopladas com certas condicionalidades. Assim, todo o auxílio disponibilizado para os países latino-americanos vinha acompanhado de concessões que apontavam para necessidades de reformas dessas nações para se adequar ao consenso neoliberal. Desse modo, foi-se criando um terreno cada vez mais propício para a reprodução do padrão de acumulação instaurado após a década de 1970 (DUMÉNIL; LÉVY, 2011; HARVEY, 2008; TAVARES, 1985).

Então, denota-se a forma com que a inserção do neoliberalismo inserido na dinâmica do capital globalizado e de exacerbação financeira contribuiu para assegurar elementos importantes, dentro da lógica do Estado, para a manutenção do jugo imperialista frente à nações periféricas, e de maneira peculiar aos países da América Latina. É interessante trabalhar, portanto, a forma com que o próprio conceito de globalização precipita a emergência de fatores com caráter imperialista, como o maior fluxo de capitais e a sua respectiva necessidade de entrar e sair dos Estados sem nenhum compromisso social, apenas com a sua busca incessante por valorização (CHESNAIS, 2003).

Por fim, convém elencar a contribuição de Lapavitsas para clarificar a forma como os indivíduos – foco analítico quando se trata do neoliberalismo – são incorporados na lógica acumulativa, mais precisamente tendo seus rendimentos expropriados em detrimento da valorização do capital. Dessa maneira, para o teórico grego, as mudanças estruturais trazidas pela financeirização apresentaram três características importantes: a financeirização de empresas não financeiras; a mudança na atuação dos bancos; a financeirização de indivíduos e famílias. Realizando uma síntese desses 3 elementos, denota-se que as empresas não financeiras caminham em um sentido de atuação no sistema financeiro por meio de ações que garantam um financiamento sem ter que recorrer a bancos e instituições bancárias. Por consequência, os bancos passam a ser menos acionados, e precisam buscar um canal de recomposição dos lucros para combater a perda de demanda, avançando sobre indivíduos e famílias (LAPAVITSAS, 2011).

Assim, os indivíduos são capturados pelas formas fictícias de valorização de capital, que garante um atrelamento geral à financeirização que culmina ainda na expropriação dos rendimentos do trabalho. O que se pretende concluir com esta seção é que essa dinâmica é assistida e reforçada pela inserção dos instrumentos neoliberais, na medida em que estes manifestam medidas como redirecionamentos dos gastos públicos e subsídios, taxas de juros determinadas pelo mercado, taxas de câmbio livre, livre comércio, liberalização de investimentos e liberdade de capitais, privatizações, defesa da propriedade e as já trabalhadas desregulações (majoritariamente financeira e trabalhista). Essa lógica, portanto, parte da

racionalidade do indivíduo como principal agente econômico e acaba o transportando para um cenário de incessante valorização do capital, tendo seus rendimentos expropriados através do juros pelo modo de acumulação capitalista (CHESNAIS, 2003; HARVEY, 2008; LAPAVITSAS, 2011).

No geral, o modo de produção capitalista aponta para uma expropriação que começa desde a estrutura da Divisão Internacional do Trabalho (DIT), momento em que se verifica o início da estrutura dependentista ramificada entre centro e periferia. Nessa linha, o excedente do capitalista-periférico é expropriado e enviado para os capitalistas industriais, isto é, as nações imperialistas. Isso se dá através das chamadas transferências estruturais de valor, que consistem no envio do excedente para fora por meio de três vias principais: juros, lucro e royalties. Por conta disso, ocorre uma tentativa incessante do capitalista-periférico de recompor a mais-valia perdida, de modo que isso se dá primordialmente por meio da superexploração do trabalhador, ou seja, se verifica uma tendência a expropriar mais ainda os rendimentos da força de trabalho para compensar a saída da mais-valia para os Estados do centro capitalista (MARINI, 2017).

No limite, nações periféricas com um grau mais elevado de industrialização podem passar a adotar práticas subimperialistas com o intuito de contornar as transferências de valor. Ao saber da impossibilidade de sair dessa dinâmica de repartição de mais-valia, o capitalista-periférico tenta recompor seu excedente replicando práticas imperialistas no seu âmbito regional. Deve-se pontuar que essa ferramenta não altera a posição que países subimperialistas ocupam no sistema capitalista mundial, isto é, não tem força para o caracterizá-los como uma potência. Mesmo assim, existem reverberações na medida em que as relações dos países subimperialistas com os demais Estados da região passam a replicar a lógica de transferência de valor, repassando o fardo para estes últimos, que passam a ser duplamente explorados (pelo centro e pelo país subimperialista). Não obstante, o fardo também é repassado para os trabalhadores, que são superexplorados também com o objetivo de recomposição dos lucros. (MARINI, 2017).

Assim, depreende-se que o neoliberalismo apresenta-se como um ferramental político importante também nessa questão, visto que sua cartilha faz-se imprescindível para que as práticas subimperialistas sejam colocadas em marcha. Isso se verifica de maneira clara no Brasil, em que pese a necessidade da liberalização do comércio e das finanças, bem como a desregulação de leis trabalhistas para aumentar a capacidade de exploração. Através dessas medidas de cunho claramente neoliberal, o Brasil pode valer-se do mercado externo latino-americano para receber transferências de valor de seus vizinhos regionais, aumentando sua

produção de mais-valia absoluta por conta disso e também com auxílio da superexploração da força de trabalho latina (MARINI, 2013, 2017)

É necessário se atentar, porém, para o fato de que a adoção do subimperialismo pelo Brasil apenas reforça sua condição de dependência, visto que trata-se de uma medida que visa realizar mudanças dentro da própria estrutura capitalista, o que para a TMD verifica-se impossível. Sendo assim, ao invés de empreender esforços para romper com o próprio sistema de acumulação de capital, são realizadas tentativas de contornar as transferências por meio do repasse desse prejuízo para as nações periféricas menos industrializadas e para o trabalhador. Ao atuar dentro do âmago capitalista, o país subimperialista apenas aceita sua condição, inviabilizando sua ascensão para um patamar diferenciado. Enfim, o neoliberalismo, ao viabilizar as práticas subimperialistas, também atende aos interesses do centro capitalista na medida em que amarra ainda mais a periferia ao seu calvário dependentista (CARLEIAL, 2012; MARINI, 2017).

#### **4. Considerações Finais**

Então, a competição e a concorrência são interpretadas como pilares materiais e abstratos que impactam tanto a nível global, como a nível individual, à medida que são co-constituídas tanto pelo regime econômico como pelo dispositivo ideológico. Não obstante, tanto a financeirização quanto a competição impelem os capitais individuais a alterar os elementos que compõe a taxa de lucro, implicando no aumento da exploração excessiva do trabalho, na diminuição em investimentos em setores produtivos, na redução de salários e na mercantilização dos meios de subsistência para reprodução da vida humana. Com tudo isso, o neoliberalismo, enquanto dispositivo ideológico, sustentado por esse pilares, produz uma tendência a uma nova forma de totalitarismo, em que obriga os indivíduos a se responsabilizar pela violência, privação, escassez, opressão, precarização e ameaça à sua própria vida a que são submetidos através de uma lógica de homogeneização social e subjetiva, sucumbindo, em última instância, o público sobre o privado

Capitaneado pela cartilha neoliberal, a financeirização, a competição, a mercantilização dos meios de subsistência, somada a uma tendência ao totalitarismo restringe as condições materiais de vida das sociedades e da reprodução da vida, como também impulsiona a sociabilidade e a produção de subjetividades que responsabiliza indivíduos sobre a realidade de opressão, violência e miséria a que estão inseridos. Assim, passando de uma dimensão econômico-política global, pela breve ilustração da financeirização, procuramos apontar como

a sobreposição da esfera financeira sobre a produtiva e a busca pelo lucro aponta para uma tentativa de desvinculação do trabalho e da precarização de reprodução da vida.

Dessa forma, é importante destacar, em um primeiro momento, a condição de dependência na qual os países periféricos estão submetidos em relação aos Estados do chamado centro capitalista. Nesse mérito, entende-se que a década de 1970 trouxe inflexões de suma importância, alterando o modo de acumulação capitalista e projetando um novo cenário de valorização do capital por meio de uma esfera fictícia dentro da lógica dependentista. Não obstante, o neoliberalismo aparece como um elemento de reforço para este contexto de valorização fictícia em detrimento da classe trabalhadora e seu bem-estar – por meio da exclusividade da função do fundo público em atender ao capital financeiro financeirizado –, usurpando direitos trabalhistas e promovendo desregulações que apenas contribuem para o livre fluxo do capital em um cenário globalizado e para a superexploração da força de trabalho.

Essa desregulamentação é respaldada, no plano ideológico e da alienação, com a ascensão da figura do “empresário de si mesmo” cuja “razão neoliberal” de mundo foi incorporada ontologicamente e criativamente em si mesmo. É por meio da “razão neoliberal” que tudo sucumbe ao fundamento mercadológico e a ontologia do ser humano enquanto ser coletivo é transformado em uma ontologia individualista.

Entretanto, sabemos que, muitas vezes, esse “empreendedor de si mesmo” na verdade é o trabalhador precarizado e uberizado o qual já nem mais se vê enquanto classe trabalhadora justamente por causa da exacerbada individualização e da mortal competição intra e entre classes. Não apenas isso, no capitalismo dependente latino-americano, essa superexploração é ainda pior tanto pela condição subalterna no âmbito do comércio internacional quanto pela estrutura econômica condicionada historicamente a uma eterna inferioridade tecnológica e de inovação para uma limitada margem de desenvolvimento socioeconômico da periferia, em detrimento ao próspero desenvolvimento do centro imperialista.

Somado a isso, dos teóricos do grupo *Mont Pelerin Society*, Hayek é o nosso destaque, não apenas porque ele serviu como uma estrela-guia do governo da Dama de Ferro, mas também por ter sido ele um dos responsáveis pela elaboração teórica da ideia de subordinar o social em relação ao indivíduo. Ou seja, Hayek que advogou por uma mudança epistemológica sobre o social para uma interpretação centrada no “eu”(indivíduo), em detrimento de “nós” (sociedade).

Portanto, o neoliberalismo não deve ser confundido com uma nova fase capitalista, mas entendido como um ferramental político-econômico e ideológico-político que é utilizado para manejar a máquina estatal em uma configuração que melhor contemple os interesses do capital, aumentando a sua taxa de lucro com aumento da superexploração da força de trabalho,

especialmente na periferia dependente. Por esse motivo, é interessante depreender uma contradição que se apresenta enraizada à essa doutrina, visto que o consenso neoliberal atesta a necessidade de um reducionismo do Estado ao mesmo tempo em que explora veementemente todo o aparato fornecido por ele para disseminar suas práticas, como a questão do fundo público. Isso constitui, então, uma contradição própria ao neoliberalismo que pode ser mais uma das inúmeras contradições do sistema capitalista como um todo. Dito isso, confirma-se a forma com que esta ideologia, embora controversa, consegue avançar perante aos países periféricos como os da América Latina e deteriorar ainda mais a condição de dependência que estes se encontram frente às nações do centro imperialista.

## REFERÊNCIAS

ANDAKU, Cesar Augusto; BUENO, Fabio Marvulle. **Capital fictício em duas interpretações do capitalismo contemporâneo**. COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX ENGELS, n. 6, 2009.

ANDERSON, Perry. Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda. *Procesos. Revista Ecuatoriana De Historia*, 1(11), 111–127, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.29078/rp.v1i11.367>. Acesso em: 08 ago. 2022.

BAMBIRRA, Vânia. O capitalismo dependente latino-americano. 2. ed. Florianópolis: **Insular**, 2013. p. 223.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais. Rio de Janeiro: **Consequência**, 2020. p.185-206

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. A Divisão Internacional do Trabalho como Categoria Central da Análise de Ruy Mauro Marini. In: NEVES, Lafaiete Santos. Desenvolvimento e Dependência: Atualidade do pensamento de Ruy Mauro Marini. Curitiba - Brasil: **Editores CRV**, 2012. cap. Prefácio, p. 7-15. ISBN 978-85-8042-288-7.

CHAUÍ, Marilena. **O totalitarismo neoliberal. Anacronismo e irrupción**, v. 10, n. 18, p. 307-328, 2020.

CHESNAIS, François. “A ‘Nova Economia’: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense”. In: CHESNAIS, François et. al. Uma Nova Fase do Capitalismo? São Paulo: Xamã, 2003.

DUMÉNIL, Gérard, and LÉVY, Dominique. The Crisis of Neoliberalism. Cambridge: **Harvard University Press**, 2011.

GILL, Stephen. **Power and Resistance in the New World Order**. London and New York. Macmillan-Palgrave, 2008.

GOWAN, Peter. **A Roleta Global**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HARVEY, David. **Breve Historia Del Neoliberalismo**. [Tradução de Iván Miró]. Buenos Aires: Ediciones Akal, 2005a.



HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005b. p. 201.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Loyola, 2008.

LAPAVITSAS, Costas. “**Theorising Financialisation**”. In: *Work, Employment & Society*, vol. 25, n. 4, p. 611-626, dezembro, 2011.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência. Germinal: Marxismo e educação em debate**, v. 9, n. 3, p. 325–356, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/24648> Acesso em: 18 set. de 2023.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução** [1969]. Florianópolis: Insular, 4<sup>a</sup> ed. 2013, 270 p.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Boitempo Editorial, 2019.

TAVARES, Maria da Conceição. “**A Retomada Da Hegemonia Norte-Americana**”. *Brazilian Journal of Political Economy* 5 (2), 1985.

## GOVERNANÇA NO TRIÂNGULO DO LÍTIO: PERSPECTIVAS DE TRANSIÇÃO E ANÁLISES COMPARATIVAS

Pinto, João Vitor Fernandes<sup>1</sup>

### RESUMO

O lítio emergiu no século XXI como um mineral crítico devido à crescente demanda por baterias de íons de lítio, principalmente impulsionada pela expansão dos carros elétricos e a transição energética. A América Latina abriga 58% das reservas globais de lítio, concentradas no "Triângulo do Lítio" formado por Argentina, Bolívia e Chile. Esses países veem o lítio como estratégico para seu desenvolvimento. Este estudo compara as estratégias de extração e uso do lítio adotadas por esses Estados diante da crescente demanda e explora a possibilidade de transformar a atividade extrativa em desenvolvimento econômico interno. Questiona-se se a transição energética impulsionada pelos carros elétricos realmente enfrenta as mudanças climáticas, dado que os países latino-americanos detêm uma pequena parte do mercado global. Além disso, examina-se se esses países buscam diversificar suas economias além da extração de lítio. As diferenças na governança do lítio afetam as perspectivas de uso em cada país, desde a industrialização completa na Bolívia até a extração para atrair investimentos estrangeiros na Argentina. Se utiliza de uma abordagem qualitativa inclui revisão bibliográfica para contextualizar o papel dos recursos naturais na reprodução do capital, discutindo questões de uso excessivo de água na produção de lítio e o papel da indústria extrativista na economia global. O trabalho visa contribuir para a compreensão das dinâmicas regionais e enfatiza o valor estratégico do lítio na transição para fontes de energia limpas, destacando a exploração predatória do meio ambiente pelo capital.

**PALAVRAS-CHAVE:** Extrativismo; Lítio; Transição Energética; América Latina; Reprodução do Capital;

### 1. Introdução

O lítio é um recurso que tem crescido em sua relevância desde o começo do século XXI, sobretudo na última década, com aumento extraordinário do seu preço no mercado internacional. A repentina valorização é atribuída pela sua caracterização como mineral “crítico”, uma vez que ocupa um papel central na produção de baterias para veículos elétricos. Desse modo, se trata de um insumo indispensável para efetivar a transição energética, sobretudo substituir os combustíveis fósseis no transporte (León, M. et al, 2020). Em 2023 a demanda de lítio para baterias alcançou 80% do total, superando as projeções que colocavam essa proporção para 2026 (USGS, 2023).

A demanda pelo mineral, entretanto, aumenta em nível superior e mais acelerado que a oferta, mesmo que essa tenha impulsionado a descoberta de 47 milhões de toneladas em novos

---

<sup>1</sup> Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia.

recursos. Com isso, os preços no mercado internacional atingiram picos sem precedentes e se estabilizaram em níveis consideráveis. Essa discrepância pode ser entendida como reflexo das características geológicas de distribuição e extração de lítio. Uma vez que as principais fontes de obtenção são as rochas pegmatíticas (26%) e os salares (58%), e a totalidade dos segundos estão no chamado “Triângulo do Lítio”, composto por Argentina, Bolívia e Chile (León,, M. et al, 2020).

No entanto, não é apenas a concentração de depósitos que ocasiona uma oferta inferior, apesar de todos os Estados do Triângulo do Lítio terem o caracterizado como insumo estratégico, a produção desses países representava cerca de um terço da produção mundial em 2019. Uma das explicações é o complexo e demorado processo que representa a exploração dos salares, oposta à explosão da demanda pelo lítio. Por se tratar de um processo extrativo delicado, com diversas implicações ambientais e sociais para populações locais – por vezes irreversíveis - o processo desde a elaboração de pesquisas, passando pelas plantas-piloto, até atingir a produção do carbonato de lítio em escala industrial pode levar até 10 anos e inversões altíssimas (Fuser, I; Santos-Fuser, L, 2023; León,, M. et al, 2020).

Outro ponto pertinente diz respeito à descentralização, ou melhor, reposicionamento, da produção de lítio, uma vez que além das tradicionais estadunidenses, o capital chinês tem investido pesado em ocupar esse mercado. Nesse contexto, mesmo com a produção ainda em níveis inferiores relativamente aos depósitos, os países do Triângulo do Lítio enxergam na exploração desse mineral uma oportunidade de dinamização econômica, desenvolvimento tecnológico e industrial e geração de empregos. (León,, M. et al, 2020) Assim, identificando as estratégias particulares a cada um, podemos entender de que modo os Estados nacionais poderão se beneficiar e apropriar da exploração de lítio em seu território.

## **2. Análise dos modelos produtivos**

### **2.1 Chile**

A relação entre o Estado chileno e lítio se desenvolveu ainda na década de 70, sob um contexto de guerra fria em que o mineral era relevante para a fabricação de armamento termonuclear. Por esta razão, desde 1976 era considerado um recurso de interesse nacional e obrigava normatização específica, por isso ficava sob responsabilidade da Comissão de Energia Nuclear Chilena (CCHEN). Já em 1979 o governo reforça seu interesse estratégico pelo controle do lítio, todo o material extraído ou derivado devia ser realizado através da CCHEN ou por meio de autorizações convenientes. Mesmo para o governo neoliberal de Pinochet as

condições geopolíticas não permitiam que um material estratégico como o lítio estivesse ao sabor do mercado (León, M. et al, 2020).

Entretanto, a base normativa que alicerçará a exploração de lítio no Chile se formará com a Lei Orgânica Constitucional sobre Concessões Mineiras de 1982 e o Código de Mineração de 1983. Por meio dessa legislação a exploração de lítio não poderia ser realizada por meio de concessão de mineração, deveriam ser realizadas por empresas estatais ou contratos especiais de operação. Desse modo, o Estado chileno começou na década de 80 a criar convênios com empresas privadas interessadas na produção de lítio sob condições específicas. Ficava a cargo do Estado delimitar as áreas de atuação, o volume de extração, as obrigações da empresa e as características dos arrendamentos (León, M. et al, 2020).

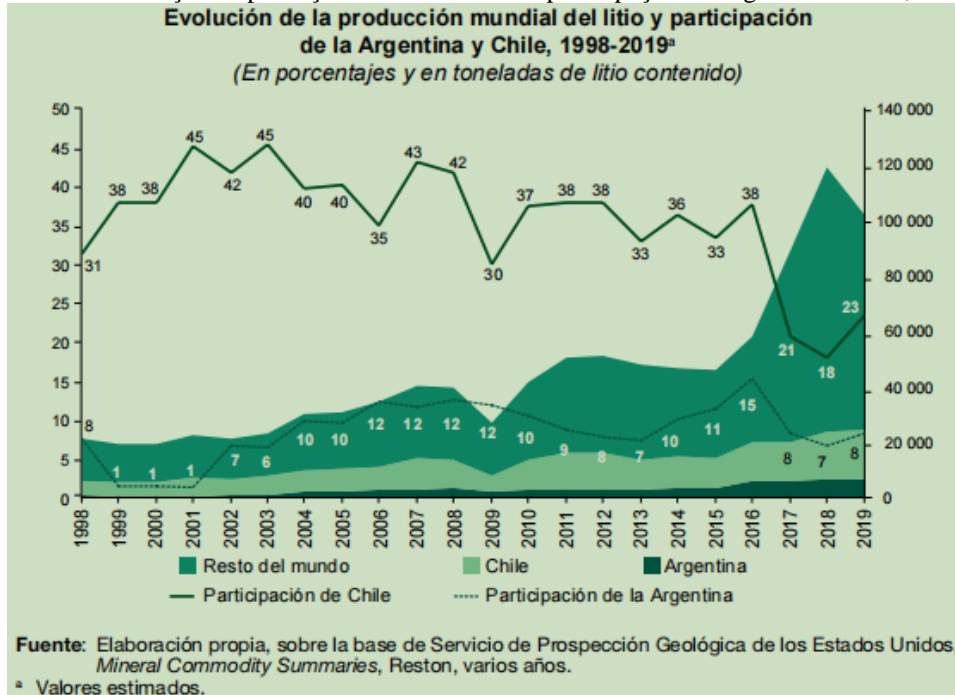
A primeira experiência de produção se iniciou no ano seguinte à promulgação do código, realizada pela sociedade formada entre a norte-americana Foote Mineral Co. e a agência estatal Corporação de Fomento da Produção (CORFO), assim surge a Sociedade Chilena de Lítio (SCL). A capitalização da parcela estatal se deu através da posse da área de exploração, transferida para a SCL, essa foi a ferramenta principal da CORFO para conseguir promover e administrar a produção de lítio. Já no final da década, em 1989, a parcela estatal foi vendida para a sócia em meio a acordos para modificação do Convenio Básico e o Pacto Social. Enquanto privatizada, a SCL passou por diversos grupos, sendo adquirida pela Chemetall em 1998, depois pela Rockwood Holdings Inc em 2004, e finalmente pela Albemarle em 2015 (León, M. et al, 2020).

Outra exploração em atividade no Chile se dá pela Sociedade Química e Mineira do Chile (SQM), também fruto da mesma época. Formou-se em 1986 a Sociedade Mineira Salar do Atacama Ltda. (MINSAL), com participação acionária da CORFO junto a uma empresa americana, Amax, e uma chilena, Molymet. Nesse caso, diferente do primeiro, o contrato inicial especificava o prazo da sociedade, royalties de 6,8% pelo arrendamento das propriedades de mineração da CORFO, além de cotas de produção e venda. Em 1993, a SQM adquire as parcelas de Amax e Molymet, e posteriormente se transforma em sociedade anônima, ampliando sua participação para 81,82%, até enfim em 1995 adquirir o que restava à CORFO em meio a uma negociação contratual para arrendamento das propriedades mineras “OMA” em troca de percentual pelas vendas. O Estado se absteve da esfera produtiva definitivamente (León, M. et al, 2020).

Com o início da produção da SQM em 1996 com capacidade de 17.500 toneladas e planejamento para expansão da planta entre 1998 e 2002, além da SCL que produzia a mais de uma década, o Chile supera os Estados Unidos e se torna o maior produtor de lítio mundial.

Nessa época, o volume de produção chileno abaixou significativamente os preços internacionais, uma vez que as baterias de íon-lítio ainda não eram utilizadas. No entanto, os relatórios do serviço geológico americano apontava que pesquisas para utilização de baterias em veículos elétricos já despertavam interesse. (León, M. et al, 2020; USGS, 1998)

**GRÁFICO 1** – Evolução da produção mundial de lítio e participação da Argentina e Chile, 1998-2019



Fonte: LEÓN, M. et al., 2020, p.21

Essa posição dominante da produção chilena se manteve até 2016 (GRAF. 1), em meio à euforia da demanda. Porém, em 2014 a situação interna já havia se acirrado em conflitos entre interesses nacionais e privados, enquanto as empresas possuem os recursos econômicos e tecnológicos, é no âmbito político que reverbera essa interação. Nesse sentido, a presidente Michelle Bachelet criou uma Comissão Nacional do Lítio, capacitada tecnicamente para elaborar como deveria se desenhar a estratégia nacional para o produto e evidenciava a necessidade de desenvolver aparatos institucionais capazes de orientar a exploração e venda de lítio (León, M. et al, 2020).

O objetivo claro foi de capacitar o Estado de ferramentas para utilizar da renda gerada pela exploração, por vezes implicando na intervenção direta para o desenvolvimento desta. Nesse sentido, aumentaram os percentuais de royalties em função do preço praticado, negociaram financiamento para atividades de P&D e desenvolvimento de infraestrutura para as comunidades próximas e criou-se um mecanismo de cotas para incentivar o desenvolvimento do restante da cadeia de valor das baterias em território nacional. Ficou acordado com ambas as empresas que um quarto de sua capacidade de produção deve ter como destino setores

produtivos com maior grau de valor agregado localizados no Chile, sendo públicos ou privados. Esta parcela também deve ser vendida a um preço mais acessível (León, M. et al, 2020).

A Comissão fora bem mais profunda e abrangente em suas proposições do que as renegociações contratuais de fato obtiveram, em parte pelos conflitos históricos entre os atores políticos nacionais. Todavia, não há como desprezar a mudança de perspectiva atingida pelo Estado chileno, com a presidência adentrando o núcleo promotor com impactos diretos. Além disso, os termos acordados sugerem que o governo pretende investir nas capacidades tecnológicas para o decorrer da cadeia produtiva de baterias íon-lítio. Como percebido com a criação de duas organizações de P&D financiadas pelas empresas estabelecidas (León, M. et al, 2020).

## **2.2 Argentina**

A história da exploração do lítio na Argentina reflete ainda hoje o momento vividos pelos países latino-americanos no final do século XX. Em meio a reformas estruturais impostas ou influenciadas por agentes externos, como o Banco Mundial, o país também passou pela descentralização do poder e responsabilidade com a federalização de múltiplos setores. Assim o caso argentino expõe realidades distintas entre si e de seus vizinhos desde o início, pois o lítio está inserido no mesmo regime normativo que regula toda a atividade mineradora no país. São esses o artigo 124 da Constituição, o Código de Mineração e a Lei de Atividade Mineradora 24.196 (León, M. et al, 2020).

Por meio do primeiro fica sob responsabilidade provincial a administração dos recursos minerais, cabe às províncias estipular as normas de atividade. No código de Mineração, por sua vez, estão outorgados os direitos soberanos sobre as minas, mas também autoriza que as minas estejam à disposição de particulares. E o último pilar que é o principal marco normativo para as atividades desde a prospecção até a extração de minerais na Argentina, é a Lei de Atividade Mineradora. Se trata de uma lei federal, com implicações inclusive na autonomia das províncias, nela se dispõe aos investimentos em mineração estabilidade fiscal por 30 anos, o que resulta na isenção de qualquer tributação nova em qualquer nível que afetem significativamente a continuação das atividades (León, M. et al, 2020).

O outro incentivo compreendido em lei é dos benefícios impositivos, que na prática envolve a dedução de parte dos valores de inversão sobre a tributação. Quanto ao imposto de renda são deduzidos os valores utilizados para estudos de viabilidade e prospecção invertidos, enquanto do IVA obtém devolução antecipada por adquirir material para construção de infraestrutura. A variedade de isenções e taxas especiais se estende ainda por sistemas de crédito, taxas aduaneiras e mesmo as províncias, relativamente autônomas para gerir a questão

mineira, devem se abster de encargos que impactem negativamente a continuação de atividades. Ao se deparar com condições tão convidativas, não surpreende que o capital estrangeiro se instale em peso na Argentina, que por consequência, aumenta sua produção em ritmo acelerado (León, M. et al, 2020).

Uma vez que as estratégias são próprias para cada entidade subnacional, vamos adentrar no caso das províncias de Salta e Catamarca. O ponto central observado em suas políticas é de desenvolver as atividades primárias, extrativistas, atraindo novas e maiores inversões no estágio inicial da cadeia de valor. Essa posição entende que a geração de divisas e de emprego nas atividades de extração, ou empregos indiretos, juntamente à arrecadação pelas atividades nos salários permite impulsionar um desenvolvimento econômico para a região. Inclusive, esse ponto de vista foi sublinhado também pelo governo Macri que tentou promover uma ferramenta de diálogo para coordenação de temas de infraestrutura, gestão e logística entre as empresas em atividade e câmaras empresariais (León, M. et al, 2020).

Desse modo, o que se observa em Catamarca é a atuação da empresa Minera del Altiplano S.A., parte do tradicional grupo estadunidense FMC Lithium, um dos mais proeminentes na produção de compostos de lítio desde o princípio. A entidade subnacional negociou o Proyecto Fénix para modificar os termos de apropriação da renda por parte de seu governo em troca da ampliação produtiva da planta industrial. Espera-se que ao atingir uma capacidade superior a empresa deverá realizar um aporte mensal adicional baseado no valor de vendas. Entretanto, ao deduzir custos e com o limite estabelecido de 2% para esse aporte adicional, não se evidencia uma apropriação efetiva em benefício estatal. Por isso o governo também conta com direcionamento das receitas anuais para programas de Responsabilidade Social Empresarial e obras de infraestrutura em Antofagasta (León, M. et al, 2020).

Por outro lado, na província de Jujuy o lítio é entendido como um recurso notável capaz de alterar a realidade socioeconômica local e, portanto, os projetos para sua utilização devem levar em consideração perspectivas mais abrangentes na cadeia de valor. Pode-se dizer que em oposição ao observado em Salta e Catamarca, Jujuy enxerga no lítio um potencial industrializante. Por essa razão, a província vem desenvolvendo ferramentas institucionais para apropriar-se da exploração do lítio de outras maneiras, em 2011 o governo criou a Jujuy Energía e Minería Sociedad del Estado (JEMSE), uma sociedade estatal que, de forma associada ou autônoma, se faz presente em todos setores de energia, desde a geração e distribuição, mas também comercialização e desenvolvimento tecnológico (León, M. et al, 2020).

Através dessa ferramenta, o governo de Jujuy obteve participação nas empresas Sales de Jujuy e Minera Exar, ambas que já realizavam atividades na província, mas sob o mesmo

paradigma extrativista do restante do país. Sob os novos termos, JEMSE também possui prioridade de 5% da produção de Sales de Jujuy, esquema semelhante ao ocorrido no Chile após as renegociações. Além disso, a estatal estuda associar-se com uma empresa italiana, dessa vez como majoritária, para desenvolver um projeto que envolva a incorporação de plantas montadoras e produtoras de baterias no futuro (León, M. et al, 2020).

Outro ponto de esforço institucional pode ser percebido no sistema de ciência e tecnologia, tanto em nível nacional quanto provincial tem desempenhado papel relevante. No caso de Jujuy é evidente como o objetivo industrial se reflete nas pesquisas do Centro de Investigação e Desenvolvimento em Materiais Avançados e Armazenamento de Energia de Jujuy (CIDMEJu), mesmo sendo um órgão dependente de um órgão nacional. Nele se desenvolvem projetos que perpassam toda a cadeia de valor do lítio, desde pesquisas para melhor aproveitamento na extração até a produção de baterias elétricas (León, M. et al, 2020). Por sua vez, as empresas localizadas em outras províncias, pela falta de um esforço contínuo de intervenção direta e preferência por reduzir seus custos deixam a cargo das empresas a realização de pesquisas. Por consequência, há menor transparência nos dados e por vezes um aproveitamento, econômico ou ambiental, reduzido pela não incorporação no Sistema Nacional de C&T.

### **2.3 Bolívia**

A relação estabelecida entre Estado e recursos naturais na Bolívia se alterou drasticamente no decorrer do tempo, sendo que a mudança paradigmática ocorreu apenas em 2009, justo antes da explosão da demanda por lítio. Entretanto, desde a década de 70, sob a ditadura militar de Banzer, o Estado boliviano passou a identificar possibilidades de exploração econômica nos salares, sobretudo o Salar de Uyuni. Para mapear oportunidades e promover o desenvolvimento de atividades já em 1974 o governo implementou um projeto para delimitar as zonas de interesse econômico na região de Potosí, inclusive financiado pelo PNUD. No mesmo ano uma parceria entre Universidade Mayor de San Andrés e Recherche Scientifique Technique Outre Mer foi estabelecida para estudos geológicos específicos dos salares e do altiplano boliviano. Em paralelo a Academia de Minas de Freiberg desenvolvia pesquisas sobre as características específicas do Salar de Uyuni junto a Universidade Autónoma Tomás Frías. (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015)

Os resultados das investigações geológicas foram publicadas em 1981 e constatavam que as reservas bolivianas de lítio eram as maiores do mundo, o que foi recebido obviamente como uma notável oportunidade econômica. No entanto, o governo que seguiu à ditadura em meio a crises políticas e econômicos não depreendeu grandes movimentações acerca da



exploração do lítio por parte do Estado. Criou-se uma comissão dependente do Ministério de Minas para elaborar os termos de licitação para que empresas nacionais ou estrangeiras se aplicassem para realizar atividades no Salar de Uyuni, desde a exploração à comercialização (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015).

Antes mesmo de ocorrer a licitação pública, o governo de Siles renuncia e assume Víctor Paz, promotor da agenda neoliberal, que decreta o Salar de Uyuni como Reserva Fiscal. O processo de licitação foi marcado por crises políticas, mobilizações sociais e lobby entre o executivo e empresas. A norte-americana Lithco Corporation (FMC) que era a maior produtora mundial na época, foi convidada pelo ministro de Minas, propondo um contrato dos sonhos: à empresa seria concedida direitos de exploração sobre a reserva fiscal por 40 anos, com renovação automática por outros 40. As únicas maneiras propostas de apropriação dessa renda gerada por parte do Estado boliviano seria uma taxa de 10% pelo Imposto sobre Valor Agregado e participação de 0,5% das vendas, além da geração de empregos diretos e indiretos (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015; León, et al, 2020).

Frente à tais proposições organizações de trabalhadores, universitários e comitês cívicos exigem a suspensão desse contrato, aqui se destaca a ação do Comitê Cívico de Potosí (COMCIPO) que era a província mais diretamente afetada pelo projeto em mobilizar a população. Incapazes de efetivar o absurdo contrato, a presidência busca abrir novamente o processo de licitação pública e novamente a empresa estadunidense fora escolhida. Dessa vez o contrato acordava uma posição sucintamente maior do Estado, mas ainda aquém do que viria. Após firmado o contrato, uma modificação parlamentar que alterava o percentual de IVA fez com que a empresa desistisse do contrato e se instalasse na Argentina (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015).

Desde então, sucessivos governos neoliberais aplicaram reformas reduzindo a capacidade do Estado boliviano de promover um desenvolvimento autônomo e apesar de possuir as maiores reservas de lítio do planeta, não houve nenhuma produção até a última década. Todavia, sob o governo de Evo Morales o modo de relação a ser desenvolvido com os recursos naturais bolivianos, sobretudo o lítio, são alterados significativamente com a Constituição de 2009. Nos artigos fica disposto que os recursos naturais são propriedade indivisível do povo boliviano e cabe ao Estado a função de administra-los para atingir o interesse coletivo, não obstante todas as concessões já em atividade perdem efeito no prazo de um ano. Os recursos evaporíticos são ainda explicitados como estratégicos, não apenas sua extração, mas a industrialização do Salar de Uyuni é tida como prioridade para o

desenvolvimento econômico e social do país e da região de Potosí. (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015; León, M et al, 2020).

No ano seguinte, a Gerência Nacional de Recursos Evaporíticos (GNRE) apresenta um plano para desenvolvimento das indústrias litíferas desde a extração do mineral, seu processamento e comercialização, como também a industrialização da cadeia de valor completa de baterias. A Estratégia de Industrialização dos Recursos Evaporíticos da Bolívia (Estrategia) foi planejada para ser executada em 3 fases, expostas abaixo, conferindo ao Estado a exclusividade das primeiras, e permitindo associações na fase de industrialização apenas com o Estado sendo majoritário (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015; León, M et al, 2020).

- Primeira Fase: Construção de infraestrutura adequada e das plantas piloto para a produção de cloreto de potássio e carbonato de lítio. Foram ativadas em agosto de 2012 e janeiro de 2013, respectivamente. Demonstraram um bom desenvolvimento para o projeto, superando dificuldades tecnológicas (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015).
- Segunda Fase: Nessa fase se pretende elevar a produção dos insumos a um nível industrial. O desenho da planta industrial para produzir carbonato de lítio ficou a cargo da empresa Alemã K-UTEC AG Salt Technologies em 2015, após finalizado, a construção da mesma estava para ser realizada pela chinesa Maison Engineering. Por sua vez, a planta de cloreto de potássio foi desenhada por outra empresa alemã, ERCOSPLAN, em 2018, e construída pela também chinesa CAMCE. (León, M; et al, 2020)
- Terceira Fase: Se trata da proposta mais complexa entre as estratégias adotadas pelos países do Triângulo do Lítio, a produção de baterias de íon-lítio. Para isso foi comprada uma Planta Piloto de baterias juntamente com um laboratório da empresa chinesa Lin Yi Drake Ltda. em 2014. Nesse contrato estava incluso também a capacitação dos funcionários bolivianos para operar a fabricação de baterias (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015). Já em 2017 em contrato com a empresa francesa GREENTECH foi construída a planta piloto de materiais catódicos, outro passo importantíssimo para o Estado boliviano na busca de se fazer presente em toda a cadeia produtiva litífera (León, M. et al, 2020).

A partir de 2017 a Estratégia ganha novas dimensões com a criação do Vice ministério de Altas Tecnologias Energéticas, uma movimentação política que destaca a importância estratégica do lítio para o país. Simultâneo ao novo aparato institucional, também foi criada a empresa pública Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) e abriu-se oportunidade para que

empresas estrangeiras se associassem, como minoritárias, para atuar no setor de baterias. (León, M; et al, 2020)

Até o momento duas experiências de associação foram experimentadas, ambas seguindo a mesma fórmula, em que são formadas uma empresa associada para cada etapa de produção, uma relacionada ao material catódico e as baterias propriamente ditas, e outra para a etapa anterior, de produção do lítio metálico. A primeira experiência se deu em 2018 com a seleção da empresa alemã ACISA, entretanto apenas a empresa para produção dos sais de lítio foi formada. Em menos de um ano após conflitos entre a população local e a empresa o contrato foi rescindido. Por sua vez, a seleção de uma empresa para atua nos salares de Coipasa e Pastos Grandes já ocorria antes dos desentendimentos com a empresa alemã. No início de 2019 a empresa chinesa Xinjiang TBEA Group foi escolhida, apesar do modelo semelhante ao anterior, dessa vez haveria uma operação conjunta a um acordo de cooperação técnica que envolve institutos de pesquisa chineses (León, M. et al, 2020).

Ficou evidente para o núcleo promotor nacional da industrialização dos recursos evaporíticos que a carência tecnológica ainda se faz presente para conseguir atingir os objetivos propostos exatamente como planejado na estratégia inicial. Entretanto, é importante destacar que houve incorporação e desenvolvimento científico e tecnológico através das articulações entre poder executivo, universidades e órgãos institucionais (León, M. et al, 2020). A questão da falta de dinamismo nesse processo pretende ser acelerado através da associação com empresas estrangeiras que já disponham da tecnologia, para acelerarem esse processo, seja por transferência de tecnologia acordada ou engenharia reversa dos laboratórios e centros de pesquisa bolivianos.

### **3. Implicações socioambientais da transição energética**

Apesar da euforia por parte das empresas e Estados em utilizar o lítio como insumo potencializador do desenvolvimento econômico e transformador na maneira de consumo, substituindo os combustíveis fósseis, a realidade envolvida nos processos de extração revela impactos mais profundos dessa atividade. Os impactos ambientais envolvidos em uma produção extrativista são conhecidamente perigosos, e sobretudo, os países latino-americanos experienciam as implicações sociais desses impactos desde a colonização. Ademais, o caso do lítio levanta preocupações tanto pelos processos utilizados, quanto pela região em que se realizam as extrações.

As regiões em que se encontram o lítio em salmoura são especialmente áridas, com precipitação anual abaixo de 200mm em todos os salares, o que significa no mínimo que o reabastecimento dos aquíferos subterrâneos são incompletos. Mais grave ainda no Salar do Atacama, em que não chega a 50mm/ano, insuficiente para sequer produzir algum escoamento superficial. Desse modo, os geólogos classificam 80% da água presente nos aquíferos chilenos como “águas fósseis”, pois é impossível que se renovem nas atuais condições climáticas. Mas também os aquíferos de Argentina e Bolívia possuem essa característica, entretanto, não é certa a proporção por debilidade ou subestimação nos estudos de impacto ambiental realizados. Tanto nos estudos conduzidos por empresas privadas concessionadas, quanto no projeto estatal boliviano inexistem menções à água como recurso potencialmente não renovável (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015).

Por sua vez, o método de extração do lítio se baseia bombear água em piscinas para com a precipitação obter os minerais, utilizando tanto altos volumes de água doce quanto salgada na separação dos componentes. Os casos chilenos, por se tratarem de empresas mais consolidadas e com inversões maiores permitem dimensionar o tamanho do impacto: SQM produzia em 2012 48.000t de carbonato de lítio, para isso extraía 1.700 l/s de salmoura e 240 l/s de água doce (SQM 2012; apud Nacif, F; Lacabana, M, 2015). Enquanto nos projetos localizados na Argentina tem-se a extração de 400 l/s de salmoura e 60-80 l/s de água doce para 20.000t pela LithiumAmericas e 240 l/s de salmoura e 20 l/s de água, não distinguida, para 17.500t por parte da Orocobre (Nacif F; Lacabana M, 2015). Uma vez que a produção industrial ainda não se iniciou na Bolívia não há dados para esse impacto, entretanto se projeta 832 l/s de salmoura e 168 l/s de água, uma projeção carregada de preocupação e certa de impactos severos no lençol freático e no balanço hidrológico regional (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015).

As consequências da aposta na indústria extrativista recaem sobre todo o ecossistema regional, uma vez que os impactos nas águas envolvem tanto a escassez dela quanto a salinização de canais de água doce que possibilitam a flora e fauna local, que deve se reverter são adaptadas em condições já adversas. Por consequência, toda a população que habita o entorno dos salares e se utilizam deles para reproduzir sua subsistência tem suas atividades restringidas e ameaçadas. Sobretudo, por se tratar em maioria de populações indígenas que mantem identidades pré-colombianas. Mas mesmo aqueles inseridos na economia de mercado, por exemplo aqueles que ligados ao turismo da região são impactados diretamente (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015; León, M. et al, 2020).

Em face da constante ameaça que a extração de lítio representa para essas populações, mobilizações, conflitos e negociações são recorrentes. No entanto, a importância conferida a elas pelos Estados está usualmente aquém da relevância econômica significada no lítio, e por isso tem suas demandas negligenciadas. É verdade que em alguns casos as mobilizações interromperam projetos de exploração, como na Bolívia nos anos 90 e em Salinas Grandes na Argentina, mas são exceções. A regra observada é a negligência dos direitos de consulta e participação nos casos chileno e argentino, em que, no melhor dos casos, são aplicadas estratégias de responsabilidade social para amenizar os ânimos (Nacif, F.; Lacabana, M, 2015; León, et al, 2020). E na Bolívia, por outro lado, o projeto estatal para o lítio é fruto da organização camponesa do Altiplano, que também compôs a base do governo Morales, o que ocasiona uma larga aprovação. O governo nacional, quando demandado, agiu em favor da população local no conflito com a empresa alemã ANCISA. (León, M. et al, 2020)

Nesse contexto, as contradições do investimento na extração de lítio se fazem ainda mais latentes, os impactos socioambientais são sem dúvida relevantes, sobretudo pois contrastam a alegação de que com a instalação das empresas, estatais ou privadas, haveria uma dinamização econômica da região através da empregabilidade da população. Outrossim, quando os estudos geológicos demonstram que a água disponível na região, e essencial para a atividade extrativa, não são renováveis, destacando o termo “fósseis”, implica diretamente na proposição inicial sob a proposta de eletro mobilidade que alavancou a demanda de lítio.

Por se tratar de uma proposta ainda recente, a dimensão real da transição energética pretendida pelo uso do lítio ainda não se compreenda completamente. Nesse sentido, algumas questões ainda a serem respondidas expõe contradições e insuficiência das transformações de matriz energética frente aos impactos da mudança climática. A mais latente diz respeito ao principal produto que impulsiona a demanda por baterias de íon-lítio, os carros híbridos e elétricos, pois significam a permanência da aposta no transporte individual como solução para problemas globais. Ainda que alguns países, como a China, produzam veículos coletivos elétricos, como trens e bondes, a difusão é ainda menor. E uma vez que são conhecidos os impactos socioambientais envolvidos na extração do lítio, utilizar das baterias em veículos elétricos individuais mantém uma lógica produtiva pautada na utilização predatória de recursos naturais – seja pelas águas fósseis, o lixo gerado ou o uso do lítio propriamente.

No entanto, é preciso admitir que a não utilização de combustíveis fósseis diretamente no uso dos veículos signifique algum progresso em direção à uma economia pautada em

energias renováveis. Sendo assim, outro ponto de investigação diz respeito ao local dessa transformação. Pelo que observamos dos modelos produtivos nos países do Triângulo do Lítio, a exploração realizada do insumo em seu território em nada diz respeito a mudanças na matriz energética do país, uma vez que atuam somente na primeira etapa da cadeia de valor. A exceção que parece representar uma alternativa está no caso da Bolívia, com uma estratégia específica que possibilite a produção das baterias no país, mas não traz soluções definitivas até o momento, pois a produção industrial sequer foi iniciada.

Sob a lógica em que Chile e Argentina tem funcionado, ainda que distintas entre si, parecem convergir na manutenção de matriz energética. Uma vez que a quantidade de veículos elétricos na América Latina como um todo é mínima, e sequer os países produtores de lítio despontam nesse mercado. De acordo com a Agencia Internacional de Energia (AIE, 2019) era o México o principal mercado comprador no subcontinente com 4 mil veículos, seguido pelo Brasil, no caso chileno com 410 veículos, a proporção de carros elétricos em relação ao total foi de 0,07%. Por outro lado, a China, presente com investimentos na Argentina e na Bolívia, além da própria produção interna, detém mais da metade dos carros elétricos em atividade no mundo, o que representa aproximadamente 20% da frota. (AIE, 2023)

#### **4. Considerações finais**

Expostas as dramáticas implicações socioambientais envolvidas em uma atividade extrativista, bem como a discrepância entre a promessa de transição energética que enfrenta diversos entraves. Além dos questionamentos levantados anteriormente, também devem ser considerada a fronteira tecnológica no decorrer da cadeia produtiva e a participação do valor do lítio nos produtos finais. Pode parecer que a melhor estratégia seria de apenas preservar os salares que servem para reproduzir a subsistência das populações locais e ainda promove o turismo regional. Entretanto, essa não pode ser sequer uma opção, e não por falta de vontade política dos governos ou de ambições imediatistas para o desenvolvimento econômico em uma região periférica com uma inserção internacional débil.

Como bem percebeu Rosa Luxemburgo (1976) ao perceber o problema presente no esquema de reprodução ampliada marxista, em que se entendia que o capital seria capaz de se reproduzir apenas através da capitalização da mais-valia. Em que na verdade, a acumulação capitalista só pode se dar da relação com as regiões não capitalistas, pois, atuando apenas no interior da produção capitalista não poderiam ampliar-se sem a realização da mais-valia pelo país não capitalista.

desde sua origem, o capital impulsionou todos os recursos produtivos do globo. Em seu impulso para a apropriação das forças produtivas para fins de exploração, o capital recorre ao mundo inteiro; tira os meios de produção de todos os cantos da terra [...] para utilizar produtivamente a mais-valia realizada, torna-se mister que o capital progressivamente disponha da maior quantidade de terra para poder fazer uma seleção quantitativa e qualitativamente ilimitada de seus meios de produção. (Luxemburgo, R, 1976)

Portanto, é crucial compreender o processo pelo qual o capital se espalha para as periferias do sistema, impulsionando a divisão internacional do trabalho e da produção. Isso ressalta a importância de administrar os recursos de forma responsável. Nos países do Triângulo do Lítio, é imperativo desenvolver estratégias que visem a apropriação controlada da riqueza gerada pelo lítio, promovendo assim um projeto de desenvolvimento soberano e sustentável.

## REFERÊNCIAS

AIE - Agência Internacional de Energia. **Global EV Outlook 2019: Scaling-up the Transition to Electric Mobility**. Paris, 2019. Disponível em: [https://iea.blob.core.windows.net/assets/7d7e049e-ce64-4c3f-8f23-6e2f529f31a8/Global\\_EV\\_Outlook\\_2019.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/7d7e049e-ce64-4c3f-8f23-6e2f529f31a8/Global_EV_Outlook_2019.pdf)

AIE - Agência Internacional de Energia. **Global EV Outlook 2023: Catching up with the climate ambitions**. Paris, 2023. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/dacf14d2-eabc-498a-8263-9f97fd5dc327/GEVO2023.pdf>

FUSER, I; SANTOS-FUSER, L. **A América do Sul na corrida global pelos “minerais críticos”**: oportunidades e riscos. Belo Horizonte, 2023.

NACIF, Federico; LACABANA, Miguel (coord.). **ABC del litio sudamericano**. 1ª Edição. Cidade Autônoma de Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 2015.

LEÓN, M. et al. **La gobernanza del litio y el cobre en los países andinos**, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/124). Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2020.

LUXEMBURGO, Rosa. **A Acumulação do Capital: Estudo sobre a Interpretação Econômica do Imperialismo**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

USGS - U.S. Geological Survey. **Lithium. Mineral Commodity Summaries**. Reston, Jan. 1998. Disponível em: <https://d9-wret.s3.us-west-2.amazonaws.com/assets/palladium/production/mineral-pubs/lithium/450398.pdf>

USGS - U.S. Geological Survey. **Lithium. Mineral Commodity Summaries**. Reston, Jan. 2023. Disponível em: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023-lithium.pdf>

Trabalhos relacionados à temática Análise de Política Externa — Professor Avaliador:  
Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhama

**A POLÍTICA EXTERNA PARA O MEIO AMBIENTE NO SEGUNDO GOVERNO  
LULA (2006-2010): RURALISTAS E AMBIENTALISTAS NO PROCESSO  
DECISÓRIO DA AGENDA AMBIENTAL E O CASO DA COP-15**

SEVERINO, Milena Dune<sup>1</sup>

LEMES, Nicole Costa<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente trabalho objetiva analisar quais foram os embates políticos e os principais grupos de interesse envolvidos na formulação do posicionamento brasileiro na 15ª Conferência das Partes. A hipótese é de que os ambientalistas e os ruralistas representaram polos de disputa fundamentais na ocasião e, assim, faz-se necessário retomar diretrizes da Política Externa Brasileira sobre a questão ambiental no governo do período, isto é, no Segundo Governo Lula. A metodologia de abordagem é hipotética-dedutiva, enquanto a metodologia procedimental é a revisão bibliográfica e análise documental. A conclusão é de que o Brasil adotou políticas mais próximas do grupo ambientalista no evento referido.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Ambiental; COP-15; Governo Lula; Política Externa Brasileira.

**1. Introdução**

A posição de figura conciliadora de interesses comumente associada a Lula faz-se presente também quando se aborda a questão ambiental, de forma que o presente trabalho pretende, a partir da Análise da Política Externa e processo decisório, compreender como a política externa durante o Segundo Governo Lula (2007-2010) foi influenciada pela agenda de grupos ruralistas e ambientalistas. Assim, partindo de Putnam (2010) e Figueira (2009), será trabalhada a interação entre diplomacia e políticas domésticas levando em consideração o “jogo de dois níveis”, dando destaque a atores como movimentos sociais e partidos políticos na formação de posicionamentos internacionais do Brasil no período.

Por sua vez, a preocupação com a preservação ambiental passou a ser parte das discussões multilaterais no âmbito internacional nas décadas finais do século XX. Contudo, não obstante o destaque dado ao Brasil nesse debate, o que se dá em detrimento da existência de recursos de importância para todo o globo que se encontram em solo brasileiro, como a Floresta

---

<sup>1</sup> Graduanda de Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia.

<sup>2</sup> Graduanda de Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia.



Amazônica, o país apenas veio a internalizar a agenda ambiental após a redemocratização, em especial nos governos petistas, historicamente mais próximos de movimentos ambientalistas e de políticas pró-preservação ambiental (FIGUEIRA, 2009; PLATIAU, 2010).

A partir de tal contexto, este trabalho irá se valer da influência de grupos de interesses distintos, representados pelos ruralistas e ambientalistas, no posicionamento do Brasil na 15ª Conferência das Partes (COP-15), que se deu no ano de 2009 na Dinamarca, a qual visava à elaboração de metas de redução de emissão de gases do efeito estufa. A escolha da análise discursiva de representantes desses dois setores antagônicos especificamente é justificada pela grande articulação política ruralista, que se dá pelo papel histórico do agronegócio para a economia brasileira, representada pela Frente Parlamentar da Agropecuária, enquanto o outro polo, dos ambientalistas, abordará, sobretudo, o papel da ex-ministra do Ministério do Meio Ambiente Marina da Silva na atuação do Brasil na COP-15. A conclusão apresentada é de que o discurso de Lula no evento foi mais ao encontro do último grupo, seguindo com mais proximidade os interesses de movimentos sociais e políticos ambientalistas em detrimento do de frações da sociedade preocupadas apenas com o crescimento econômico desenfreado e enriquecimento de setores ligados ao agronegócio.

## **2. Análise de Política Externa e processo decisório**

Considerando a política externa como uma política pública específica, tendo em vista as particularidades do ambiente internacional, o campo da Análise de Política Externa (APE) abarca estudos que compreendem a importância de atores, políticas e processos domésticos para a agenda internacional de um país. Assim, diante do debate, por vezes dicotômico entre estrutura e agente nas ciências sociais, a APE tende a consagrar abordagens teóricas que englobam o poder de ação dos indivíduos tomadores de decisão, mesmo incluindo a influência de forças estruturais do Sistema na análise (RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2021).

Nesse sentido, a APE possui seu surgimento como disciplina acadêmica datado no pós Segunda Guerra, todavia, com o fim da Guerra Fria, o campo tornou-se mais dinâmico, tendo em vista as transformações que demandaram dos Estados novas adequações ao Sistema Internacional (SI) e a estagnação de agendas de política externa baseadas majoritariamente em questões de segurança (CERVO; BUENO, 2011). Logo, a distinção entre “alta” e “baixa” política foi progressivamente mitigada e temas tradicionalmente negligenciados emergiram nas agendas internacionais do Estado, por exemplo, a questão ambiental, esta que será objeto de estudo no presente trabalho.

A fim de elucidar a dinâmica entre a política doméstica e a política externa, adotou-se como referencial teórico Putnam (2010) e Figueira (2009), principalmente. Putnam (2010) contribui para a questão à medida que analisa a interação entre a diplomacia e o contexto político interno a partir do que se denomina “jogo dos dois níveis”. Este visa mitigar a literatura estadocêntrica nas Relações Internacionais e, então, “abrir a caixa preta” do Estado ao examinar a luta política de grupos de interesses, partidos políticos, classes e movimentos sociais, e não somente as estruturas institucionais que envolvem o processo decisório de uma agenda de política externa. Portanto, o jogo dos dois níveis se refere, no nível nacional, à disputa de coalizões internas que pressionam o governo a adotar posicionamentos favoráveis aos seus interesses e, na esfera internacional, à capacidade do país em lidar com as imposições do Sistema enquanto media as pressões domésticas.

Logo, a soberania e a interdependência do país convergem em ambos os níveis dos jogos e afetam, conseqüentemente, o comportamento dos jogadores. Por exemplo, o próprio governante, que se situa à frente dos dois níveis, é capaz de realinhar as forças do jogo internacional caso haja um grupo doméstico forte o bastante para alterar uma diretriz de política externa. Desse modo, o elemento soberano e aquele interdependente dos jogos implicam em, basicamente, duas fases de processo decisório: em primeiro lugar, tem-se o nível I que envolve a negociação de uma proposta provisória advinda do campo externo; no nível II, ocorrem os debates entre as forças políticas domésticas para acatar ou não o acordo ou uma posição. Embora esses níveis sejam, na maioria das vezes, simultâneos e dependam das expectativas de êxito diante de um determinado interesse, a aceitação do acordo no segundo nível, sendo de maneira democrática ou não, impõe uma ligação teórica entre os dois níveis (PUTNAM, 2010).

Então, a interação entre os dois níveis abre espaço para o estudo da possibilidade e, em certa medida, de estratégias para alcançar o resultado almejado, o que é intitulado pelo autor de “conjunto de vitórias”. Isto é, a negociação de um acordo no nível I considera quais as possibilidades de se obter êxito no nível II, o que, conseqüentemente, também impacta a distribuição de ganhos para os jogadores finais. Nesse sentido, o conjunto de vitórias é influenciado pelas táticas adotadas pelos negociadores no nível I e pelas instituições e coalizões no nível II. A depender do grau de politização que o tema adquire no cenário doméstico e a possibilidade de obter um consenso parcial de maneira democrática no país, torna-se necessário analisar a composição de grupos de interesse que, na maior parte das vezes, não são homogêneos em suas decisões (PUTNAM, 2010).

Ademais, o papel do negociador-chefe (sente este representado geralmente pelo chefe de governo), como aquele capaz de formalmente se colocar à frente dos dois níveis, não se

restringe a representar os interesses dos grupos domésticos, uma vez que os próprios resultados da negociação impactam o fortalecimento (ou não) da posição do governante e de sua base de apoio. Tal fato se expressa, por exemplo, quando os líderes nacionais podem assumir internacionalmente uma posição que não possuem força para assumir no nível doméstico. Além do poder de veto do negociador-chefe, conclui-se que este tende a apresentar um acordo ou posição que implique em um retorno político significativo e o menor investimento de capital político possível (PUTNAM, 2010).

Em suma, a abordagem de Putnam (2010) por meio do jogo de dois níveis faz-se auxiliar para compreender a dinâmica de pressões internacionais que reverberam, positiva ou negativamente, na estruturação de forças domésticas e vice-versa e, além disso, fragmentar a posição do negociador-chefe, tendo em vista os interesses das forças políticas domésticas mais atuantes. Por isso, a adoção de uma análise multinível frente ao processo decisório de uma política externa permite desmistificar o interesse nacional unitário e, assim, reconhecer os conflitos emergentes na conciliação entre constrangimentos externos e internos.

Por sua vez, Figueira (2009), também levando em conta o modelo de Putnam, dedica-se à análise do processo decisório, especificamente na Política Externa Brasileira (PEB), diante da tradição pluralista que considera a variedade de atores capazes de influenciar a agenda internacional, por exemplo, a opinião pública, empresas, Organizações Internacionais e movimentos sociais, e, portanto, desqualifica a visão de Estado monolítico. Então, posto que o interesse nacional é flexível, faz-se importante compreender a dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo brasileiros no que concerne ao processo de tomada de decisão na política externa, tendo em vista que, como dito anteriormente, o objetivo do presente trabalho é expor os principais atores que influenciaram a política externa ambiental do segundo governo Lula na arena política.

Ao ponderar a divisão de competência entre os poderes no Brasil na tomada de decisões em Política Externa, é possível concluir que a atribuição de maiores instrumentos constitucionais para o Executivo contribui para a centralização partidária no Legislativo ao passo que os congressistas buscam obter maior poder de decisão frente às questões internacionais. Assim, as lideranças partidárias assumem no Congresso o papel de realizar a interlocução entre os poderes e, conseqüentemente, tentam priorizar agendas de seus interesses no processo legislativo (FIGUEIRA, 2009).

Em questões ambientais, observa-se um padrão histórico de posicionamentos ao longo do próprio desenvolvimento do regime ambiental internacional que demonstra uma centralização de decisões no Ministério das Relações Exteriores em um primeiro momento. Ou

seja, a partir da década de 1970, quando o tema passou a fazer parte da agenda *soft* de grande parte dos Estados e tornou-se uma preocupação multilateral, o Brasil, ainda sob o autoritarismo do regime militar e visto internacionalmente como vilão ambiental, adotou uma postura denominada “desenvolvimento irrestrito” e, então, fez do tema uma questão retórica e mobilizou poucos atores. Todavia, a partir da redemocratização e, especialmente da década de 1990, identificou-se uma inflexão no posicionamento brasileiro acerca da questão ambiental por meio da instituição de uma postura proativa e do chamado “desenvolvimento sustentável”, então, o movimento de descentralização decisória da PEB nesse quesito foi marcado pelo advento de grupos ambientalistas e de outros setores do governo capazes de desempenhar função técnica, o que pôde ser visto pela própria realização da Eco-92 no Brasil (FIGUEIRA, 2009).

Dessa forma, as transformações, tanto internacionais quanto domésticas, propiciaram a expansão da análise do processo decisório da agenda ambiental da PEB, posto que os anos 2000 foi palco para a atuação da inúmeras secretarias, gabinetes, institutos, grupos empresariais e Organizações Não-Governamentais na criação de programas e iniciativas que impactaram o posicionamento brasileiro em instâncias multilaterais que tratavam da questão ambiental. Ademais, o diálogo entre atores estatais e não-estatais foi favorecido pelo fortalecimento do espaço público destinado ao debate e, portanto, conclui-se que as demandas sociais e internacionais são melhor captadas por meio desses mecanismos transversais que permitem a interação interinstitucional (FIGUEIRA, 2009).

Por fim, o modelo do jogo dos dois níveis e o foco no processo decisório são metodologicamente auxiliares para o estudo que se propõe realizar nas seções seguintes em um contexto de horizontalização da PEB. Portanto, sob o prisma das abordagens referidas, pretende-se analisar a agenda ambiental do segundo governo Lula e, especificamente, a atuação de atores domésticos influentes no tema ambiental da COP-15, sendo esses os ambientalistas e os ruralistas.

### **3. A Política Externa para o meio ambiente no segundo governo Lula**

No que se diz respeito à política ambiental brasileira, é possível observar uma tendência de adequação ao discurso promovido pelos organismos internacionais em prol da preservação do meio-ambiente ainda na década de 80, dada a vontade do Brasil em inserção e legitimidade internacionais durante a transição democrática. Esse posicionamento se manteve durante a década de 90 e se perpetuou pelos governos Lula e Dilma, garantindo ao Brasil um papel de emergente protagonismo internacional em determinados setores da pauta ambiental, geralmente

promovidos por países desenvolvidos até então, realizando contribuições que não apenas mostram frutos na política doméstica, mas também foram “exportadas” para outros países, como o Fundo da Amazônia (PLATIAU, 2010).

De forma similar e ainda de acordo com Platiau (2010), a discussão sobre o aquecimento global manteve-se quase uniforme na política externa brasileira desde 1992 — ano em que foi realizada a Eco-92, sediada no Rio de Janeiro —, com a defesa de que os países desenvolvidos são os maiores responsáveis pelos problemas ambientais globais, não obstante a atuação internacional mais recente do Brasil no debate seja de responsabilização e compromisso com soluções climáticas. A participação e relevância brasileiros na pauta ambiental se dá também em detrimento dos recursos naturais dispostos pelo país, sobretudo considerando a pauta exportadora brasileira, baseada em *commodities* e a importância da floresta amazônica para todo o mundo. Assim, a defesa do multilateralismo na área ambiental dos governos lulistas, sobretudo durante o segundo, pode ser explicada por seus interesses estratégicos em fomentar a relevância do Brasil no sistema internacional, tendo em vista também a diversificação das relações consolidadas no período, como a aproximação com países emergentes e do Sul global (NASCIMENTO, 2020).

Durante a 15ª Conferência das Partes (COP) — sediada por Copenhague no ano de 2009 —, cujo principal fim era o de estabelecer metas para redução de Gases de Efeito Estufa (GEE), o posicionamento do Brasil, um dos países líderes na redação do documento final do evento, sobre o tema foi o de que as responsabilidades deveriam ser comuns e diferenciadas. Assim, no discurso de Lula, argumentou-se sobre injustiça por trás da defesa de que países em desenvolvimento, geralmente com um passado colonial, tivessem as mesmas responsabilidades e cumprissem as mesmas restrições que países centrais, uma vez que estes puderam se desenvolver sem empecilhos nos séculos passados. Sobre as medidas do governo brasileiro em relação ao meio ambiente, foram ressaltadas na Conferência as relativas ao compromisso em aprimorar a matriz energética do Brasil e reduzir o desmatamento em até 80% até 2020, sobretudo por serem em áreas em que poderia haver protagonismo brasileiro na agenda internacional (NASCIMENTO, 2020).

Contudo, apesar da maior participação brasileira em fóruns multilaterais e da diplomacia voltada para a esfera ambiental, o governo Lula, especialmente no período aqui compreendido, negligenciou políticas domésticas nessa mesma área. Assim, não obstante a defesa da priorização da agenda ambiental desde o primeiro governo lulista, com a promoção do desenvolvimento sustentável e inserção das pautas de preservação do meio-ambiente em diversos ministérios, de acordo com algumas leituras, os interesses preponderantes foram os

econômicos, sendo insuficiente a vontade política para que medidas efetivas fossem aplicadas. Dentre as causas disso, encontram-se os interesses distintos de diferentes grupos, de forma que para garantir sua governabilidade e apoio políticos, a atuação de Lula em relação à preservação ambiental no âmbito doméstico foi, por vezes, contraditória; apesar disso, durante seu segundo mandato, há necessidade de destacar algumas medidas adotadas, como a criação da Secretaria sobre Mudança do Clima (2007) e o envio, no ano de 2008, do Projeto de Lei de Mudança do Clima ao congresso (TEIXEIRA, 2016).

Ainda no final do seu segundo mandato, Lula conseguiu, a partir do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, anunciado em 2008, romper com o discurso tradicional acerca da Amazônia e tomou medidas mais ferrenhas rumo à redução do desmatamento, não obstante fosse um período de crescimento econômico. Dessa forma, entre 2005 e 2009, o objetivo de reduzir a desflorestação da região amazônica — que, juntamente com a do Cerrado, é responsável por metade das emissões de GEE — mostrou-se bem sucedido e foi responsável por uma redução de 25% das emissões. Assim, apesar de o período compreender um momento de crescimento econômico do país e das deficiências do governo na aplicação de políticas ambientais domésticas, houve uma demonstração de uma maior capacidade do Estado em fiscalizar e penalizar as tentativas de desmatamento da Amazônia, bem como é possível observar um fomento à criação de áreas protegidas e a conscientização da população acerca dos benefícios da preservação ambiental, contando também com a cooperação entre outros países em que a floresta estende-se (TEIXEIRA, 2016).

Vale mencionar o perfil *sui generis* do Brasil em relação a outros países em desenvolvimento quando se trata de emissões de GEE, uma vez que as matrizes energéticas utilizadas na maior parte do país são de baixa intensidade de carbono, como hidrelétricas, e há um uso intenso de biocombustíveis, como o etanol. Aqui, faz-se pertinente mencionar que a discussão internacional acerca do aumento do desmatamento e da insegurança alimentar dado a necessidade de monoculturas de larga escala para produção de biocombustíveis no Brasil foi renovada, dado que a partir de 2006 Lula passou a defender com mais intensidade o uso de biocombustíveis no plano global, de maneira que em 2010 o etanol já era responsável por 20% da matriz energética brasileira. O empenho na defesa de tal matriz energética foi enfraquecido, contudo, com a descoberta de reservas de petróleo na camada do pré-sal a partir de 2008, o que demonstra a sobreposição dos interesses econômicos em detrimento da pauta ambiental (TEIXEIRA, 2016; VIOLA, 2010).

#### **4. Atores domésticos e a influência no processo decisório da PEB: ambientalistas e ruralistas frente a Política Externa ambiental (2007-2010) e o caso da COP-15**

##### **4.1. O posicionamento ruralista a partir da Frente Parlamentar da Agropecuária diante da COP-15**

Considerando o tradicional papel de país exportador de produtos primários, o Brasil mantém historicamente a agricultura e pecuária como setores essenciais para a economia, apesar da perda gradual de participação dessa área no PIB e do destaque da indústria e do setor de serviços, refletindo, conseqüentemente, na formação de forças políticas e sociais. Durante os dois primeiros governos de Lula, e especificamente entre 2000 e 2010, é possível notar um cenário favorável para o agronegócio brasileiro, uma vez que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento foram refletidos no aumento da produtividade e na modernização do setor, além do próprio crescimento da economia mundial, da ascensão das economias emergentes e o “boom das commodities” (CICERI, 2019). Nesse cenário, faz-se necessário compreender as dinâmicas pelas quais as principais representações dos interesses do agronegócio se manifestam no sistema político brasileiro, seja por meio de Frentes Parlamentares ou por grupos de pressão.

As Frentes Parlamentares – caracterizadas pela associação suprapartidária de parlamentares destinadas a dialogar, no âmbito do poder Legislativo, temas sociais, econômicos e ideológicos de interesse da sociedade civil – abarcam a chamada Bancada Ruralista, isto é, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Esta foi formalmente instituída em 2008, já com uma quantidade significativamente grande de parlamentares que a compunham, a fim de advogar pelos interesses de uma parcela minoritária e mais elitizada do setor agrícola sob uma perspectiva ideologizada. Dessa forma, a Bancada Ruralista é capaz de promover articulações políticas e coalizões no Congresso brasileiro com outras forças ou bancadas tradicionalmente conservadoras e, portanto, a influência dos interesses do agronegócio no contexto político não se restringe aos assinantes da FPA, inclusive, também se propaga em postos-chaves do Executivo a depender da composição do governo no poder (CICERI, 2019).

Partindo da análise da Bancada Ruralista como elemento do Congresso nacional e ator passível de influência na definição de agenda de política externa, é possível verificar que entre 2003 e 2010, ou seja, durante os governos Lula, os membros da bancada não formaram maioria nas Comissões de Relações Exteriores da Câmara. Tal fato, além de corroborar com a ideia de que a influência dos agropecuários não se limita ao Legislativo, também ressalta que a atuação desse setor por meios não burocráticos ocorre e dificilmente é registrada pela mídia nacional, o que dificulta o exame acerca da intervenção dos ruralistas no processo decisório da PEB.

Contudo, isso não anula o fato de que a partir dos anos 2000 a FPA buscou aumentar sua atuação autônoma em questões internacionais a partir da institucionalização política de seus interesses, o que, em última instância, concede o papel de ator de política externa à Frente Parlamentar referida (CICERI, 2019). Por exemplo, em 2008 houve o Decreto nº 6.464, este que instituiu a participação de membros do agronegócio em missões diplomáticas a determinados parceiros comerciais do país, o que demonstra a preocupação em abranger as pautas do agronegócio no processo decisório (SIEBENEICHLER, 2021).

A fim de estudo de caso do presente trabalho, a 15ª Conferência das Partes ou COP-15, já mencionada anteriormente, faz-se como uma exemplificação de posicionamento brasileiro sob a ótica das influências durante o processo decisório da agenda ambiental da PEB. Desse modo, a questão das mudanças climáticas após 2009 adentrou o Congresso Nacional com a aprovação da lei de metas de reduções voluntárias perante a COP-15, além da criação do Fundo Nacional para Mudanças Climáticas, no qual pressupunha recursos para a mitigação e adaptação na área climática. Ressalta-se que as metas de redução estão relacionadas diretamente com o uso da terra e o desmatamento, uma vez que o Brasil, ao contrário da maioria dos países que são os maiores emissores de Gases do Efeito Estufa (GEE), possui fontes de energia majoritariamente renováveis, portanto, a atuação do agronegócio por meio do uso indevido de terras é vista como uma das principais causas das emissões brasileiras (ESTEVO, 2012).

Então, a partir do exame das emissões nacionais por setores e quantidades, conclui-se que o setor de Mudança do Uso da Terra e Floresta, que inclui desmatamentos e queimadas, e o setor da agropecuária (este responsável principalmente pela grande emissão de metano mediante o rebanho brasileiro) despontam como as maiores porcentagens de emissão. Nesse sentido, o estabelecimento da Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC) de 2009 direcionou as metas voluntárias do país, tendo como base de cálculo as emissões de 2020, em direção ao combate ao desmatamento, uma vez que também se considerava que ações nesse âmbito seriam menos restritivas ao crescimento econômico em comparação à mitigação de emissões em setores industriais, por exemplo (ESTEVO, 2012).

Embora a posição brasileira na COP-15 seja vista como positiva à medida que se assume um compromisso com as medidas de redução de GEE, o contexto interno que se colocou como plano de fundo para a instituição do PNMC abarca variadas coalizões e interesses. Identifica-se, principalmente, três coalizões que atuaram na questão da mudança climática, sendo duas delas mais reformistas e defensoras da atuação do governo federal para a promoção de energias renováveis; por sua vez, a terceira coalizão, representada pelo setor agropecuário, aponta um



caminho evidentemente menos reformista e, logo, defendia que o controle do desmatamento na Amazônia deveria ser realizado por mecanismos de mercado de emissão (ESTEVO, 2012).

No contexto de ascensão dos temas referidos no debate internacional e, conseqüentemente, nacional, a Bancada Ruralista utilizou argumentos negacionistas para deslegitimar o regime internacional ambiental e de mudanças climáticas. Inclusive, alguns deputados membros da FPA alegaram que o encontro em Copenhague seria uma “perda de tempo” ao Brasil, tendo em vista que a Convenção representaria uma pressão dos países desenvolvidos sob os demais Estados, o que demonstra que o negacionismo seria, muitas vezes, justificado por uma posição soberanista. Ainda, há o levantamento de argumentos que associam o aquecimento global e as mudanças climáticas a uma suposta narrativa da esquerda, pressupondo que uma “conspiração” comunista visaria instituir o controle sobre políticas ambientais, o que ganhou espaço na mídia nacional, apesar da falta de embasamento científico e grande viés ideológico anti-progressista (MIGUEL, 2022).

Outrossim, em 2009, o cenário de implementação do PNMC e a posição brasileira na COP-15 abarcou a luta política da reformulação do Código Florestal, contando com a iniciativa da FPA, na qual propunha mudanças no código a fim de que terras que, naquele período, estavam irregulares e sob multas fossem, então, postas na legalidade. Portanto, as mudanças climáticas adentram o debate partindo de organizações e/ou grupos ambientalistas, entretanto, são vistas pelo setor ruralista, em grande medida, como irrelevantes para a questão do Código e do desmatamento. Viu-se, em audiências públicas realizadas pelo Congresso no ano referido, que a pressão sobre a flexibilização na regulamentação de terras contava com o negacionismo climático como uma ferramenta retórica para desassociar os compromissos climáticos das responsabilidades ambientais e isso se dava por meio do discurso político de que a preocupação com mudanças climáticas representaria uma barreira à soberania do país, ao agronegócio e ao crescimento econômico (MIGUEL, 2022).

Sendo assim, os comentários acerca da COP-15 advindos de determinados deputados da FPA – tomando como exemplo Aldo Rebelo, mesmo este não sendo necessariamente do campo ideológico da direita – giravam em torno do imaginário de que as pressões ambientais internacionais se inseriam em um contexto de disputa comercial do Brasil com seus “concorrentes”. Dessa forma, os interesses agropecuaristas eram postos como capazes de propagar qualidade de vida para a população brasileira, uma vez que as pautas ambientalistas “impediam” o trabalho na terra daqueles que dependiam dessa atividade para sobreviver. Tem-se, assim, a construção de um negacionismo climático que resgata elementos nacionalistas e liberais para fragilizar a força dos acordos internacionais que impunham um controle mais

rígido do desmatamento, como é o caso das metas de redução de emissões da COP-15, e mitigar a atuação estatal nesse quesito (MIGUEL, 2022).

#### **4.2. O posicionamento dos setores ambientalistas domésticos e a influência na COP-15**

Para além dos interesses ruralistas tratados na seção anterior, a política externa ambiental do período aqui compreendido também foi influenciado por lideranças e perspectivas ambientalistas domésticas, com as decisões e posicionamentos tomados durante o governo Lula. Dessa forma, nomes como o de Marco Aurélio Garcia, secretário e intelectual do Partido dos Trabalhadores (PT) e dos ministros do Meio Ambiente Marina Silva e Carlos Minc, foram de grande importância. Contudo, mesmo entre os setores de esquerda em que havia um maior esforço em apoiar medidas de preservação do meio ambiente, conflitos e discordâncias se fizeram presentes. Havia, assim, setores de lideranças do PT contrários aos posicionamentos da ex-seringueira Marina Silva, que consideravam seus posicionamentos pró-ambientalismo um empecilho para o desenvolvimento do Brasil e reivindicavam mais flexibilização de barreiras ambientais. Dessa forma, políticas públicas internas e a política externa foram impactadas pelas disputas de interesse não apenas com parlamentares ruralistas, mas também pelos próprios setores do partido, a partir de discordâncias e incompatibilidades ideológicas (NASCIMENTO, 2020).

Ao considerar a realidade de um governo com características conciliadoras como o de Lula, encontram-se alguns impedimentos para que os objetivos e ideais de preservação ambiental defendido por setores e militantes ambientalistas que compunham o corpo de aliados desde os momentos fundacionais do PT fossem postos em prática. Isso porque, na prática, diferentes interesses estavam em jogo, bem como a disponibilidade de recursos e prioridades, elementos que, somados ao complexo funcionamento prático da máquina pública no Brasil, tornam insuficientes a vontade política e o desejo em destacar as pautas ambientalistas. Assim, contradições internas no que tange a temática do meio ambiente fizeram-se presentes no cotidiano do governo Lula como um todo. Destacam-se as em decorrência da necessidade de governabilidade num contexto em que havia segmentos com interesses distintos e paradoxais entre si, tendo como exemplo a existência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

Os órgãos supracitados representavam, respectivamente, os interesses do setor agropecuário, alinhado aos ruralistas, e os da agricultura familiar, muito mais próxima da prática de cultivo recomendada pelos setores ambientalistas, dado seu baixo impacto ambiental. Dessa forma, a fim de tentar atender ambos os grupos, o governo lulista tentava se organizar para atender a duas formas de financiamento e assistência, não obstante, sob a gestão de Marina, principalmente, o objetivo de dar maior poder político aos produtores rurais de menor escala fosse um ponto de importância. Contudo, na prática, o MAPA possuía um maior papel de barganha, colocando as aspirações ambientalistas de fomentar a agricultura familiar, verdadeira responsável pela alimentação da população brasileira, em detrimento do agronegócio, numa posição de escanteio e negligência (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

A partir do que foi explanado sobre o funcionamento da governabilidade do governo Lula sobre a temática ambiental, a política externa do Brasil sobre essa mesma discussão pode ser melhor compreendida e contextualizada. Assim, para os fins deste trabalho, será abordado como os atores domésticos representantes dos interesses ambientalistas influenciaram o posicionamento brasileiro na COP 15. O evento foi considerado um ponto chave para o debate da mudança climática no sistema internacional, dado os avanços que representou na esfera das ideias coletivas das questões ambientais tanto para governos quanto para academia, sociedade civil e mídia. Sobretudo para os que defendem-o como um *turning point*, houve até mesmo a expectativa de que acompanhando o destaque de figuras políticas como a de Marina Silva e Al Gore, mais políticos *green oriented* fossem eleitos em diversos países (SOUZA, 2011).

A saída da ex-seringueira do cargo de ministra no ano de 2008 se deu em detrimento de sua discordância com o governo em relação à revogação do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), que flexibilizaria as regras contra desmatamento na Amazônia para atender aos interesses contrários aos ambientalistas e representaria uma negligência e marginalização de pautas ambientais. Portanto, em 2009, o cargo de Ministro do Meio Ambiente não era mais ocupado por Marina Silva, mas sim por Carlos Minc, um dos fundadores do Partido Verde (PV) e histórico aliado da causa ambiental. Dessa forma, o posicionamento pró-preservação ambiental adotado pelo Brasil no evento supracitado não contrariou a trajetória da ex-ministra, mas sim endossou, de forma geral, seus posicionamentos, sendo um marcador de sua influência no segundo governo Lula, bem como o de outros atores pró-meio ambiente (OLIVEIRA, 2016).

O próprio compromisso em reduzir o desmatamento da Amazônia em 80% até 2020, assumido na COP-15 pelo Brasil, reflete os esforços de Marina durante sua gestão (2003-2008), que trazia enfoque para a mitigação do desmatamento por meio dos planos de ação que

promovem o aumento do monitoramento e a agilidade da penalização de crimes ambientais (MARINA..., 2005). Contudo, a ex-ministra demonstrou frustração com os resultados obtidos e com a atuação do Brasil no evento, uma vez que considerou o acordo incompatível com os recursos dispostos e insuficiente para as demandas o nível de necessidade de preservação do planeta (MOREIRA, 2009). Além disso, não obstante o posicionamento pró-ambientalismo adotado por Lula no evento, houve críticas de diferentes setores acerca dos resultados obtidos. Até mesmo Minc mostrou-se insatisfeito, bem como secretária Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, Suzana Kahn, a qual demonstrou contrariedade com a Conferência por considerar que houve uma manutenção do papel de marginalização imposto aos países em desenvolvimento se em relação aos países desenvolvidos, os quais tiveram suas pautas priorizadas (RESULTADO..., 2009).

Por sua vez, para representantes de atores como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a COP-15 foi avaliada como um fracasso, uma vez que a questão ambiental não pode ser resolvida por aqueles que a causaram, não sendo a questão do clima uma verdadeira preocupação na agenda do sistema internacional que opera sob uma lógica do capital (MOVIMENTOS..., 2010). Essa avaliação também é compartilhada por outros movimentos sociais de todo o mundo, críticos ao “Entendimento de Copenhague” aprovado sob pressão dos Estados Unidos, que limita as discussões sobre os compromissos de Kyoto e dá prioridade para ações voluntárias pautadas no livre comércio (SORIANO, 2010).

Dessa forma, tem-se que o movimento ambientalista brasileiro, se comparado com da Europa, por exemplo, apresenta grande proximidade com o sistema político, especialmente com o poder executivo, tecendo influência significativa sobre o processo decisório de governos que estão abertos para as ideias de conservação ambiental, como é o caso dos governos petistas abordados durante o trabalho (OLIVEIRA, 2021). A partir do impacto de figuras como a de Marina Silva, grande nome da causa ambiental no Brasil, dado seu cargo de ministra do MMA e sua trajetória política, e do aumento da participação política de movimentos sociais voltado para questões agrárias e ambientais, como o MST, pode-se considerar que as decisões tomadas no âmbito da política externa de Lula teve influências significativas de grupos ambientalistas.

Nesse sentido, o posicionamento brasileiro assumido na COP-15 pode ser classificado como mais próximo dos ambientalistas, embora não se descarte as críticas feitas por esses acerca dos compromissos que o país assumiu naquela ocasião. Tal fato é passível de ser comprovado a partir do próprio discurso do presidente Lula na Conferência, no qual ressalta a importância de se discutir e tomar medidas para a questão climática e classifica a posição brasileira como “muito ousada” à medida que se tinha aprovado no Congresso uma lei para

reduzir as emissões de GEE de 36,1% a 38,9% até 2020. Ainda, Lula destaca que a concretização dessa meta de redução de GEE passaria por transformações no sistema de agricultura e pela redução do desmatamento da Amazônia em 80% até o mesmo ano referido (INSTITUTO LULA, 2019).

Outrossim, em contradição às alegações de alguns membros da FPA de negacionismo acerca das mudanças climáticas e de subordinação brasileira frente aos países ricos, Lula enfatizou a necessidade de se considerar a comprovação científica do aquecimento global e também a diferenciação quanto às responsabilidades dos Estados. Isto é, o presidente mencionou a típica ingerência dos países desenvolvidos nos países pobres, mesmo que por meio indireto, e constatou a injustiça que se comete ao restringir o desenvolvimento dos países que tardaram a “crescer”. Nesse quadro, Lula afirma compreender o papel dos países mais ricos, entretanto, entende que “não podem ser aqueles que vão nos salvar” perante os problemas sociais das nações subdesenvolvidas. Por isso, ao final de seu discurso, o presidente insiste em inculcar um tom de cooperação entre os Estados a fim de que o ponto em comum seja o compromisso em preservar “o futuro do planeta Terra” (INSTITUTO LULA, 2019).

## **5. Conclusão**

Considerando que a proposta inicial do trabalho se delimitou em compreender o posicionamento adotado pela PEB no que concerne a agenda ambiental e, especificamente, a COP-15 diante da influência de atores domésticos ambientalistas e ruralistas e sob a ótica da Análise de Política Externa, tem-se que o objetivo do estudo foi concluído. Isto é, foi possível identificar as dinâmicas de interação dos atores mencionados no sistema político brasileiro e na agenda de PEX do país, utilizando os posicionamentos e declarações dos principais representantes desses setores. Logo, conclui-se que a posição brasileira na COP-15 se distancia do discurso da FPA no que concerne a uma posição soberanista e negacionista e que, em última instância, não propaga a narrativa de que ações no âmbito ambiental e/ou climático seriam opostas ao desenvolvimento do país. Desse modo, o discurso de Lula em Copenhague evidencia uma maior aproximação com os setores ambientalistas na arena política do Brasil naquele período justamente a partir da disposição que se viu ao assumir um compromisso na Conferência.

Assim, considerando a análise de processo decisório e a perspectiva do jogo dos dois níveis expostos anteriormente, tem-se que a interação entre a política doméstica e a política externa brasileiras, especificamente em 2009, demonstra uma disputa política no que tange a

definição da agenda ambiental do Segundo Governo Lula. Ao definir a COP-15 como estudo de caso, percebe-se que a capacidade do Brasil em manejar as pressões internas de setores ambientalistas, inclusive do próprio PT, e do próprio Sistema Internacional resultou em um posicionamento visto como favorável às causas de sustentabilidade internacional. Isso não significa que as opiniões, interesses e pressões de grupos ruralistas ou aliados ao agronegócio não tenham sido relevantes para moldar o posicionamento brasileiro, todavia, é possível observar, a partir do discurso de Lula e dos impactos internos posteriores da Conferência, que a politização do tema ocorreu em maior medida nos quadros que compunham o governo.

Ademais, ressalta-se que não se trata de um consenso doméstico sobre tal ação externa do país, nem mesmo entre os próprios grupos ambientalistas, todavia, o objetivo é, enfim, evidenciar a contradição entre as lutas políticas domésticas e a atuação internacional do Brasil. Ou seja, o presidente Lula, como aquele que se coloca à frente dos dois níveis, representou, na esfera internacional, um realinhamento de forças que demonstra que os setores ambientalistas foram capazes de alterar, de maneira mais nítida, essa agenda de política externa nas circunstâncias descritas. Essa análise multinível permite reconhecer que os interesses dos ambientalistas não se consagram como um interesse nacional unitário e que as pressões internacionais afetam os grupos domésticos diferentemente de acordo com seus próprios objetivos.

Por fim, desdobramentos políticos mais recentes demonstram a relevância do presente trabalho à medida que o terceiro mandato de Lula, mesmo que ainda iniciante, demonstrou a utilização da agenda ambiental para alavancar o país nas negociações internacionais, ou seja, a questão ambiental voltou a ser um elemento central para a PEB e propiciou a presença brasileira em outros temas e instâncias. Além do novo governo abarcar novamente Marina Silva como ministra do meio ambiente, tem-se que em 2025 o Brasil sediará a COP-30, especificamente em Belém, o que foi resultado da aceitação da Organização das Nações Unidas do pleito do próprio presidente Lula. Nesse contexto, faz-se possível a realização de análises que se dediquem a compreender a magnitude desse evento em território brasileiro e o impacto da Conferência para a PEB e para as políticas ambientais domésticas.

## **REFERÊNCIAS**

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Editora da UnB. 2011.

CICERI, Larissa A. **O processo de especialização da economia brasileira no setor agropecuário e a Bancada Ruralista como ator de Política Externa (2006-2009)**. Orientador: Eduardo Ernesto Filippi. 2019. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso

(Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/224812>>. Acesso em: 29 mai. 2023.

ESTEVO, Jefferson S. **A Política Externa do presidente Lula da Silva no âmbito das mudanças climáticas (2003-2009)**. Orientador: Enrique Amayo Zevallos. 2012. 78 f. Dissertação - Mestrado em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/1824-a-politica-externa-do-presidente-lula-da-silva-no-ambito-das-mudancas-climaticas-2003-2009>>. Acesso em: 29 mai. 2023.

FIGUEIRA, Ariane C. R. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2009.

INSTITUTO LULA. **Amazônia: resgatamos o discurso de Lula na COP-15**. 23 ago. 2019. Disponível em: <<https://institutolula.org/em-2009-lula-estabelecia-meta-de-reducao-de-80-no-desmatamento-da-amazonia>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

KAGEYAMA, Paulo Y.; SANTOS, João D. Aspectos da política ambiental nos governos Lula. **FAAC**, Bauru, v. 1, n. 2, p. 179-192, out. 2011/mar. 2012.

MARINA Silva explica plano para reduzir desmatamento. **Câmara de Deputados**, 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/67395-marina-silva-explica-plano-para-reduzir-desmatamento/>. Acesso em: 06 jun. 2023.

MIGUEL, Jean Carlos H. A “meada” do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 37, n. 1, p. 293-315, jan. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/se/a/wCDHY4RdNWSBZC5m6Q7fpBx/#>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

MOREIRA, Marli. Marina Silva se diz frustrada com resultados da COP-15. **Agência Brasil**, 2009. Disponível: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2009-12-19/marina-silva-se-diz-frustrada-com-resultados-da-cop-15>. Acesso em: 06 jun. 2023.

MOVIMENTOS sociais fazem avaliação da COP-15 no FSM. **MST**, 2010. Disponível em: <https://mst.org.br/2010/01/28/movimentos-sociais-fazem-avaliacao-da-cop-15-no-fsm/>. Acesso em: 08 jun. 2023.

NASCIMENTO, Victor de Matos. A política externa do governo Lula para a agenda ambiental: uma análise à luz de teorias de processo decisório. **Revista Conjuntura Global**. Curitiba, v. 9, n. 2, p. 180-196, 2020.

OLIVEIRA, Marília Silva. Movimentos sociais em interação com partidos políticos: a experiência do movimento ambientalista com o Partido dos Trabalhadores. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 2, p. 586-622, mai./ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/crbCmLwkGqdXH84Knk8dSnR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2023.

PLATIAU, Ana Flávia B. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 53 (special edition), p. 73-90, 2010.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qZDV3KMBGGt7RQNCR37Ymkk/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em: 2 maio 2023.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de S. **Análise de Política Externa**. Editora Contexto, São Paulo, 2021.

RESULTADO da COP 15 é insuficiente, diz Minc. **gov.br**, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/resultado-da-cop-15-e-insuficiente-diz-minc>. Acesso em: 05 jun. 2023.

SIEBENEICHLER, Amanda J. **A influência do agronegócio na Política Externa Ambiental Brasileira**. Orientador: André Luiz Reis da Silva. 2021. 120 f. Dissertação - Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/221650>>. Acesso em: 29 mai. 2023.

SORIANO, Rafael. Via Campesina convoca ações pela justiça climática. **MST**, 2010. Disponível em: <https://mst.org.br/2010/11/19/via-campesina-convoca-acoes-pela-justica-climatica/>. Acesso em: 07 jun. 2023.

TEIXEIRA, Juliane Rodrigues. Las relaciones internacionales y el papel de Brasil en la gobernanza climática global durante el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Revista Nuevo Humanismo**. Chile, v. 4, n. 2, p. 51-74, dez. 2016.

VIOLA, Eduardo.. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Revista Tempo do Mundo (RTM)**: v. 2, n. 2, p. 81-117, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs>. Acesso em: 10 mai. 2023.



## **A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E MIGRAÇÕES: UMA ANÁLISE DOS DISCURSOS BRASILEIROS NA ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU ENTRE OS ANOS DE 2011 E 2022**

MOREIRA, Joana D'arc<sup>1</sup>

SANTOS, Luara Dias<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O tema de deslocamento forçado recebeu destaque nos últimos anos, uma vez que crises mundiais causaram um alto número de refugiados em diversas regiões do globo, a exemplo dos movimentos que ocorreram em 2010 no Oriente Médio e o aumento dos conflitos venezuelanos em 2015. Nesse contexto, o governo brasileiro implementou diversos instrumentos que pudessem garantir o acesso a direitos desse grupo. Entre eles, destaca-se a existência de legislações domésticas e de tratados internacionais que visam sobre o tema, bem como esforços dentro da política externa a fim de assegurar a modernização do processo de entrada e integração dessas populações dentro do território nacional. Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida parte de uma análise de conteúdo dos discursos presidenciais brasileiros na Assembléia Geral da ONU entre os anos de 2011 e 2022, haja vista os acontecimentos internacionais supracitados que indicavam mudanças na Política Externa brasileira no que tange à questão migratória, especialmente em razão do crescimento dos fluxos de refugiados e portadores de visto humanitário para o país. Dessa forma, o trabalho objetiva identificar as possíveis diretrizes indicadas nos discursos presidenciais, bem como as linhas gerais da política externa voltada para migrações de cada um dos governos dentro do período selecionado. Diante disso, entende-se que o método escolhido permitiu uma análise interessante de temas ligados à política externa, mas destaca-se que o método possui vícios e necessita de análises complementares, especialmente de caráter qualitativo, haja vista a necessidade de identificar possíveis diferenças entre o discurso e a prática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Migrações; Política Externa Brasileira; Direitos Humanos; Análise de Conteúdo.

### **1. Introdução**

Os direitos humanos (DH) possuem um processo de criação e difusão que passa por evoluções constantes, ou seja, são construídos de acordo com a necessidade, visto que a humanidade está em um processo de construção e reconstrução. Atualmente, parte-se do pressuposto de que os direitos humanos são inerentes aos seres humanos e, por isso, antecedem

---

<sup>1</sup> Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais, [moreira.joanadarc31@gmail.com](mailto:moreira.joanadarc31@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais, [diasluara00@gmail.com](mailto:diasluara00@gmail.com)

qualquer forma de organização política, bem como entende-se que sua proteção não é resumida às ações estatais (Piovesan, 2006; Trindade, 1997).

Sendo assim, o tema de deslocamento forçado recebe destaque, uma vez que o período supracitado gerou um alto número de refugiados. Desde então, essa temática ganhou significativa relevância no sistema internacional, destacadamente, nos últimos anos, haja vista o expressivo crescimento de fluxos migratórios em diversas regiões do globo. Assim, é importante notar que essa questão representa uma das formas mais perigosas de mobilidade humana, e a conjuntura dos últimos anos fez com que o Brasil, assim como outros países do mundo, lidasse com um aumento dos números de indivíduos à procura de proteção (Trindade, 1997; Silva, 2017; Cavalcanti; Oliveira; Silva, 2021; Brasil, 1997).

Diante disso, um dos principais instrumentos internacionais que envolvem a questão dos refugiados e que possuem efeito vinculante para o Estado brasileiro surgiu no contexto apresentado anteriormente. Primeiramente, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 traz a definição de quem se enquadra na condição de refugiado que, de modo geral, é todo aquele que sai de seu país de origem por motivo de perseguição por raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política e que, por conta disso, não pode retornar a seu país. Entretanto, a Convenção só se aplica às pessoas do continente europeu que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes do dia 1º de janeiro de 1951 (Convenção Relativa Ao Estatuto Dos Refugiados, 1951; Brasil, 1972).

Sendo assim, a implementação do Estatuto supracitado foi feita a partir da Lei Nº 9.474 de 1997. Essa lei, indica a ampliação da definição de refugiado, que inclui a definição da Convenção de 51 e no Protocolo de 67, e acrescenta uma sexta categoria para a definição, com base na Declaração de Cartagena de 1984, que passa a entender como refugiados aqueles que estão em situação de graves e generalizadas violações de direitos humanos. Além disso, foi estabelecido o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão nacional para a deliberação das questões de refúgio no país, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública (OEA, 1984; Brasil, 1997).

Nesse cenário, o Brasil passou por um processo de modernização e ampliação de legislações e políticas que se voltou de forma específica para essas populações. O Estado é visto como um ator que deve estar preocupado em proteger e integrar migrantes, especialmente, refugiados e apátridas, no território nacional, garantindo a estes acesso a direitos e a serviços no país. Historicamente, o Brasil passou por quatro leis distintas que regiam suas questões migratórias (ACNUR, 2022; Jardim, 2017).

Dessarte, as duas legislações mais recentes são a Lei 6.815 de Agosto de 1980, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro, e a Lei 13.445 de 2017. A primeira, escrita durante o período da Ditadura Militar, tinha como função central proteger a soberania nacional e os interesses do Brasil frente aos estrangeiros. Contudo, a partir da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, tal estatuto se tornou ultrapassado, logo, mudanças passaram a ser gestadas, culminando na Lei 13.445, que passou a regulamentar as questões migratórias no Brasil. A partir disso, a Lei de Migração de 2017 representa um grande avanço na legislação brasileira no que diz respeito a migrações, principalmente por conter uma perspectiva que respeita direitos, especialmente tratando os migrantes a partir de uma visão cidadã, e abre o horizonte para uma perspectiva emancipadora, uma vez que contém indicações importantes para a construção e prática de uma Política Migratória (Claro, 2015; Brasil, 1980; Friedrich, 2020; Brasil, 2017).

Desse modo, ainda em 2010, o mundo acompanhou a eclosão de movimentos na região denominada Oriente Médio (que engloba a Península Arábica e o Norte da África), composto por uma onda revolucionária de protestos e manifestações populares que visavam desestabilizar os regimes opressivos e inflamaram levantes contra as ditaduras instauradas na região. Em grande parte dos países em que as movimentações aconteceram, os governos responderam com violência, o que intensificou ainda mais os protestos. Por sua vez, essa conjuntura gerou intensa instabilidade e uma série de conflitos internos e, por conseguinte, viu-se uma fuga em massa de indivíduos, de maneira geral, para países vizinhos, em busca de refúgio (Bhardwaj, 2012).

Nesse sentido, é possível inferir que a partir desse evento o tema das migrações internacionais, especialmente as que envolvem deslocamentos forçados, passaram a atingir de forma mais significativa países que antes não eram muito afetados com o seu fluxo, como é o caso do Brasil, posto que essa temática “era tratada como um problema pontual e não como um assunto permanente” (Braga, 2011, p. 8). Assim, segundo um relatório publicado pelo ACNUR, em 2015 o Brasil era o principal destino na América latina dos refugiados vindos dos conflitos no Oriente Médio (ACNUR, 2015; Silva, 2017).

Posteriormente, a partir de 2015, os acontecimentos na Venezuela deslocaram o eixo da crise migratória que antes estava na região do Mediterrâneo para a América Latina. A crise venezuelana foi, em alguma medida, gerada por problemas políticos, econômicos e, por conseguinte, humanitários que tiveram sua gênese nos mandatos dos presidentes Hugo Chávez e Nicolás Maduro. A partir da queda vertiginosa no preço do barril de petróleo, problemas como recessão econômica, escassez de alimentos básicos e medicamentos, somado ao declínio dos sistemas de saúde e educação e o acirramento das disputas políticas entre apoiadores e

opositores dos governos, o país passou a reforçar os altos índices de pobreza e desigualdade em todas as classes sociais, assim, o fluxo de nacionais da Venezuela para o Brasil aumentou exponencialmente. De acordo com dados Fundo das Nações Unidas para a Infância, entre 2015 e 2019, o Brasil registrou mais de 178 mil solicitações de refúgio e de residência temporária de indivíduos vindos da Venezuela (UNICEF, 2020; Pereira, 2020).

## **2. Histórico da Política Externa Brasileira Contemporânea para Migrações**

O período da redemocratização promoveu algumas mudanças na política externa brasileira (PEB) voltada ao tema das migrações, impulsionando uma certa recuperação do envolvimento com a temática, bem como a tradição humanitária, que havia se iniciado no pós-Segunda Guerra, mas que se arrefeceu durante a ditadura militar. Nesse período, o Brasil teve uma atuação bastante significativa no que se refere ao tema do refúgio, tendo participado das discussões da Conferência Internacional acerca do texto preparatório da Convenção do Estatuto dos Refugiados de 1951, a qual ratificou no ano seguinte à sua elaboração - apesar de manter a reserva geográfica. Além disso, o país foi eleito membro do Comitê Consultivo do ACNUR, tendo em vista a ação de acolhimento de um número significativo de refugiados europeus em 1954 (Moreira, 2010).

O Golpe Militar de 1964 viria alterar de maneira bastante substancial a política brasileira voltada ao tema das migrações, trazendo um retrocesso marcante em relação ao período anterior, especialmente ao considerar que o Brasil deixaria de ser um país de acolhida para se tornar origem de diversos migrantes perseguidos por questões políticas. Nesse contexto, as legislações relativas à recepção de migrantes se tornaram progressivamente restritivas. Na década de 1980, deu-se início à elaboração de um marco regulatório para o tema das migrações, elaborado a partir dos preceitos norteadores da Constituição Federal de 1967 e dos Atos Institucionais. O resultado desse processo foi um projeto de lei que objetivava restringir a entrada de migrantes no país, determinando que a orientação da política migratória do Brasil seria de redução do fluxo de entrantes, usando como justificativa a proteção do interesse nacional (Moreira, 2010; Sant'ana, 2022).

Em fins da década de 1980, período em que se iniciou o processo de redemocratização do país, foi promulgada uma nova Constituição Federal, em 1988, que tinha como princípios norteadores a defesa dos direitos humanos e a garantia da dignidade humana. Nessa perspectiva, a temática das migrações volta a ser uma pauta debatida internamente a partir desse retorno à valorização e ao debate dos DH. Nesse sentido, a nova norma constitucional se mostrava incompatível com a legislação voltada à migração vigente no país, que era pautada pela

centralidade da segurança nacional em detrimento da garantia e proteção de direitos. Ainda, o Estatuto do Estrangeiro ia na contramão dos compromissos internacionais que o país assumiu dentro da temática de direitos humanos, a exemplo da retirada da reserva geográfica relacionada ao reconhecimento do status de refugiados e os avanços observados a partir da adesão da definição expandida de refugiado da Declaração de Cartagena de 1984 (Sant'ana, 2022; Moreira, 2010).

Apesar dessas incompatibilidades entre a legislação específica para migrações e os novos compromissos que o Brasil pós ditadura vinha assumindo, inclusive em sua própria Constituição, não se verificou mudanças imediatas no trato das questões migratórias no país. Isso se deve ao fato do Estatuto ter permanecido como a referência principal no tratamento dado pelo Estado aos migrantes, haja vista a dificuldade de aplicação direta da nova Constituição nessa temática. Em suma, nos primeiros anos pós redemocratização, a Constituição desempenhou um papel importante na promoção de debates e reflexões acerca dos problemas contidos no Estatuto do Estrangeiro, apesar disso, quando se observa o âmbito prático, esse período ainda contou com dificuldades para modificar, na prática, as determinações da Lei 6.815 (Sant'ana, 2022).

Posteriormente, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi muito importante no que tange aos avanços no campo dos direitos humanos. Entre as ações adotadas nesse momento, pode-se notar uma PEB voltada para a melhoria da imagem do Brasil no sistema internacional, principalmente a partir de estratégias como a participação em fóruns multilaterais, organizações e regimes internacionais, como ferramenta para tentar uma posição permanente no Conselho de Segurança. Ainda, internamente o governo adotou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) em 1996, que, entre outros objetivos, estava preocupado em criar um projeto de lei que fosse responsável por regulamentar o estatuto do refugiado (Moreira, 2010).

Assim, com a participação do ACNUR, o país estabeleceu a Lei nº 9.474 de 1997, sendo o primeiro na América do Sul a estabelecer uma legislação específica sobre o tema, considerada inovadora e moderna, uma vez que além de levar em consideração marcos internacionais para refugiados, também usava a definição mais abrangente para esse grupo e incluía direito a reunião familiar. Sendo assim, a PEB desse governo demonstrava uma preocupação com o tema dos direitos humanos, bem como foi responsável por fortalecer a questão dos refugiados. Isto é, observa-se os esforços no campo internacional para ampliar a atuação do país na temática, a exemplo da abertura para receber refugiados do Afeganistão no pós-11 de setembro (Moreira, 2010).

Diante disso, é importante salientar que essas movimentações para a retomada de políticas voltadas para migrações podem estar associadas aos interesses do governo, mas também ao aumento dos fluxos migratórios que ocorreram principalmente a partir do segundo governo de FHC, que foram posteriormente mantidos durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Nesse sentido, o governo de Lula foi marcado por uma “mudança na continuidade”, já que a política externa manteve suas diretrizes, a partir de uma mudança de foco. Entre esses pontos pode-se destacar a manutenção da política governamental para refugiados, bem como o fato de que o país manteve a política de reassentamento de indivíduos desse grupo (Uebel; Ranincheski, 2017; Moreira, 2010).

Nessa perspectiva, a temática de migrações continuou sendo importante durante esse período, especialmente pelos fluxos migratórios que o país estava recebendo e por causa do relançamento da política externa. A partir disso, Lula apresentou uma perspectiva que tratava as migrações como uma questão de direitos humanos, destacando o impacto negativo que crises econômicas, xenofobia e problemas sociais causavam no contexto do país e na recepção de imigrantes. Ademais, é importante destacar o papel da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti na PEB do país, uma vez que esse foi um dos pontos centrais da agenda de migrações do país. Assim, nota-se que esse governo foi marcado por um retorno a um viés mais humanitário, preocupado com o nível internacional, que deu atenção para diversos temas, a exemplo de questões fronteiriças e migratórias, mas que não foi capaz de construir uma agenda governamental específica para as migrações internacionais eficiente (Moreira, 2010; Uebel; Ranincheski, 2017).

### **3. Metodologia de pesquisa**

Este trabalho é baseado em um estudo a partir da análise de conteúdo, como método de pesquisa, conseqüentemente, faz-se necessário entender seu funcionamento como metodologia e, por conseguinte, o motivo pelo qual o mesmo foi escolhido para o estudo aqui proposto. Isto posto, a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa para gerar inferências válidas e replicáveis de textos ou outras formas de conteúdo, como arte, imagens, mapas, símbolos e sons. Em outras palavras, é uma técnica sistemática e replicável de agregação de palavras em uma quantidade menor de categorias, que possuem um significado, a partir de uma codificação explícita. Além disso, podemos inferir que a contagem de palavras ou expressões indica similaridades e diferenças no conteúdo dos textos, bem como nas relações existentes entre conceitos. Desse modo, esse método de análise pode ser considerado como um meio para descrever determinadas manifestações de conteúdo presentes na comunicação, de forma

objetiva, sistemática, quantitativa e, em determinados casos, qualitativa (Krippendorff, 2004; Vilela; Neiva, 2011).

Para a realização dessa pesquisa, foram seguidas as etapas de análise sugeridas por Bardin. Nessa perspectiva, a pré análise se deu, primeiramente, pela delimitação dos objetivos da análise e, posteriormente, pela seleção dos objetos de análise, os discursos presidenciais brasileiros na Assembléia Geral da ONU entre os anos de 2011 e 2022, que se encontram disponíveis no site do Ministério das Relações Exteriores (MRE)<sup>1</sup>. A partir dessa triagem, partiu-se para a segunda etapa, que consiste em estudar o material de análise.

Nesse sentido, é importante destacar o papel fundamental que a codificação dos textos possui nessa análise, posto que ela permite o agrupamento e quantificação dos termos que possuem significados semelhantes e/ou que se referem à uma mesma temática. Assim, a partir desse processo de sistematização é possível agregar unidades que, por conseguinte, vão permitir a descrição dos conteúdos e aspectos mais relevantes para a temática selecionada (Vilela, Neiva; 2011). Diante disso, foram estabelecidas categorias, que são constituídas por um conjunto de palavras, expressões ou trechos, que foram denominadas de subcategorias.

**Quadro 1 - Categorias e subcategorias identificadas e suas definições**

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Definição</b>
Unidades de Registro	Refugiados, Terrorismo, Oriente Médio e Norte da África, Venezuela, Ucrânia, Migrantes, Xenofobia, Crimes Transnacionais	É uma quantificação da aparição de temáticas que estão contidas no tema de migrações internacionais. Foram selecionadas algumas subcategorias e, dentro delas, cabem também palavras similares ou termos que estão relacionados à elas.
Posicionamento	Proteção dos DH	Se refere a como o presidente indica o posicionamento brasileiro diante dos eventos internacionais relacionados à migração, isto é, se suas ações seria de proteção ou violação dos DH
	Violação dos DH	
Fronteiras	Abertura 1	Abertura para turismo ou concessões feitas à migração para países desenvolvidos
	Abertura 2	Abertura para recepção de pessoas em situação de risco (refugiados, asilados e apátridas)
	Fechamento	Fechamento motivado por questões de segurança ou sanitárias

Fonte: Elaboração própria.

<sup>1</sup>Os discursos utilizados nessa pesquisa foram retirados do site do Ministério das Relações Exteriores, disponíveis em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica>

A partir dessa codificação, a premissa é de que, na categoria de Unidades de registro, quanto maior o número de menções mais relevância o presidente atribuiu em seus discursos à temática escolhida, isto é, funciona como um indicador do grau de atenção, preocupação ou importância que os presidentes atribuíram à questão. É importante salientar que as palavras dessa categoria que não contribuem diretamente para o interesse da pesquisa foram desconsideradas. Ainda, as demais categorias visam trazer uma perspectiva mais qualitativa para a análise e, por meio delas, pretende-se estabelecer um indicativo dos posicionamentos que os presidentes possuem no plano internacional e interno, sob uma perspectiva ligada às determinações presentes no Pacto Global de Migrações, na Lei de Migrações (2017) e no Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967).

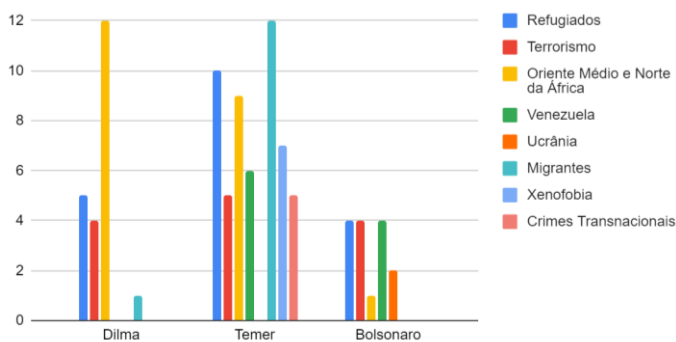
O processo de codificação foi feito com o programa QDA *Miner lite*. Partindo da leitura dos textos, foi, primeiramente, feita a codificação da primeira categoria - Unidades de Registro - selecionando todas as palavras e expressões que se referem a temática. A partir disso, foram identificados os excertos dos discursos que se dedicavam à temática de migrações internacionais. Assim, deu-se início à análise das demais categorias, em que cada uma das partes dos trechos pré-selecionados foi atribuída a uma das subcategorias supracitadas. Dessa forma, foi possível realizar a análise das categorias do conteúdo dos discursos, identificando a frequência de aparição de cada uma das subcategorias dentro dos pronunciamentos oficiais selecionados e, a partir dos dados adquiridos foram produzidos gráficos e tabelas que serão debatidos a seguir.

#### **4. Migração e Política Externa: uma análise sobre a abordagem da temática nos discursos presidenciais**

A partir do material analisado, faz-se necessário discutir os dados encontrados e, por conseguinte, buscar as possíveis diretrizes dos discursos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, bem como as linhas gerais da política externa voltada para migrações de cada um dos governos dentro do período selecionado. Desse modo, a fim de alcançar o objetivo desse trabalho, é necessário, inicialmente, comparar os índices quantitativos de cada presidente listados na categoria de Unidades de Registro. Diante disso, os gráficos abaixo demonstram uma quantificação dos termos ligados ao tema de migração em cada um dos governos.

**Gráfico 1** - Unidades de Registro: Comparação





Fonte: Elaborado pelas autoras.

O Gráfico 1 contém a frequência de menções feitas pela presidente Dilma, entre os anos de 2011 e 2015, em cada uma das subcategorias elencadas. Assim, nota-se que as citações relacionadas ao “Oriente Médio e Norte da África” se destacam como os mais frequentemente tratados por Rousseff, seguidamente de “Refugiados” e de “Terrorismo”. Esses dados estão, em alguma medida, associados a dois fenômenos migratórios que tiveram consequências e/ou ocorreram no país durante os governos de Dilma, isto é, o país passou por dois pontos de inflexão no que diz respeito à migração em massa: a Primavera Árabe e a crise na Venezuela. Esses dois *booms* ocorreram em 2010 e no biênio 2013-2014 e, por conseguinte, o país apresentava, em 2015, cerca de dois milhões de imigrantes, apátridas, refugiados e deslocados no território, o que representava, aproximadamente, um por cento da população (Collins, 2013; Rückert; Carneiro Filho; Uebel, 2016; Ranincheski, 2017).

Além disso, o mesmo gráfico também demonstra os dados relativos à quantidade de menções que o ex-presidente Temer fez ao tema das migrações. A partir disso, percebe-se que o tema mais citado é “Migrações/Imigrantes” e, em seguida, as subcategorias “Refugiados” e “Oriente Médio e Norte da África”. Sendo assim, como apontado por dados do Refúgio em Números, publicado pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o Brasil, só em 2017, reconheceu 11.231 pedidos de refúgio. Dessa forma, é notável que a questão migratória tornou-se mais relevante no país, especialmente por conta da proximidade geográfica com o novo foco de migrantes forçados no mundo: a Venezuela (Silva *et al.*, 2020; Claro, 2015; Mendes; Menezes, 2019).

No entanto, quando se avalia a partir de uma perspectiva política e institucional, a gestão Temer indica um certo retrocesso dentro da agenda de migrações, haja vista que diversas determinações da Nova Lei de Migração foram mantidas fora da agenda oficial. Ademais, entre 2016 e 2018, a temática de migrações não obteve avanços estratégicos dentro do país, bem como sofreu com o desestímulo da participação em discussões e fóruns institucionalizados sobre o tema (Vendruscolo, 2021).

Ainda, o gráfico expõe o número de referências feitas pelo presidente Bolsonaro às subcategorias que se ligam às migrações internacionais. Diante disso, é perceptível que os temas mais comentados pelo presidente foram: “Refugiados”, “Terrorismo” e “Venezuela”. Novamente, os resultados sugerem um possível impacto da conjuntura nos discursos proferidos pelo presidente, especialmente no que diz respeito à crise venezuelana. Nesse sentido, é importante considerar as consequências da ruptura brasileira com o governo de Nicolás Maduro e o apoio dado à oposição dentro da Venezuela, feito ainda no governo Temer, que desencadeou uma situação complexa em que o espaço para diálogo intergovernamental acerca da crise migratória se viam fechados. Apesar disso, é interessante pontuar que a entrada de venezuelanos, especialmente por Roraima, manteve-se constante (Mendes; Menezes, 2019).

Outro aspecto interessante é a quantidade de citação à temática do terrorismo. Esse número pode ser atribuído à uma percepção que pode, em alguma medida, ser entendida como equivocada do presidente acerca dos migrantes, que vai na contramão das determinações feitas pela Lei de Migrações. Nesse sentido, é possível depreender que, apesar da temática aparecer diversas vezes nos discursos do presidente, o que se observa é uma retórica regressiva na política do Estado brasileiro para as migrações, bem como a retomada do paradigma da segurança nacional na proposição dessas políticas.

Isto posto, o Gráfico 1 ilustra uma comparação entre os presidentes, usando as subcategorias das Unidades de Registro. A partir dele, é possível perceber que, diferente do pressuposto, o presidente Temer quem fez o maior número de referências ao tema das migrações internacionais, apesar de contar com dois discursos a menos que Rousseff e um a menos que Bolsonaro. Ainda, é interessante reiterar a ausência de citações nos pronunciamentos de Dilma e Bolsonaro a temas como “Xenofobia” e “Crimes Transnacionais”.

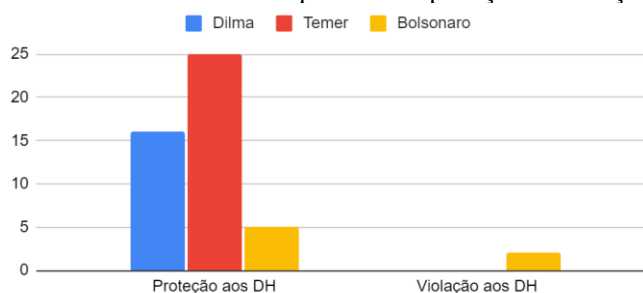
O governo seguinte, de Michel Temer, demonstrou o maior número de menções e uma maior diversidade de temas, uma vez que falou de todas as questões menos do conflito da Ucrânia, que surgiu posteriormente. Dessa forma, a PEB de Temer foi marcada pelo grande interesse em desenvolver aspectos econômicos do país. Dessa forma, além de priorizar as relações com o hemisfério norte e acordos comerciais, essa política externa também foi marcada pelo isolamento diplomático da Venezuela e pela pouca participação em âmbitos multilaterais (Vendruscolo, 2021; Uebel; Ranincheski, 2017). Como supracitado, apesar de abordar diversos temas ligados às migrações, Temer possuía uma PEB voltada ao desenvolvimento econômico. Isto é, apesar de abordar muitos tópicos ligados à migração em seus discursos, pode-se notar poucas ações efetivas no que tange a ampliação da atuação internacional do Brasil no tema de migração.

Por outro lado, ao se analisar as menções feitas por Jair Bolsonaro, observa-se uma mesma quantidade de menções das subcategorias “Refugiados”, “Terrorismo” e “Venezuela”. Esse governo foi responsável por romper com as mudanças que estavam sendo feitas nas políticas internas voltadas para migrações, uma vez que voltou a tratar a questão a partir do viés securitário. Além disso, é interessante notar os esforços do ex-presidente para revogar a nova Lei de Migrações, bem como a decisão de retirar o país do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (Mendes; Menezes, 2019). Sendo assim, apesar de citar vários termos associados ao tema, é possível perceber um desinteresse em atuar de forma cooperativa na recepção e acolhimento de refugiados durante o seu governo. Associado a isso, o alto nível de citações ligadas a terrorismo podem ser uma demonstração dessa tendência de tornar a política de migração voltada a segurança.

Outrossim, a base de sustentação do governo Bolsonaro possuiu um forte caráter ideológico, inclusive no que diz respeito ao tema das migrações. Esse fato pode ser observado em diversos elementos do governo, a exemplo de documentos de grupos que apoiavam o ex-presidente e que destacam que o país devia ser fechado a indivíduos que viessem de países que não “compartilhassem” dos ideais nacionais determinados por esse grupo (Mendes; Menezes, 2019). Nessa perspectiva, infere-se que apesar de falar sobre o tema, o governo Bolsonaro parece estar mais preocupado em utilizar da crise da Venezuela como um elemento ideológico, para reafirmar pontos negativos do “comunismo” e, conseqüentemente, positivos de seu governo, do que garantir direitos aos venezuelanos recebidos pelo Brasil.

À vista disso, os gráficos abaixo oferecem uma perspectiva mais qualitativa dos dados analisados. O Gráfico 2 denota, a partir de uma análise dos discursos, se os presidentes apresentam posicionamentos que demonstram atuação voltada à proteção ou à violação dos direitos humanos dentro da temática de Migrações. Essa divisão foi feita a partir das determinações acerca das migrações internacionais estabelecidas no Pacto Global de Migrações, na Lei de Migrações e no Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967).

**Gráfico 2** - Posicionamento: Falas que indicam proteção ou violação dos DH



Fonte: Elaborado pelas autoras.

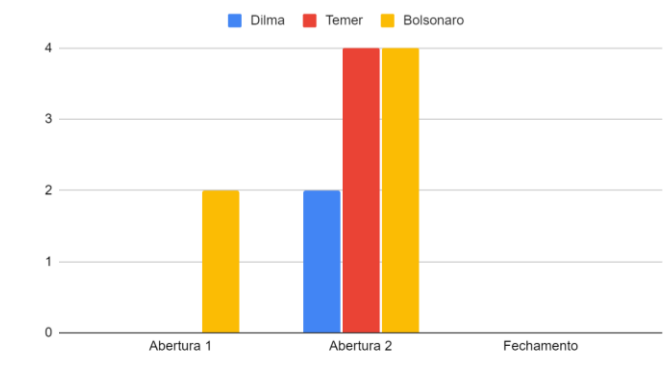
Diante disso, o ex-presidente Temer fez a maior quantidade de falas que indicam um posicionamento que é protecionista dos direitos humanos. Entretanto, esse governo tinha uma política externa mais voltada ao desenvolvimento econômico e, em alguma medida, mais afastada da defesa de direitos humanos. Nesse sentido, apesar de sancionar a nova Lei de Migrações e fazer pronunciamentos que indicam uma proteção desses direitos, entre as políticas deste governo, é possível destacar a aversão à imigrantes, principalmente cubanos e venezuelanos (Uebel, Ranincheski, 2017).

Ainda, o governo Dilma, apresentou um esforço em estabelecer políticas voltadas a proteção dos indivíduos em situação de migração forçada, a exemplo disso é possível destacar a preocupação em se pensar políticas públicas estatais, a implementação de uma PEB mais aberta ao multilateralismo, a cooperação e a ações voltadas a garantias de direitos humanos num geral (Uebel, Ranincheski, 2017). Diante disso, é possível depreender que esse governo estava preocupado em defender os direitos humanos, mas não foi capaz de estabelecer todas as políticas que, de fato, seriam capazes de garantir maior acesso de direitos à população migrante.

Ademais, o presidente Bolsonaro, possui o menor número de referências à proteção dos DH, bem como é o único que teve excertos que faziam referência à violação dos direitos humanos. Um dos trechos enquadrados nesta subcategoria está no discurso de 2021 e diz: "Concederemos visto humanitário para cristãos, mulheres, crianças e juízes afegãos" (BOLSONARO, 2021). Esse trecho infringe o princípio da universalidade indicado na Lei de Migrações, que prevê como base norteadora da política migratória brasileira a não acepcia de indivíduos, independente de cor, nacionalidade, sexo, crenças, convicções políticas, filosóficas ou religiosas (Brasil, 2017).

Ainda, alguns fatores conjunturais podem estar relacionados às especificidades de dados apresentados pelos materiais de Bolsonaro, sendo eles, majoritariamente, ligados à mudança do viés sobre migrações, tornando o tratamento mais securitizado, diferentemente dos governos anteriores. Assim, é válido destacar pontos que foram supracitados, como a aprovação da Portaria nº 666 que permite a expulsão de migrantes considerados de risco, e a saída do Pacto Global de Migrações, que indica um possível distanciamento do governo Bolsonaro da cooperação internacional voltada para migração segura, ordenada e regular, promovida pela ONU. Outrossim, o Gráfico 3 aponta as referências feitas à questões de fronteiras, tema fundamental quando se debate migrações internacionais.

**Gráfico 3** - Fronteiras



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Nessa perspectiva, é possível observar que há um número de referências feitas à abertura de fronteiras para migrantes em situação de vulnerabilidade significativamente maior nos governos Temer e Bolsonaro o que, supostamente, seria um indicativo de que ambos teriam adotado políticas de acolhimento desses migrantes. Entretanto, ao observar as políticas aplicadas em cada uma das gestões, infere-se que os dados não necessariamente apontam para uma consonância entre os discursos e a implementação de ações que garantam o acolhimento dessas populações.

Nesse sentido, apesar de possuir o menor número de menções à abertura de fronteira - pensando especificamente no acolhimento de migrantes forçados, logo, abertura 2 - Dilma foi quem promoveu aumento do patrulhamento e segurança nas fronteiras. Além disso, ela também incentivou a vinda de migrantes - especialmente africanos e asiáticos - para o país e que percebia os migrantes como sujeitos que necessitavam de acesso à políticas públicas para integração (MENDES; MENEZES, 2019). Ademais, a presidenta manteve o posicionamento brasileiro na procura por soluções pacíficas de conflito e na proteção dos direitos humanos nessas situações. É nesse contexto que Rousseff apresenta o conceito de Responsabilidade ao Proteger, que procura garantir que ações internacionais de proteção de civis não gerem situações piores, bem como presa pela prevenção do uso da força (COSTA DA SILVA, 2016).

Por outro lado, o governo Temer, que contou com um alto índice de citações à abertura de fronteiras a migrantes vulneráveis, teve como prática uma política de reclassificação de refugiados sírios e haitianos, que passaram a ser portadores de visto humanitário e não mais refugiados, o que retirou a obrigação do Estado de fornecer auxílio econômico e jurídico à esse grupo. Outrossim, a gestão também promoveu uma política de culpabilização do governo da Venezuela pela chegada de grandes contingentes de indivíduos no país (UEBEL, RANINCHESKI, 2017). Nessa perspectiva, apesar dos indicativos dados pelos dados apresentados anteriormente, o que se verifica é uma prática pouco acolhedora por parte do ex-presidente.

Por fim, quando se considera a gestão Bolsonaro, é importante notar que o presidente faz menção não apenas à abertura para populações migrantes em situação de risco, mas também à abertura motivada por questões econômicas. Nessa perspectiva, é interessante lembrar a já supracitada Portaria nº 666, que, na contramão do marco regulatório interno, se refere ao migrante como indivíduo perigoso e permite a proibição de ingresso ou a deportação sumária desses indivíduos (MENDES; MENEZES, 2019). Diante disso, é possível depreender que, apesar dos indicativos dos discursos, a política adotada pelo governo Bolsonaro, na realidade, não era de abertura à recepção, mas o que se verifica são políticas e ações de desmobilização da garantia dos direitos dos migrantes forçados no Brasil.

### **Considerações Finais**

A crescente importância da temática fez com que diversas nações do mundo se preocupassem em integrar esses debates em suas políticas internas, como é o caso do Brasil. Logo, durante o histórico do país, especialmente após a redemocratização, pode-se observar uma maior preocupação em integrar esses temas nas agendas de política externa do país, bem como nos aparelhos legais internos.

Apesar dessa tendência geral de se engajar nas discussões, tanto interna quanto internacionalmente, a importância dada ao tema, bem como a perspectiva sob a qual ele é tratado varia entre os governos. Diante disso, para compreender melhor o avanço da PEB para migrações ao longo dos anos, é necessário observar como os grupos que ocuparam o poder lidaram com a temática. Associado a isso, diversos mecanismos podem ser utilizados para garantir um estudo eficiente sobre essas mudanças e evoluções, a exemplo da análise de conteúdo. Nesse sentido, ao analisar os pronunciamentos feitos pelos presidentes, pode-se elencar alguns pontos interessantes sobre a forma como a política externa era apresentada em comparação com as agendas colocadas em prática internamente.

Assim, ao analisar o material proposto, o governo da ex-presidenta Dilma foi marcado por discursos que defendiam os direitos humanos, apesar de não ter tantas menções às questões ligadas à migração e refúgio, especificamente. Além disso, uma análise mais qualitativa de seus pronunciamentos indicam uma preocupação em fazer um acolhimento que respeite os direitos desse grupo, especialmente por defender um processo mais humanitário. No entanto, como supracitado, o governo dela contou com diversos conflitos internos que, em alguma medida, impediram que Rousseff fosse capaz de implementar as políticas nacionais que dariam sustentação às questões defendidas por sua PEB.

Ademais, ao observar os dados coletados acerca do governo Temer, é possível notar que, mesmo sendo o ex-presidente com menor quantidade de discursos, ele apresentou o maior número de menções a termos que se vinculam ao tema das migrações. Num primeiro momento, essa análise quantitativa apontaria para um governo que tinha a pauta de migração como um ponto central dentro de sua agenda, entretanto, ao observar as políticas aplicadas, o governo apresentou uma certa resistência à recepção de migrantes forçados e a aplicação da nova legislação nacional aprovada para a temática. Outrossim, é interessante notar que o contexto em que o governo estava inserido também exerceu influência significativa sobre esses dados, haja vista a importância internacional que o tema, especialmente do refúgio, havia adquirido, especialmente motivado pela crise venezuelana.

Por outro lado, os pronunciamentos de Bolsonaro indicam uma menor preocupação com temáticas ligadas aos direitos humanos e a garantia de acesso a migrantes em situação de risco. Isso pode ser notado quando observa-se a menor quantidade de menções, mas também a primeira citação de violações de direitos na temática. Desse modo, apesar de defender em seus discursos um viés mais inclusivo, a análise mais qualitativa do material indica um posicionamento contrário a isso, ou seja, a sua agenda interna colocou em prática diversos impeditivos para um acolhimento mais humanitário desse grupo. Ainda, infere-se que a maior parte das menções estavam ligadas a questões da Venezuela porque isso fazia parte de um esforço para manter as bases de seu governo, nomeadamente destacar os problemas existentes em países “comunistas” e, conseqüentemente, reafirmar os pontos positivos de seu modelo.

Em suma, percebeu-se que a análise de conteúdo é um método interessante para compreender temas ligados à política externa, haja vista a importância que discursos e pronunciamentos têm dentro dessa área de estudo. Entretanto, é perceptível que esse método requer, também, uma análise qualitativa dos dados, tendo em vista as possíveis disparidades entre o discurso e a prática que podem ser encontradas a partir da observação desses materiais.

## REFERÊNCIAS

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR ). **Após 4 anos de conflito na Síria, Brasil lidera acolhimento de refugiados sírios na América Latina**. 2015. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2015/03/13/apos-4-anos-de-conflito-na-siria-brasil-lidera-acolhimento-de-refugiados-sirios-na-america-latina/>. Acesso em: 18 nov. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR ). **Legislação**.2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/legislacao/>. Acesso em: 17 ago. 2022

BHARDWAJ, M. **Development of Conflict in Arab Spring Libya and Syria: From Revolution to Civil War.** The Washington University International Review. 2012, v. 1, pp. 76-96. Disponível em: [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7367~v~Development\\_of\\_Conflict\\_in\\_Arab\\_Spring\\_Libya\\_and\\_Syria\\_From\\_Revolution\\_to\\_Civil\\_War.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7367~v~Development_of_Conflict_in_Arab_Spring_Libya_and_Syria_From_Revolution_to_Civil_War.pdf). Acesso em: 14 nov. 2022.

BRAGA, J.L.R. **Os campos de refugiados: um exemplo de "espaços de exceção" na política contemporânea.** In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000200036&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200036&lng=en&nrm=abn). Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.445**, de 24 de maio de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972.** Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=70946&ano=1972&ato=948UTW650dnRVTf9a>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CLARO, C. A.B. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: Avanços e Expectativas.** Boletim de Economia e Política Internacional | BEP, Repositório ipea, ed. 26, p. 41-53, 1 abr. 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 14 nov. 2022.

COLLINS, R.. **Revoluções de ponto de virada e revoluções por colapso do estado: Por que revoluções têm êxito ou fracassam?.** Novos estudos CEBRAP, n. Novos estud. CEBRAP, 2013 (97), nov. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/KhjvWgMr4jQLFj4f5jbVnn/?lang=pt#>. Acesso em: 30 jan. 2023.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. Genebra, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 25 nov. 2022.

CORRÊA, L. F.S.(org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946 – 2011.** 3. ed. Brasília: Funag, 2012. 986 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/996-O-brasil-nas-nacoes-unidas-1946-2011.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.



COSTA DA SILVA, D. **A agenda de direitos humanos na política externa brasileira e a participação das ONGs no seu processo de formulação**. 2016. Tese (doutorado) – Ciência Política, UERJ, Rio de Janeiro, 2016.

COSTA DA SILVA, D; RIBEIRO, R. A.; CARVALHO, T. C. O. A Análise De Conteúdo De Pronunciamentos Oficiais Como Metodologia Interpretativa Da Política Externa Brasileira. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 6, n. 2, p. 346-363, jan. 2015.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Disposições preliminares. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de; CRUZ, Taís Vella (org.). **Comentários à Lei 13.445/2017: A Lei de Migração**. Porto Alegre: Editora Fi, 2020. cap. 1, p. 19-93. ISBN 978-65-87340-15-9. Disponível em: <https://www.editorafi.org/15comentarios>. Acesso em: 20 nov. 2022.

JARDIM, T. D. M. **A lei migratória e a inovação de paradigmas**. Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania, Brasília, v. 12, n. 12, 2017. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-12\\_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-12_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf). Acesso em: 24 nov. 2022.

KRIPPENDORFF, K. **Conceptual Foundation**. In: KRIPPENDORFF, Klaus. Content Analysis: an introduction to its methodology. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004. Cap. 2. p. 1-411.

MENDES, J. S. R.; MENEZES, F. B. B. **Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional**. Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades. Salvador, n. 247, mai./ago., p. 302-321, 2019. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2019.n247.p302-321>. Acesso em: 19 jan. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Discursos**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos>. Acesso em: 18 out. 2022.

MOREIRA, J. B. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. Rev. bras. polít. int. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/4Hd4sbg45CnrH6dyZ4DXnVs/#>. Acesso em: 30 jan. 2023

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 18 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração de Cartagena: Conclusões e Recomendações**. Cartagena das Índias, 22 nov. 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 26 out. 2022.

PEREIRA, B.P.M. **A resposta do Brasil à crise de refugiados venezuelana: uma análise das ações humanitárias desenvolvidas**. 2020. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ação Humanitária, Cooperação e Desenvolvimento, Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2020. Disponível em: [https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/9221/1/DM\\_37993.pdf](https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/9221/1/DM_37993.pdf). Acesso em: 18 out. 2022.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. In: ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Currículo Permanente: Direito Constitucional**. [S. l.: s. n.], 2006. cap. 1. E-book.

REIS, R. **Soberania, direitos humanos e migrações internacionais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2004, v. 19, n. 55, p. 149-163. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200009>. Acesso em: 14 out. 2022.

SILVA, D. F. **O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas**. Revista Brasileira De Estudos De População, 2017, p. 163–170. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0001>. Acesso em: 14 out. 2022.

SILVA, G. J *et al.* **Refúgio em Números**, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 18 nov. 2022.

SPOSATO, K. B; LAGE, R. C. M. **A Retirada do Brasil do Pacto Global para Migração Segura: Um Olhar Crítico Pela Ótica do Transconstitucionalismo**. Caderno de Relações Internacionais, [s. l.], v. 11, ed. 20, p. 217 - 245, 2020. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1261/93>. Acesso em: 17 nov. 2022.

TRINDADE, A. A. C. **Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI**. Rev. bras. polít. int. [online]. 1997, v. 40, n. 1, p.167-177. ISSN 1983-3121. <https://doi.org/10.1590/S0034-73291997000100007>. Acesso em: 17 nov. 2022.

UEBEL, R. R. G.; RANINCHESKI, S. Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, jun.-jul., p. 79-100, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/51975>. Acesso em: 17 jan. 2023.

VENDRUSCOLO, L. **POLÍTICA MIGRATÓRIA DO GOVERNO MICHEL TEMER EM PERSPECTIVA**. **Conexões Internacionais**, v. 2, n. 1, jan-jun, p. 13-21, 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/ci/article/view/13307>. Acesso em: 17 jan. 2023.

Trabalhos relacionados à temática Instituições, regimes e governança global — Professora  
Avaliadora: Isabela Garbin

## **A ATUAÇÃO DA CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA NA INTEGRAÇÃO LOCAL DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS E REFUGIADOS**

SANTOS, Luara Dias. (UFU)<sup>1</sup>

NASCIMENTO, Joana D'arc Moreira. (UFU)<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Em relação à temática das migrações forçadas, nota-se um aumento considerável em sua importância no cenário internacional recente, devido ao expressivo crescimento nos fluxos migratórios. Apesar de representar uma das formas mais complexas de movimentação humana, os deslocamentos forçados têm se tornado uma realidade em ascensão nos últimos anos, levando o Brasil, assim como o resto do mundo, a lidar com um crescimento nos números de indivíduos em busca de proteção. Diante disso, considerando o aumento de refugiados existentes no país, torna-se fundamental o entendimento de formas eficientes de integração local, uma vez que soluções a longo prazo permitem a garantia de direitos. Nesse contexto, a iniciativa Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), projeto estabelecido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, é considerada uma importante ferramenta na rede de proteção de refugiados no país. Sendo assim, a presente pesquisa tem como principal objetivo compreender a atuação da CSVM da Universidade Federal de Uberlândia no processo de acolhimento e integração de refugiados no município de Uberlândia-MG, identificando os espaços de atuação da instituição e a sua importância na garantia dos direitos humanos dos migrantes na cidade. Assim, é interessante destacar que, ao analisar os dados, esse estudo entendeu que, entre outros, a CSVM-UFU corrobora para o crescimento da confiança e do bem-estar geral dos indivíduos, principalmente por promover ações de ensino, pesquisa, extensão e advocacy, que são responsáveis por garantir elementos importantes no processo de integração social de migrantes forçados em Uberlândia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Uberlândia; Refugiados; Direitos Humanos

### **1. Introdução**

No que se refere ao tema das migrações forçadas, o que se observa é um aumento significativo de sua relevância no sistema internacional nos últimos anos, haja vista o expressivo crescimento de fluxos migratórios. Apesar de configurar uma das mais complexas

---

<sup>1</sup> Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais.

<sup>2</sup> Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais.

formas de mobilidade humana, os deslocamentos forçados se tornaram uma realidade crescente nos últimos anos, fazendo com que o Brasil, assim como o restante do globo, lidasse com um crescimento dos números de indivíduos à procura de proteção. De modo geral, essa busca se dá em razão de temor legítimo de perseguição motivada por raça, religião, opinião política, grupo social, nacionalidade ou diante de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos. Nessa perspectiva, regimes regionais foram instituídos a fim de lidar com a questão dos refugiados, considerando, sobretudo, experiências particulares com os fluxos em determinados contextos históricos. Atualmente, um dos principais regimes internacionais dentro dessa temática é o Alto Comissariado das Nações Unidas que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, vem atuando em diversas localidades na tentativa de promover melhores soluções para a problemática do refúgio no mundo (Silva, 2017; Cavalcanti; Oliveira; Silva, 2021; Brasil, 1997; Moreira, 2015).

Nesse sentido, é importante compreender a inserção local de migrantes forçados, a fim de analisar, de modo mais eficiente, essa problemática. Assim, a integração é entendida como um mecanismo de solução a longo prazo para os desafios impostos pela migração forçada a partir de três dimensões principais: a jurídica, que diz respeito à garantia de direitos, por parte do Estado acolhedor, à essa população; a econômica, que envolve a criação de meios de sobrevivência que garantam um padrão de vida digno dentro da sociedade em questão; e, por fim, necessita de um processo sociocultural que envolve adaptação e aceitação que permita ao migrante fazer parte da vida social do país em que foi acolhido, podendo contribuir ao mesmo tempo que é inserido na sociedade (Drechsler, 2019; Moreira, 2012 *Apud* Moreira, 2015).

Além disso, no que tange à integração, as legislações estatais e suas respectivas sociedades podem se posicionar de forma mais aberta ou restritiva em relação à chegada de migrantes no país. Portanto, destaca-se que a atuação do ACNUR na tentativa de estabelecer contatos e parcerias, tanto com o poder público, quanto com Organizações Não Governamentais (ONGs) e outras instituições da sociedade civil com vistas a implementação de projetos de assistência a essa população de atenção se torna bastante relevante para esse processo de integração (Moreira, 2012 *Apud* Moreira, 2015).

É nesse contexto que se insere a iniciativa Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), que vem trabalhando no Brasil de modo a formar uma rede de atuação em ensino, pesquisa, extensão e *advocacy*, configurando uma importante rede de proteção, além de serem relevantes no processo de integração local de migrantes forçados. À vista disso, a atuação das CSVM, desde 2003, em alguma medida, impactou a inclusão de um parágrafo no Pacto Global para Refugiados, assinado em 2018, que prevê a criação de uma rede acadêmica a nível global,

integrando universidades, institutos de pesquisa e o próprio ACNUR, haja vista o entendimento de que o estímulo à produção de conhecimento acerca do tema de migrações forçadas é capaz de corroborar no alcance dos objetivos propostos pelo documento. Dessa forma, é possível consolidar o reconhecimento da comunidade internacional acerca da importância das Instituições de Ensino Superior (IES) no processo de construção da proteção da população em situação de migração forçada, especialmente no que diz respeito à integração local desse grupo (Blanes *et al.*, 2020).

Dessa forma, é interessante notar o trabalho de significativa importância que as universidades vêm desempenhando no Brasil ao longo dos últimos 19 anos da Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Durante esse período, foi notado um crescimento do engajamento das IES em diferentes âmbitos, mas especialmente na ampliação do conhecimento especializado sobre a questão migratória no país e na melhoria no processo de acolhida. Nessa conjuntura se insere a CSVM da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), que vem atuando nos eixos supracitados, bem como promovendo os direitos humanos (DH), direito internacional humanitário e direito dos refugiados (CSVM-UFU, 2022, Blanes *et al.*, 2020).

A CSVM-UFU foi criada em 02 de outubro de 2020 com uma parceria estabelecida entre o ACNUR e a UFU, e foi idealizada como uma rede interinstitucional, que reúne Núcleos e Grupos existentes na Universidade, sob a coordenação do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos (NUPEDH). Os primeiros anos de atividade da Cátedra foram muito influenciados pelos impactos da pandemia do COVID-19, especialmente porque esse contexto aumentou a preocupação com a implementação de um projeto desse tipo (CSVM-UFU, 2022). Desse modo, este trabalho, ainda em desenvolvimento, visa apresentar os objetivos, resultados e desdobramentos da extensão universitária realizadas pela CSVM-UFU. A experiência permitiu compreender quais as principais demandas no campo dos direitos humanos e da integração local dos migrantes e refugiados residentes em Uberlândia, no Estado de Minas Gerais, Brasil. Sendo assim, o objetivo central do trabalho é analisar como a CSVM da UFU se insere dentro do processo de acolhimento de refugiados no município. Portanto, busca-se entender melhor como essa organização atuou no processo de integração e como ela afetou a garantia de direitos humanos desse grupo na cidade de Uberlândia.

## **2. Desenvolvimento**

O tema dos deslocamentos forçados recebeu destaque na agenda política internacional no período das grandes guerras mundiais. O pós Segunda Guerra Mundial propiciou a realização de várias Convenções e Fóruns Internacionais voltadas à temática, logo, os Estados

e Organizações Internacionais têm criado instituições para lidar com aspectos relacionados aos fluxos migratórios. O ACNUR, por exemplo, nasce como reflexo das mudanças nas dinâmicas migratórias no sistema internacional, especialmente influenciado pelo aprofundamento da globalização e do resultado das duas grandes guerras, que propiciaram o surgimento de um número crescente de pessoas deslocadas internacionalmente. Em linhas gerais, o ACNUR atua na proteção internacional e na busca de soluções permanentes para a questão do refúgio no mundo, destacadamente, por meio da repatriação, processo de reassentamento e, principalmente, integração local (Gomes, 2021; ACNUR, 1950).

Sendo assim, o ACNUR, especialmente após 2003 – ano em que a necessidade bianual de renovação do mandato foi suspensa – passou a assumir um papel de liderança global importante, especialmente no que diz respeito à criação e gerenciamento de abrigos emergenciais e campos para deslocados. Em relação especificamente à atuação do ACNUR no Brasil, ela teve início ainda na década de 1980, quando um escritório da instituição foi aberto no Rio de Janeiro, com vistas a prestar apoio aos refugiados de países latino-americanos (Almeida, 2021; ACNUR, 2023a).

Ademais, regimes regionais também foram estabelecidos, como um meio de se lidar com as questões específicas aos problemas relacionados ao refúgio, visto que existiam diferenças de fluxos e de contextos históricos nas diferentes regiões do mundo. Desse modo, vale salientar a importância da Declaração de Cartagena de 1984 que foi responsável por ampliar a definição que foi, posteriormente, incluída na legislação brasileira. Isto posto, depois que o Brasil passou a aceitar refugiados, pode-se notar no país o desenvolvimento de um processo complexo e multifacetado de integração local o qual conta com uma intensa participação do ACNUR. Em outras palavras, um processo que envolvia diversos desafios criados pela necessidade de se proporcionar a inclusão social de migrantes em um país tão socialmente diverso (ACNUR, 2015b *apud* Moreira, 2015; Moreira, 2015).

Desse modo, é importante salientar que o Brasil é visto pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados como um país com grande potencial para o acolhimento, especialmente por possuir uma legislação considerada inovadora e inclusiva no que tange os temas de migração e migração forçada. Diferente do que comumente se espera, o percentual de imigrantes é baixo, quando comparado com a população geral do país (0,4%). Entretanto, segundo o Observatório das Migrações Internacionais, nos últimos dez anos houve um aumento de 24,4% no número anual de novos imigrantes registrados no Brasil. Ainda, nota-se também um aumento da interiorização dos imigrantes no território nacional (Mendes; Menezes, 2019; ACNUR, 2019; OBMIGRA, 2021).

A partir disso, a relação entre o ACNUR e o governo brasileiro se aprofundou, ampliando o contato para governos estaduais e municipais, além de passar a incluir outras instâncias do poder público e dar suporte no processo de desenvolvimento e fortalecimento de políticas públicas, planos e espaços que permitam a participação de refugiados e solicitantes de refúgio, especialmente em relação a debates no âmbito social. Ademais, é possível destacar dentro desse contexto as atividades de suporte técnico prestadas aos órgãos colegiados responsáveis pelo acolhimento de pessoas refugiadas e migrantes, assim como o auxílio técnico fornecido durante a primeira reunião nacional dos comitês e conselhos estaduais voltados para essa população (ACNUR, 2023b).

Dessa forma, a atuação do ACNUR demonstra que o trabalho em prol da integração e da proteção da população de migrantes forçados precisa ser uma responsabilidade compartilhada entre os diversos atores que impactam o cenário nacional e internacional, destacadamente os setores público, privado, sociedade civil e instituições de ensino. Isso porque o processo de integração, visto como um mecanismo de solução a longo prazo para os desafios impostos pela migração forçada, é uma questão complexa. A integração perpassa diversos fatores e configura um processo que envolve aspectos sociais, culturais, econômicos, jurídicos, étnicos, geográficos e estatísticos, além de ter uma relação bastante próxima com a política externa e doméstica do país, uma vez que demanda consideráveis esforços, tanto do indivíduo acolhido quanto do Estado e da sociedade que o recebe (Moreira, 2015).

Nesse sentido, percebe-se que a área de atuação do ACNUR se expandiu consideravelmente, passando a envolver as instituições de ensino brasileiras a partir da iniciativa Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), que vem trabalhando no Brasil de modo a formar uma rede de atuação em ensino, pesquisa, extensão e *advocacy*. Nos últimos vinte anos, a CSVM tem se posicionado como um ator fundamental para garantir aos deslocados acesso aos direitos e serviços básicos no Brasil, pautando-se no fortalecimento da abordagem inclusiva, da educação protetora e da pesquisa aplicada para consolidar o acolhimento de pessoas refugiadas no ambiente universitário e comunidades de acolhida. Atualmente, a iniciativa CSVM conta com 38 instituições brasileiras de ensino superior (Blanes *et al.*, 2020; Moreira, 2015; ACNUR, 2022).

A partir disso, é interessante discutir o caso do município Uberlândia, segunda maior cidade do Estado de Minas Gerais, com aproximadamente 724.536 habitantes, no ano de 2022. Segundo o Observatório das Migrações, o número de imigrantes que solicitaram regularização de documentação na cidade até dezembro de 2022 é de cerca de 4.539, todavia, salienta-se que o número de imigrantes na condição de refugiados ou beneficiários de políticas humanitárias

não é conhecido com precisão. Apesar disso, observa-se a existência de diferentes ondas de imigração Sul-Sul em direção a cidade, a exemplo da onda haitiana a partir de 2010 e venezuelana a partir de 2019, que foram responsáveis por dar visibilidade ao fenômeno, especialmente em razão da condição de vulnerabilidade de grupos de pessoa, na região (Cavalcanti; Oliveira; Silva, 2022).

Nesse contexto, entre as dificuldades enfrentadas na integração local desses migrantes na cidade, destaca-se a ausência de uma política de acolhimento local, profundamente associada à pouca expressividade dos migrantes residentes na cidade. Essa conjuntura mobilizou voluntários, grupos religiosos e algumas instituições de ensino superior em ações assistenciais eventuais. Alguns desses projetos foram institucionalizados, a exemplo da ONG Trabalho de Apoio ao Migrante (TAARE) que passou a oferecer aulas português como língua de acolhimento, primeiramente para haitianos e, com o tempo, para as demais nacionalidades de acolhimento humanitário e refúgio. Além disso, o município conta com a atuação de outras organizações, destacadamente o Refugiados UDI, que também possui um trabalho direcionado de forma específica para migrantes e cujo trabalho desenvolvido está centrado em ações assistencialistas emergenciais (CSVM UFU, 2022).

Ademais, a chegada de imigrantes da etnia Warao, também pode ser considerada como um marco para a mobilização local. A chegada das primeiras famílias incentivou uma audiência pública na Câmara dos Vereadores com presença dos poderes executivo, legislativo e judiciário, assim como da sociedade civil local. Foram realizadas algumas medidas emergenciais e foi criado um Grupo de Trabalho para integrar agentes na promoção do acolhimento local dos refugiados indígenas, mas também de outros refugiados e imigrantes beneficiários de políticas de acolhida humanitária. A Universidade Federal de Uberlândia, por meio de Núcleos e Grupos que já atuavam na promoção do acesso a direitos e serviços para imigrantes internacionais, foi um dos principais atores nesse movimento (CSVM UFU, 2022).

Nessa perspectiva, ao considerar as ações voltadas para o acolhimento e integração de refugiados no município de Uberlândia, especialmente a partir de 2019, nota-se que a implementação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFU trouxe avanços importantes para o tratamento da temática em nível local. Como comentado anteriormente, o ACNUR conseguiu avançar no Brasil, também em nível municipal e regional, em boa medida, por meio da atuação das CSVM. Sendo assim, pode-se afirmar que o posicionamento da rede CSVM como um todo, atua e fortalece a atuação do ACNUR diante da crescente ocorrência de crises humanitárias, por meio da interinstitucionalidade, do *advocacy* e da propagação educativa de questões promovidas pelas instituições de ensino do país (CSVM UFU, 2022).



### 3. Resultados

O número de refugiados no Brasil cresceu exponencialmente nos últimos anos e, conseqüentemente, aumentou-se a necessidade de pensar soluções para garantir a inserção efetiva desses indivíduos na sociedade. A partir disso, surgiu o interesse de compreender especificamente a atuação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFU, de seus Núcleos e Grupos, bem como de seus parceiros nesse processo durante os anos de 2020 e 2022.

Ademais, o procedimento para o levantamento das informações foi bibliográfico, visto que foi realizada uma busca por artigos que abordassem o tema aqui discutido, por meio de um levantamento teórico em bancos de dados e revistas acadêmicas, bem como documental, a partir da análise das informações encontradas no Relatório Bianual da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Uberlândia. Esse documento aborda as experiências e ações do projeto desde sua criação até 2022 e que está em processo de publicação. Além disso, o relatório discute, de forma quali-quantitativa, as ações desenvolvidas ao longo dos dois primeiros anos de atuação da CSVM-UFU no município, apresentando um levantamento de dados das atividades promovidas pela rede interinstitucional que compõem a Cátedra.

Nesse sentido, é necessário salientar o caráter preliminar dessa investigação, haja vista o fato das atividades e ações da CSVM-UFU terem um caráter contínuo, ou seja, vão permanecer em exercício e, conseqüentemente, novos resultados continuarão sendo gerados. Diante disso, não se pretende com essa pesquisa esgotar a identificação das áreas de impacto da Cátedra, mas evidenciar os principais resultados alcançados a partir das ações feitas nesses dois primeiros anos de atuação.

Dentro dos eixos de atuação da Cátedra, destaca-se os esforços para a difusão de conhecimento acadêmico por meio de ações de ensino e pesquisa. Entre essas ações, evidencia-se a organização de 15 minicursos, a oferta de 6 disciplinas e a publicação de 69 produções bibliográficas dentro da temática. Nessa acepção, os minicursos buscaram difundir conhecimento sobre pessoas em situação de migração forçada, especialmente refugiados, para a rede de assistência existente em Uberlândia. É interessante observar que, vários desses cursos foram ofertados, também, à sociedade civil, especialmente para o público de migrantes e refugiados (CSVM UFU, 2022).

Além disso, a CSVM-UFU promoveu 9 ações de capacitação, que tinham como principal objetivo sensibilizar a comunidade de acolhida do município de Uberlândia, envolvendo diversos setores da sociedade. Essas atividades visam capacitar agentes públicos, privados e membros de organizações da sociedade civil para atuarem na rede de assistência local aos refugiados. Somado a isso, a CSVM-UFU conta com ações importantes dentro do eixo de pesquisa, uma vez que envolve a produção de dados quantitativos e qualitativos que

ajudam na compreensão e visibilidade acerca dessa população para diversos grupos, como comunidade acadêmica, sociedade civil, setor público, setor privado e comunidade de acolhida (CSVM UFU, 2022).

Nesse sentido, a organização interinstitucional da Cátedra da UFU permite uma produção científica bastante ampla, por meio de grupos de pesquisa e a oferta de bolsas que subsidiam a pesquisa dentro da temática das migrações forçadas. Sendo assim, é interessante destacar o Guia Prático para Mulheres Imigrantes no Brasil, resultado do Projeto UAI, que capacitou 300 mulheres em situação de vulnerabilidade para atuarem como higienistas de serviços de saúde. Ademais, uma outra produção importante para o município foi o “Guia de Apoio para Imigrantes e Refugiados em Uberlândia - MG”, organizado por meio de uma parceria entre MIGRAST e TAARE. O guia é distribuído de forma física e foi produzido em 5 idiomas (português, espanhol, inglês, francês e árabe), objetivando fornecer orientações sobre como acessar direitos e serviços no município de Uberlândia (CSVM UFU, 2022).

Outrossim, um dos principais eixos de atuação da CSVM UFU é a extensão universitária, dada a capacidade dessas atividades de impactar a realidade da população migrante. Além disso, a extensão é entendida pela instituição como:

[...] voltado para o processo educativo, cultural e científico que articula ensino e pesquisa de forma indissociável da relação entre a academia e a sociedade. Assim, a comunidade universitária encontra na sociedade um espaço para elaboração da práxis dos conhecimentos acadêmicos, ao mesmo tempo em que um fluxo de trocas de conhecimentos sistematizado e popular é estabelecido (CSVM UFU, 2022).

Sendo assim, dentre a atividades desenvolvidas evidencia-se a organização de 37 eventos; a organização de cursos de ensino de português como língua de acolhimento, em parceria com as ONGs locais, alcançando aproximadamente 120 migrantes; e o atendimento de cerca de 105 pessoas para apoio com assistência jurídica, questões trabalhistas e de violência contra mulher (CSVM-UFU, 2022).

Ainda, observa-se que o campo de *advocacy* tem se mostrado muito importante nas ações propostas pela Cátedra, uma vez que envolve impactos em maior escala dentro do município e região. Essas ações têm sido feitas principalmente por meio da participação em atividades que visam à promoção de políticas públicas de garantia de direitos e integração local de pessoas em situação de migração forçada. Assim, a atuação nessa área tem se dado especialmente a partir da inserção em espaços públicos de discussão e formulação de políticas (CSVM-UFU, 2022).

Nessa acepção, durante o período discutido, a CSVM-UFU atuou em 7 ações de *advocacy*. Entre elas, é interessante salientar o trabalho junto à Câmara de Migração do Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, ao Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e à Erradicação do Trabalho Escravo (COMITRATE) de Minas Gerais. Essa ação está

voltada para o acompanhamento, promoção e monitoramento de políticas públicas estaduais dirigidas às populações migrantes forçadas, ou seja, visa defender a implementação de políticas públicas de garantia de direitos dos migrantes em situação de vulnerabilidade.

Além disso, ainda em sua parceria com o COMITRATE, a CSVM-UFU foi responsável por organizar Conferências Livres que reuniu migrantes e outros indivíduos da sociedade civil, para garantir a construção participativa do 1º Plano Estadual de Políticas para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Retornados (CSVM-UFU, 2022).

Ademais, salienta-se a criação da ação afirmativa para imigrantes no âmbito da Universidade Federal de Uberlândia, a partir da iniciativa e proposta da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, do NUPEDH e da Assessoria Jurídica para Migrantes em Situação Irregular ou de Risco. Nesse sentido, a resolução aprovada pelo Conselho Universitário apresenta três pontos centrais: a permissão do ingresso facilitado em todos os espaços de ensino; o reconhecimento como beneficiários da sua política os solicitantes de refúgio e outras formas de autorização de residência humanitária; e, por fim, a adequação das exigências documentais no processo de reconhecimento de diplomas à situação especial desses migrantes, além da isenção de cobrança de taxas. À vista disso, é importante salientar que a revalidação dos diplomas e a facilitação da entrada da população migrante em situação de vulnerabilidade na universidade permite a retomada dos projetos de vida dessa população (CSVM-UFU, 2022).

#### **4. Conclusão**

Os direitos humanos foram estabelecidos como um meio de garantir acesso a diversos elementos necessários para uma vida digna e de qualidade, incluindo questões como direito à liberdade, cidadania e de locomoção. Contudo, as crises de refugiados têm se mostrado como um risco para a efetivação de muitos dos direitos defendidos pela ONU. Isto é, as migrações forçadas estão baseadas na necessidade de locomoção por falta de acesso a direitos básicos e repetidas formas de violência. Sendo assim, observa-se que as migrações forçadas são um tema bastante complexo, que incluem elementos econômicos, sociais, culturais e jurídicos.

Além disso, mesmo que analisadas a partir das Relações Internacionais ou de outras áreas, nota-se a necessidade de articulação entre os Estados e instituições internacionais, a fim de garantir a proteção de direitos humanos e a busca de soluções duráveis para essas questões. Sendo assim, quando se observa as políticas de acolhimento que o Brasil vem pondo em prática na atualidade, é possível notar que o ACNUR desempenha um papel relevante dentro do processo, uma vez que têm ampliado a discussão e a cooperação acerca dessa temática a fim de permitir que mais refugiados e outros migrantes forçados tenham dignidade, acolhimento e

proteção no Brasil. A partir de uma atuação que inclui em âmbito federal, regional e local, por meio do desenvolvimento e participação de Planos e Comitês que tratam da temática, bem como em ações junto a instituições brasileiras ligadas ao ensino.

Diante disso, ao analisar a atuação da CSVM-UFU enquanto instrumento, pode-se depreender que ela corrobora para o crescimento da confiança e do bem-estar geral dos indivíduos, principalmente por promover ações de ensino, pesquisa, extensão e *advocacy*, que são responsáveis por garantir elementos importantes no processo de integração social de migrantes forçados em Uberlândia. Nesse sentido, quando se observa as ações desenvolvidas pela CSVM-UFU, é possível inferir que o papel desempenhado pelo projeto está diretamente relacionado à promoção de direitos e acesso a partir de um contato mais próximo aos grupos vulneráveis. Em outras palavras, o desenvolvimento e sustentação de um programa de Cátedras permite que as instituições tenham uma aproximação mais direta com a população de interesse e, dessa maneira, mais capacitados para lidar com o grupo em questão.

Dessarte, as atividades desenvolvidas pela CSVM-UFU a tornam um ator fundamental na comunidade na qual está inserida, especialmente pelo seu envolvimento em atividades que aumentam a cooperação entre diferentes atores, ao mesmo tempo que permite uma inserção dos refugiados e outros migrantes forçados que são recebidos pela sociedade. Assim, fica evidente a capacidade e importância da atuação da CSVM para ampliar os debates e o avanço das políticas relacionadas à migrações forçadas no Brasil, bem como corroborar para a consolidação dos direitos humanos e humanitários promovidos pelo ACNUR. Ainda, os dados apresentados evidenciam a importância e o alcance da atuação de organizações da sociedade civil na busca de soluções para a problemática relacionada aos migrantes forçados e as consequências de conflitos internacionais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. T. T. ONU E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: As Instituições e as relações internacionais. In: ALMEIDA, S. T. T. **IMPERIALISMO INSTRUMENTALIZADO**: O papel da ONU na resolução dos conflitos internacionais. Orientador: Prof. Dr. Manuel Frias Martins. 2013. Dissertação (Mestrado em Cultura e Comunicação) - UNIVERSIDADE DE LISBOA, Lisboa, 2013. p. 9.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR ). **Histórico**. 2023a. Disponível em:

[https://www.acnur.org/portugues/historico/#:~:text=1982%20Rio%20de%20Janeiro%20\(RJ,r efugiados%20de%20pa%C3%ADses%20latino%20americanos.&text=1988%20Bras%C3%ADlia%20\(DF\)](https://www.acnur.org/portugues/historico/#:~:text=1982%20Rio%20de%20Janeiro%20(RJ,r efugiados%20de%20pa%C3%ADses%20latino%20americanos.&text=1988%20Bras%C3%ADlia%20(DF).). Acesso em: 18 jun. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Políticas Públicas** 2023b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/politicas-publicas/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Interiorização**. 2023c. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/construir-futuros-melhores/solucoes-duradouras/integracao-local/interiorizacao/#:~:text=Desde%20o%20in%C3%ADcio%20da%20estrat%C3%A9gia,%2C%20pessoas%20idosas%2C%20entre%20outras>. Acesso em: 18 jun. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Cátedra Sérgio Vieira de Mello passa a contar com 38 universidades no país**. 2022a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/12/23/catedra-sergio-vieira-de-mello-passa-a-contar-com-38-universidades-no-pais/#:~:text=Manaus%2C%2023%20de%20dezembro%20de,e%20extens%C3%A3o%20em%20benef%C3%ADcio%20das>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BLANES, J. S. *et al.* **15 anos de cátedra Sérgio Vieira de Mello no Brasil**: universidades e pessoas refugiadas. São Bernardo do Campo, SP : Universidade Federal do ABC, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/10/15-Anos-C%C3%A1tedra-Sergio-Mello.pdf> . Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.474**, de 22 de Julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm). Acesso em: 11 ago. 2022

CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (CSVM-UFU). **Relatório Bianual**: Cátedra Sérgio Vieira de Mello - Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, p. 41, 2022. No prelo.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020**: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

DRECHSLER, C. A. F. **Apoio Governamental à Integração de Imigrantes e Refugiados Portugal**: como modelo para aplicação no Brasil. Tese (mestrado em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo) - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, p.126, 2019. Disponível em: [https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1QxKop4ikxQ6Q\\_qz\\_ePamMjgvWOae3cEx](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1QxKop4ikxQ6Q_qz_ePamMjgvWOae3cEx). Acesso em: 19 out. 2022.

GOMES, R.S.C. **O Papel Do Acnur No Processo De Interiorização dos Venezuelanos em 2018-2019**: Uma Abordagem Institucionalista Neoliberal. 2022. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/3089>. Acesso em: 19 jun. 2023.

MENDES, J. S. R.; MENEZES, F. B. B. **Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro**: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades. Salvador, n. 247, mai./ago., p. 302-321, 2019. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2019.n247.p302-321>. Acesso em: 19 jun. 2023.

MOREIRA, J. B. O papel das Cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados no Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 4, n. 8, p. 81–96, 2015. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4314>. Acesso em: 18 out. 2022.

OBMigra. **Refúgio em Números**. 2021. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 31 ago. 2022.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. In: ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Currículo Permanente: Direito Constitucional**. [S. l.: s. n.], 2006. cap. 1. E-book.

TRINDADE, A. A. C. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 1997, v. 40, n. 1, p.167-177. ISSN 1983-3121. <https://doi.org/10.1590/S0034-73291997000100007>. Acesso em: 17 nov. 2022.

SILVA, D. F. **O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas**. Revista Brasileira De Estudos De População, 2017, pp. 163–170. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0001>. Acesso em: 20 out. 2022.

## A VENEZUELA E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: ANÁLISE E PERSPECTIVA DOS CASOS VENEZUELA I E VENEZUELA II<sup>1</sup>

TEIXEIRA, Theo Nepomuceno<sup>2</sup>

### Resumo

O Tribunal Penal Internacional (TPI) é a principal e única organização internacional com prerrogativa para julgar indivíduos suspeitos de violação de direitos humanos e atualmente, dentre seus casos em aberto, encontra-se a investigação Venezuela I e o exame preliminar Venezuela II. Assim, pensando no contexto das crises atuais e a importância de mecanismos que lidem com a justiça internacional e o respeito aos direitos humanos, questiona-se: quais fatores levaram à abertura dos casos pelo TPI? Portanto, foram mobilizadas para o seguinte trabalho bibliografias que contextualizassem o quadro do país e documentos disponibilizados pelo próprio Tribunal para a análise dos casos. Dessa forma, concluiu-se que referente ao caso Venezuela I, há provas concretas do cometimento de crimes contra a humanidade pelas forças de segurança venezuelanas e no caso Venezuela II, por se encontrar em fase preliminar e com poucos documentos disponíveis, não foi possível chegar a conclusões concretas, porém, especula-se que parte do interesse do governo venezuelano em abrir a segunda investigação se dá em razão das denúncias aparecidas com relação ao seu governo no caso Venezuela I, buscando assim diminuir o foco e reduzir o impacto deste.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Política Internacional; Tribunal Penal Internacional; Venezuela.

### Abstract

The International Criminal Court (ICC) is the main and only international organization with the prerogative to judge individuals suspected of violating human rights and currently, among its open cases, are the investigation Venezuela I and the preliminary examination Venezuela II. Thus, taking the context of the current crisis and the importance of mechanisms that deal with international justice and respect for human rights, the question arises: Which factors led to the opening of cases by the ICC? Therefore, bibliographies that contextualized the country's situation and documents made available by the Court itself were used for the following work to analyze the cases. Thus, it was concluded that regarding the Venezuela I case, there is concrete evidence of crimes against humanity being committed by the Venezuelan security forces and in the Venezuela II case, as it is in the preliminary phase and with few documents available, it was not possible to reach to concrete conclusions, however, it is speculated that part of the Venezuelan government's interest in opening the second investigation is due to the complaints that appeared in relation to its government in the Venezuela I case, thus seeking to reduce the focus and reduce its impact.

**Keywords:** Human Rights; International Politics; International Criminal Court; Venezuela.

---

<sup>1</sup> Trabalho produzido com orientação da Prof<sup>a</sup> Dra. Marrielle Maia e com financiamento e apoio do CNPq, NUPEDH-UFU e INCT-INEU

<sup>2</sup> Graduando em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais.

## 1. Introdução

O Tribunal Penal Internacional é, atualmente, um dos principais mecanismos de proteção dos direitos humanos, com jurisdição para atuar sob crimes contra a humanidade, crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes de agressão, sendo a única corte independente e que julga indivíduos e não Estados. Tendo como tratado fundador o Estatuto de Roma (1998), a Venezuela foi um dos primeiros 60 países que assinaram e ratificaram o acordo e que levaram a entrada em vigor do Tribunal em 2002, o que a deixa sujeita a investigações pelo TPI (ICC, 2023c). Assim, visto que atualmente o Tribunal Penal Internacional tem uma investigação aberta (ICC, 2023c) sobre a situação do país (Venezuela I), um exame preliminar (Venezuela II) (ICC, 2023d) e que o país latinoamericano experiencia uma grande crise humanitária e migratória, com impactos para seus vizinhos, incluindo o Brasil, é de extrema importância compreender a natureza das análises e denúncias ocorridas na Venezuela, de modo a avançar nos estudos e compreensões sobre as crises do século XXI, seus impactos para o Brasil e outros atores geopolíticos relevantes e a relevância das Organizações Internacionais.

Portanto, de modo a direcionar a investigação, busca-se responder a seguinte pergunta: Quais fatores levaram a abertura de investigações pelo TPI sobre a situação da Venezuela e em que consistem as suspeitas de violações humanitárias e de direitos humanos no país? Assim, tem-se como hipótese que a crise humanitária do país e a escalada autoritária do governo, com maior centralização dos poderes ao redor do Executivo, são os principais fatores responsáveis para os desdobramentos que levaram a ação do TPI no país. Além disso, entende-se que, conseqüentemente, há precedente para a atuação do Tribunal, ou seja, que crimes contra a humanidade, crimes de genocídio, crimes de guerra e/ou crimes de agressão estão sendo cometidos em território venezuelano.

Para isso, o trabalho seguiu objetivos descritivos e exploratórios, mapeando uma revisão bibliográfica sobre o contexto da Venezuela e os seus desdobramentos históricos que levaram a situação de crise nacional, através de uma abordagem qualitativa, com interpretações, análises e relatórios produzidos por especialistas e disponibilizados pela instituição, respectivamente. Assim, inicialmente analisou-se o contexto histórico da Venezuela, passando do período pré Chávez, a chegada de Hugo Chávez ao poder e a ascensão de Nicolás Maduro. Em segundo lugar, foi examinada a investigação conduzida pelo Tribunal Penal Internacional no caso Venezuela I (ICC, 2023c) e em seguida foi feito o mesmo com os exames preliminares do caso Venezuela II (ICC, 2023d). Por fim, buscou-se analisar os resultados da pesquisa, relacionando os dois casos e apresentando perspectivas para o país.



## 2. Contexto

### a. Período pré-Chávez

De modo a compreender a natureza das denúncias e do quadro humanitário da Venezuela no século XXI, é fundamental entender como o país chegou a tal situação. Para isso, é preciso mapear o quadro venezuelano anterior à chegada de Chávez ao poder e a implementação de seu “Socialismo do Século XXI”, juntamente com o processo de consolidação da dependência do petróleo que o país desenvolveu ao longo do século XX. Assim, a história se inicia em 1899, com o fim da guerra civil no país e da “revolução liberal restauradora”, dando origem a um período de dominação das Forças Armadas que só chegaria ao fim em 1945 (Neves, 2010).

Após a saída de Cipriano Castro do poder (1899-1908), Juan Vicente Gómez (1908-1935), ex-combatente na guerra civil, assume o poder e dá início a uma série de reformas que levam a Venezuela a sua “transição produtiva”, se urbanizando e passando de uma economia fundamentalmente agrária para exportadora de petróleo (Neves, 2010). Com a negociação de contratos entre o Estado e companhias estrangeiras para a exploração de hidrocarbonetos no país, o governo Gómez foi marcado pela chegada de diversas empresas e funcionários estrangeiros, atraídos pelas massivas reservas de petróleo e pelas facilidades governamentais. Além disso, vale destacar a criação da Companhia Venezuelana de Petróleo (CVP), segundo Pedroso (2020), “uma empresa de fachada para os interesses pessoais do presidente”, com “função de negociar concessões de terra com as empresas, dando margem a atividades de corrupção”.

Gradativamente, com a predominância da atividade petrolífera e o desaparecimento de outros setores, a economia venezuelana foi assumindo um caráter importador e especulativo, com uma alta taxa de retorno, permitindo o governo liquidar sua dívida externa e com sua produção passando de 63 milhões de barris de petróleo, em 1927, para 323 milhões, em 1945. Somado à explosão do petróleo, o contexto da crise de 1929 e da ascensão do nazifascismo na Europa fez a atividade agrícola praticamente desaparecer e estreitou os laços do país com os Estados Unidos, com a vantagem do país latinoamericano de estabelecer regras favoráveis à exploração petroleira (Pedroso, 2020).

Em seu primeiro ano como produto de exportação da Venezuela, os negócios do petróleo representaram apenas 0,26% das receitas tributárias da Venezuela, passando a 12,23% dez anos depois, e cerca de 30% em 1937 e a mais de 60% em 1949. Já em 1926, o petróleo ultrapassou a soma de todos os outros produtos na pauta de exportações; em 1928, representa cerca de 80% do valor da pauta, chegando a 95%

em 1948, caindo um pouco, para 92,5%, em 1969, com o início das exportações de ferro (NEVES, 2010, p. 55).

Com o fim da Segunda Guerra, o país vivenciou um “triênio democrático” (1945-1948), após golpe liderado por Rómulo Betancourt, que tirou as Forças Armadas do poder. Porém, com as eleições de 1948, Rómulo Gallegos chega ao poder e dá início a mais uma ditadura militar. Na seguinte, em 1952, Pérez Jiménez vence sob acusação de fraude eleitoral e durante seu mandato busca se aproximar de Harry Truman e consolida a dependência venezuelana ao mercado norte-americano. Em 1958, foi formulado um acordo de manutenção da ordem democrática entre os partidos políticos mais importantes do país e o alto comando das Forças Armadas, o chamado Punto Fijo, que deu início ao mais longo período democrático da Venezuela e que duraria até 1998 (Neves, 2010; Pedroso, 2020).

Durante o puntofijismo, o Estado assumiu um caráter empresarial e planejador e até a década de 1980, viu o país crescer a taxas elevadas, especialmente devido às receitas das exportações de petróleo que se elevaram após as crises do petróleo, permitindo o financiamento de diversos programas desenvolvimentistas. Nesse período o país ficou conhecido como “Venezuela Saudita”, devido ao crescimento do seu produto e do padrão de vida da população, ao aumento das obras de infraestrutura e a chegada de migrantes de outros países latinoamericanos, tudo devido a sua economia petrolífera (Vasconcelos; Santos, 2021).

Apesar do período de riqueza, prosseguiram-se as políticas de subsídio estatal aos serviços de telefone, eletricidade, água, transporte e produtos básicos de alimentação, que somados a inundação do país por petrodólares, a estabilização do preço do barril do petróleo e ao aumento da dívida pública, levaram a explosão da crise da dívida pública, a desvalorização da moeda nacional e ao aumento da inflação (Neves, 2010; Pedroso, 2020).

O primeiro episódio que evidenciou a deterioração do quadro econômico foi a desvalorização do bolívar, em 28 de fevereiro de 1983, pelo governo do presidente Luis Herrera Campíns (1979-1984), dia que ficou conhecido como viernes negro. A crise derivou da depreciação dos preços de petróleo no início dos anos de 1980, que resultou na diminuição das receitas fiscais e, conseqüentemente, na incapacidade de o Estado venezuelano honrar a dívida externa contraída durante os anos de abundância que marcaram os governos de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) e Luis Herrera Campíns (Moreira, 2018, p. 52).

Como coloca Neves (2010), o período de 1989 a 1993 é um dos mais frágeis e críticos da história recente venezuelana. Com o avanço da crise no país, a opção para o presidente Andrés Pérez foi aceitar o receituário do Fundo Monetário Internacional, que incluía medidas contracionistas e o fim dos subsídios estatais. Tais medidas levaram ao aumento do preço dos combustíveis e conseqüentemente das tarifas de transporte público, o que fez eclodir o movimento Caracazo, onda de protestos duramente reprimidos e marcado pelo

descontentamento de civis e militares de baixa patente, o que estimulou duas tentativas de golpe de Estado em 1992, uma delas na qual Hugo Chávez era líder. No ano seguinte, Pérez sofreu impeachment e nas eleições do mesmo ano, Rafael Caldera subiu ao poder. De acordo com Moreira (2018), a descentralização e a fragmentação partidária que marcavam o quadro político recente da Venezuela ajudaram a consolidar, em um curto espaço de tempo, a imagem de Hugo Chávez como líder político.

#### **b. Governo Chávez (1999-2013)**

As eleições do ano de 1998 marcam então o fim do Punto Fijo e de suas regras político-institucionais e inauguram um novo período para a Venezuela, o chavismo. Segundo Moreira (2018), o esgotamento do modelo de representação indireta centrado nos partidos tradicionais, o aparecimento de novos atores políticos e a crise econômica após o “milagre econômico venezuelano” elevaram as tensões e contribuíram para o colapso do sistema puntofijista. Assim, após a vitória de Chávez, este convoca uma Assembleia Constituinte para elaborar uma nova Constituição, aprovada por referendo popular em dezembro de 1999 e que alterou o nome do país para República Bolivariana da Venezuela, criou mecanismos de democracia direta, dissolveu o Congresso e a Suprema Corte e “alterou a configuração entre os poderes do Estado, levando à hipertrofia do Executivo em relação ao Legislativo e ao Judiciário” (Moreira, 2010, p. 40).

Chávez assume o poder com uma proposta ambiciosa de “refundar a república”. O objetivo era dismantlar o sistema político estabelecido pela democracia de Punto Fijo, eliminar do poder as elites políticas agrupadas nos partidos tradicionais, estabelecer novas regras do jogo político e assentar as bases institucionais para a construção de um novo sistema político e econômico. A proposta de Chávez apontava para uma reforma radical do Estado, combate à corrupção, promoção da democracia participativa e mais transparência. No plano econômico, propunha diminuir a dependência do petróleo, por meio da diversificação produtiva, com estímulos à industrialização e à agricultura (Moreira, 2010, p. 58).

Em 31 de julho de 2000, foi realizado um novo pleito para presidente da República, levando novamente a vitória de Chávez, com 57% dos votos. Assim, Chávez passou a elaborar uma série de medidas e leis com o intuito de modificar a estrutura social e econômica do país, com destaque a Lei de Terras, a Lei de Pesca e a Lei de Hidrocarbonetos que geraram indignação das elites econômicas (Maringoni, 2008). A Lei de Hidrocarbonetos, por exemplo, que objetivava diminuir o poder da empresa petrolífera PDVSA e retomar o controle ao Executivo, acabou gerando um locaute e uma paralisação na indústria nacional, em 2002, retraindo o PIB em 7,7% e a produção em 90% (Neves, 2010). Muitos investidores e empresários inclusive deixaram o país nesse período, o que, como coloca Vasconcelos e Santos (2021, p. 43), estrangulou a Venezuela em “seu próprio cordão umbilical”, já que “sem o capital

estrangeiro e sem o conhecimento nacional, a indústria sucumbiu”, “o governo tinha o petróleo, mas não sabia o que fazer com ele.”

No mesmo período, devido a grande insatisfação de sindicatos, da mídia privada, de militares descontentes, da Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Indústria (Fedecâmaras) e de proprietários de terra, um grupo militar prendeu Chávez no dia 11 de abril de 2002 e exigiu sua renúncia (Neves, 2010). Imediatamente o presidente da Fedecâmaras, Pedro Carmona, assumiu o poder, porém, quarenta e oito horas após o golpe, Chávez conseguiu retornar ao poder (Moreira, 2018).

Após as conturbações, Chávez conseguiu consolidar sua posição de poder e de líder da República Bolivariana da Venezuela. A partir desse momento, passou a implementar uma série de reformas de caráter mais estrutural, como nacionalizações (telecomunicações e eletricidade, por exemplo), o financiamento de projetos sociais e de sua política externa, marcada por um viés anti-norte-americano e antissistêmico, voltados aos projetos da ALBA, Telesur, Mercosul e Unasul e maior aproximação com a China, Índia, Rússia e países da OPEP (Neves, 2010; Moreira, 2018).

Assim, nas eleições de dezembro de 2006, Chávez consolidou sua quarta vitória eleitoral consecutiva e no legislativo, como a oposição boicotou as eleições, foi formada uma Assembleia com 100% de chavistas (Neves, 2010). Além disso, foi nesse governo que Chávez propôs seu *Plan Nacional Simón Bolívar 2007-2021*, que estabelecia os “cinco motores” rumo ao Socialismo do Século XXI, uma amálgama entre bolivarianismo, marxismo<sup>1</sup>, catolicismo e indigenismo e que propunha: i) Aprovação de uma nova lei habitante; ii) Proposição de uma nova reforma constitucional (que terminou rejeitada); iii) Inclusão de valores socialistas nas grades curriculares; iv) Alteração da “geometria de poder”, reformulando a estrutura federativa do país; e v) “explosão do poder popular”, com a Lei dos Conselhos Comunais (Neves, 2010). Seu projeto não pode ser completado, pois Chávez faleceu em 2013, deixando o poder para seu sucessor, Nicolás Maduro.

### **c. Governo Maduro (2013-)**

Após a morte de Hugo Chávez em 2013 e a chegada ao poder de Maduro, houve uma queda no preço do barril de petróleo, que se repetiu até 2016, afetando a capacidade do Estado venezuelano de financiar suas políticas públicas, uma vez que teve que reduzir drasticamente

---

<sup>1</sup> Sobre essa amálgama, Neves (2010) aponta sua contradição ao apresentar as críticas que Marx tinha a Simón Bolívar e a admiração e simpatia que o último tinha pelos Estados Unidos, o que demonstraria uma contradição do Socialismo do Século XXI, o chavismo anti-americanista e bolivariano. Por outro lado, Maringoni (2008, p. 172) defende tal apropriação, pois explica que “há um bolivarianismo de esquerda, que busca nas lutas contra o domínio espanhol a inspiração para ações anti-imperialistas”

as receitas fiscais do país (Vasconcelos; Santos, 2021). Além disso, como coloca Moreira (2018),

A crise do governo Maduro tem raízes mais imediatas nos momentos finais do governo do presidente Hugo Chávez, em 2012 e 2013. No plano interno, o modelo dependia da ampla mobilização popular para a preservação da hegemonia política do chavismo. A mobilização popular, por sua vez, era sustentada por um conjunto de políticas sociais que dependiam de maciço financiamento do Estado. A restrição da receita petrolífera foi um fator central da crise posterior que se instalou na Venezuela (p. 255).

Dessa forma, o país se viu novamente em um quadro de hiperinflação e desabastecimento de bens e produtos de primeira necessidade, causando tensões política, insegurança e restrição da mobilidade urbana, o que, com a escalada da crise, passou a estimular a fuga do país como alternativa à crise humanitária, à falta de alimentos e medicamentos, à inflação e à violência e repressão política (Vasconcelos; Santos, 2021). Situação que, de início, não causava grandes repercussões nos países acolhedores, se escalou, atualmente, com maiores demandas sociais e com migrantes venezuelanos chegando aos países vizinhos, como o Brasil, carentes de saúde, alimentação e moradia. Nesse ponto sobre a migração e a saída de venezuelanos do país, Vasconcelos e Santos (2021) explica que há três pontos de vista sobre o tema: 1) Aqueles países e instituições que se posicionam a favor de intervenções políticas na Venezuela e não reconhecem a legitimidade do governo de Maduro; 2) Aqueles que entendem a migração venezuelana como uma “crise humanitária” de emergência regional; e 3) Aqueles que negam a migração e não reconhecem a crise migratória do Estado Venezuelano, que omite os dados oficiais sobre o fluxo migratório.

Além disso, outra característica da Venezuela atual de Maduro e também abordado diz respeito a tripartição de poderes no país. Segundo Moreira (2018), progressivamente o poder Judiciário foi perdendo suas funções e se transformando em um mero instrumento à serviço do Executivo, o que pode ser exemplificado com a oposição venezuelana alcançando representação majoritária na Assembléia Nacional em 2016 e sendo neutralizada devido às ações do Supremo Tribunal de Justiça da Venezuela. O sistema de justiça da Venezuela aos poucos vem perdendo sua independência e imparcialidade, como coloca Roht-Arriaza e Martínez (2019), o judiciário cada vez mais é usado como ferramenta do governo para prender opositores e manifestantes, através de processos que já não seguem a legalidade.

Por fim, antes de partir para como tal situação se desdobrou nas denúncias acatadas pelo Tribunal Penal Internacional, Roht-Arriaza e Martínez (2019) ainda citam a escalada de violência e autoritarismo no país, especialmente por partes das forças de segurança do país contra grupos indígenas, como a comunidade Pemón e na região do “Arco Minero del Orinoco”,

onde diversos mineiros são perseguidos, sequestrados e assassinados. Somente em 2018, foram mais de 10 mil homicídios no país, mais de 7 mil vítimas de “resistência às autoridades” e mais de 5 mil “*muertes en averiguación*” (Roht-Arriaza; Martínez, 2019).

### 3. Tribunal Penal Internacional

A ideia de se criar um tribunal penal internacional remete a dois períodos: ao fim da Segunda Guerra Mundial, quando se criaram os Tribunais de Nuremberg e de Tóquio para julgar aqueles indivíduos alemães e japoneses que violaram os direitos humanos e cometeram crimes durante o período de guerra; e ao fim da Guerra Fria, com a abertura de novas perspectivas para a ONU e para o Conselho de Segurança, quando se criaram os tribunais *ad hoc* para Ruanda e Iugoslávia (Cardoso, 2012). Nesse contexto, em 1989, a pedido de Trindade e Tobago, passou a ser estudado pela ONU o estabelecimento de um tribunal penal internacional, consolidado em 1998, com a Conferência da ONU em Roma que aprovou o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (Cardoso, 2012).

Após ter alcançado 60 ratificações, o Tribunal Penal Internacional entrou em vigor no ano de 2002, sendo o primeiro e único permanente, independente, com personalidade jurídica internacional própria e com competência para julgar indivíduos responsáveis por crimes contra a humanidade, genocídio, crimes de guerra e agressão (Cardoso, 2012). Com mais de 120 Estados-parte, destaca-se que China, Estados Unidos, Rússia e Índia não ratificaram o Estatuto e que apesar do TPI estar vinculado ao sistema ONU, foi descartada já em sua criação a possibilidade de ser um órgão subsidiário ou parte do sistema (Cardoso, 2012).

Com sede em Haia, nos Países Baixos, seu Estatuto (1998) define os crimes que possui competência nos artigos de 6 a 9, somente não definindo o Crime de Agressão, devido às discussões inconclusivas a respeito do tema no momento de elaboração, retomada e concluída somente na Conferência de Revisão em Kampala, em 2010 (Cardoso, 2012). Além disso, para os objetivos do trabalho, vale destacar que o tribunal atua a partir do princípio de complementaridade, ou seja, quando há incapacidade ou falta de disposição do Estado e que, de acordo com os artigos 14 e 15 do Estatuto (1998), o pedido para abertura de investigação pode vir de qualquer Estado-parte ou do próprio Procurador, como exposto abaixo:

#### Artigo 14 - Denúncia por um Estado Parte

1. Qualquer Estado Parte poderá denunciar ao Procurador uma situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários crimes da competência do Tribunal e solicitar ao Procurador que a investigue, com vista a determinar se uma ou mais pessoas identificadas deverão ser acusadas da prática desses crimes.
2. O Estado que proceder à denúncia deverá, tanto quanto possível, especificar as circunstâncias relevantes do caso e anexar toda a documentação de que disponha.

#### Artigo 15 - Procurador

1. O Procurador poderá, por sua própria iniciativa, abrir um inquérito com base em informações sobre a prática de crimes da competência do Tribunal.
2. O Procurador apreciará a seriedade da informação recebida. Para tal, poderá recolher informações suplementares junto aos Estados, aos órgãos da Organização das Nações Unidas, às Organizações Intergovernamentais ou Não Governamentais ou outras fontes fidedignas que considere apropriadas, bem como recolher depoimentos escritos ou orais na sede do Tribunal.

### **3.1. Investigação - O Caso Venezuela**

A República Bolivariana da Venezuela ratificou o Estatuto de Roma em 2000, o que dá ao Tribunal Penal Internacional possibilidade de recebimento de pedidos e abertura de exames preliminares e investigações no tocante a crimes cometidos em território venezuelano de competência do TPI, ocorridos após sua entrada em vigor, em 2002. Assim, no dia 27 de setembro de 2018, foi indicado ao Escritório da Promotoria por um grupo de Estados-parte, composto por Argentina, Canadá, Colômbia, Chile, Paraguai e Peru, um pedido de abertura de investigação sobre a situação da Venezuela desde 12 de fevereiro de 2014, devido a supostos crimes contra a humanidade cometidos no território do país (ICC, 2023c).

No dia 28 de setembro de 2018, a Presidência do TPI atribuiu o caso à I Câmara de Pré-Julgamento, para exames preliminares e no dia 19 de fevereiro de 2020, reatribuiu-o à III Câmara de Pré-Julgamento. No mesmo ano, concluiu-se que havia razões sólidas para crer que crimes contra a humanidade, especialmente no contexto de detenções, vêm sendo cometidos na Venezuela desde abril de 2017 e assim, no ano seguinte, dia 3 de novembro, os exames preliminares foram concluídos e autorizou-se o prosseguimento com as investigações (ICC, 2023c).

Após o início das investigações, no dia 16 de abril de 2022, a Promotoria notificou a Câmara de Pré-Julgamento que recebeu um pedido da Venezuela para adiar as investigações em favor de ações tomadas por autoridades nacionais venezuelanas, com base no artigo 18 do Estatuto de Roma. Após concluir que não havia motivo para tal adiamento, entendendo que os esforços do governo da Venezuela são insuficientes e que, portanto, o quadro de complementaridade não havia se alterado, a Promotoria apresentou pedido à Câmara de Pré-Julgamento para retomar a investigação no caso Venezuela I, em novembro de 2022. Em junho de 2023, a Câmara de Pré-Julgamento autorizou a retomada das investigações com a justificativa de que a Venezuela tomou medidas investigativas limitadas, com inatividade inexplicável (ICC, 2023c). Tal afirmação se dá nos termos de inação, devido a relutância genuína das autoridades para investigar ou prosseguir com os casos, indicando processos

internos não conduzidos de forma independente ou imparcial pelo judiciário venezuelano, além de esforços para proteger perpetradores da justiça criminal (ICC, 2021).

Dessa forma, a conclusão alcançada pelo Tribunal Penal Internacional é de que há base para crer que vem sendo cometidos, desde abril de 2017, por autoridades civis, membros das forças armadas e indivíduos pró-governo, crimes contra a humanidade, como aprisionamento, severas privações da liberdade física, tortura, estupro e outras formas de violência sexual, como gravidez forçada e prostituição e perseguições contra grupos e coletivos políticos. De acordo com as investigações do TPI (2021), os crimes vêm sendo cometidos especificamente pela: Polícia Nacional Bolivariana (PNB), Servicio Bolivariano de Inteligência Nacional (SEBIN), Direção Geral de Contrainteligência Militar (DGCIM), Força de Ações Especiais (FAES), Corpo de Investigações Científicas, Penais e Criminais (CICPC), Guarda Nacional Bolivariana (GNB), Comando Nacional Anti Extorsão e Sequestro (CONAS) e unidades das Forças Armadas Nacional Bolivariana (FANB). Além disso, indivíduos pró-governo também participam da repressão e perseguição, especialmente agindo em conjunto com as forças de segurança (ICC, 2021).

De acordo com as fontes e com as investigações do Tribunal (2023e), foram consultadas vítimas diretas dos crimes cometidos ou parentes diretos daqueles que sofreram as violências. Segundo as alegações (ICC, 2023e), - apesar da confidencialidade durante a exposição de seus relatos e preocupações - as vítimas foram submetidas a atos de violência como espancamento, asfixia, afogamentos e choques elétricos, sofrendo após com uma série de sequelas, como ferimentos físicos, psicológicos e socioeconômicos, incluindo dores e machucados físicos, ansiedade, insônia, trauma, medo constante, depressão e dificuldades econômicas. Algumas famílias foram obrigadas a deixar o país devido à perseguição das forças do governo (ICC, 2023e).

Desconsiderando os desaparecimentos forçados e assassinatos, os números atingem a base dos milhares de perseguidos e centenas submetidos a atos de tortura, de violência sexual e de gênero (ICC, 2023e). Segundo as informações disponibilizadas (ICC, 2023a), dentre os alvos das ações das forças governamentais se encontram defensores dos direitos humanos, ativistas sociais e ambientais, voluntários a serviço humanitário, profissionais de saúde, juízes, advogados, estudantes universitários, professores, militares, jornalistas, proprietários de terras e até mesmo grupos de mineiros, petroleiros e indígenas, devido a presença em áreas de desejo de controle do governo. Apesar de haverem relatos de vítimas (ICC, 2023a) que indicam que os crimes começaram a ser perpetrados desde 2002, durante o governo de Hugo Chávez, com o governo se valendo da má separação dos poderes, dos comitês locais (estrutura política



exclusiva da Venezuela), forças de segurança e referendos para identificar e perseguir opositores, foi somente a partir das demonstrações e manifestações de 2014 e 2017 que o TPI contabilizou e incorporou a sua análise e investigação.

Vale destacar, como informado no relatório sobre as vítimas (ICC, 2023a), que o governo venezuelano se vale de uma série de instrumentos e estratégias para garantir seu poder e controle sobre a população, dentre eles, o medo de retaliação e prejuízo a familiares, a publicação de “listas negras” (*blacklists*) e informações pessoais como forma de intimidação e especialmente a vigilância e monitoramento da população através de apps do governo de assistência social que dão acesso a câmera, informações pessoais e localização dos cidadãos cadastrados. Para agravar, há relatos (ICC, 2023a) de que somente aqueles com o app instalado e cadastrado puderam se vacinar contra a Covid-19 no país.

Dessa forma, apesar das investigações ainda estarem abertas e sem conclusão, os relatos e documentos produzidos indicam para fontes sólidas e consistentes de que crimes contra a humanidade vem sendo cometidos no país, com pouco esforço do governo venezuelano para investigá-los, indicando inclusive para o conhecimento direto do governo (mesmo que mínimo) das ações que vêm sendo perpetradas (ICC, 2023e). Além disso, destaca-se que, mesmo com as investigações do Tribunal e dos relatos apresentados, segundo declarações do próprio governo venezuelano, não foram cometidos crimes contra a humanidade, não houve ataque a população civil ou Estado policial e às forças de segurança buscaram (e buscam) somente restaurar a ordem, com eventos isolados de abuso, já sendo investigados e processados (ICC, 2023e).

### **3.2. Exame Preliminar - O Caso Venezuela II**

Apesar da impressão de que o caso Venezuela II se dá como continuidade ao caso Venezuela I, ambos somente têm em comum a sobreposição geográfica e temporal, mas o pedido para abertura se deu justamente pelo lado investigado no caso Venezuela I, o governo venezuelano. No dia 13 de fevereiro de 2020, o Escritório da Promotoria do Tribunal Penal Internacional recebeu uma indicação do Governo da República Bolivariana da Venezuela pedindo a abertura de uma investigação de crimes contra a humanidade supostamente cometidos em território venezuelano, como resultado da aplicação de medidas coercitivas e unilaterais pelo governo dos Estados Unidos, desde 2014. Assim, no dia 19 de fevereiro de 2020, a Presidência atribuiu o caso Venezuela II para a III Câmara de Pré-Julgamento (ICC, 2023d). Vale destacar que, até o momento (ICC, 2023d), a condução se encontra em investigação preliminar, não levando necessariamente à abertura de uma investigação.

Dessa forma, em questão de relatórios, por ser mais recente e por ainda estar em exame preliminar, há menor quantidade e portanto, menos informações. Assim, o que se tem são os supostos crimes contra a humanidade especificados pelo governo venezuelano ao submeter o pedido de investigação ao TPI, como as medidas coercitivas unilaterais que impedem o povo venezuelano a retornar para casa e dificultam o processo de repatriação (ICC, 2023d).

Por fim, é preciso lembrar que os Estados Unidos não são signatários do Estatuto de Roma, portanto, seus cidadãos não estão sujeitos a investigações do Tribunal, no entanto, caso seus crimes sejam cometidos em território venezuelano e as investigações encontrem informações suficientes para comprová-los, então há possibilidade de julgamento daqueles. Porém, uma vez que a investigação Venezuela I vêm encontrando provas concretas sobre os crimes cometidos pelo governo venezuelano e que tal processo está desagradando-os (ICC, 2023b), o pedido de abertura para o Venezuela II, pode se configurar, em partes, - já que não se deve descartar a possibilidade de procedência dos exames preliminares e da ocorrência de crimes contra a humanidade cometidos por medidas coercitivas unilaterais - como parte de uma estratégia anti-imperialista e bolivarianista que visa diminuir o impacto e tirar o foco da primeira investigação. Em outras palavras, tergiversar das provas e relatórios do caso Venezuela I.

#### **4. Considerações Finais**

Entendido o contexto em que o desenvolvimento político e histórico da Venezuela se inseriu, juntamente com suas principais transições políticas, do pré-chavismo, ao governo de Hugo Chávez e chegando ao regime de Nicolás Maduro, foi possível analisar os dois casos abertos pelo Tribunal Penal Internacional no que concerne a situação de crise humanitária e direitos humanos no país e compreender, assim, as razões para aceitação dos casos. Como visto, o caso Venezuela I apresenta maior avanço, já em fase de investigação e com base sólida para o entendimento de que vêm ocorrendo no país desde 2017 crimes contra a humanidade, aplicados aos opositores e dissidentes do governo e grupos específicos, como indígenas e mineiros (ICC, 2023c). Devido a grande quantidade de relatórios, levantamentos e depoimentos de vítimas, foi possível construir uma análise mais centrada e conclusiva sobre o caso, diferentemente dos exames preliminares Venezuela II.

Nesse caso, devido à pouca quantidade de materiais e ao fato de que o caso se encontra em exame preliminar, ou seja, com a chance de que sequer venha se tornar uma investigação, não foi possível realizar uma análise extensiva sobre os caminhos tomados por tal situação (ICC, 2023d). Porém, interpreta-se que além da possível validade dos supostos crimes contra a

humanidade cometidos por nacionais dos Estados Unidos através de medidas coercitivas unilaterais contra o povo venezuelano, se encontra uma estratégia anti-imperialista e bolivariana do governo venezuelano de culpar seu “grande inimigo” atual, ao mesmo tempo em que tira o foco das provas que vêm sendo encontradas contra seu governo no caso Venezuela I.

Por fim, visto a proximidade do objeto de análise com o Brasil, reforça-se a relevância dos estudos envolvendo o Tribunal Penal Internacional e as crises humanitárias do século XXI, nesse caso, a da Venezuela. É preciso também destacar que por ser um trabalho exploratório, há uma grande dependência com a disponibilidade de documentos do Tribunal e com o encaminhamento das investigações, de modo que o trabalho se mostra limitado ao que foi produzido e disponibilizado até o momento, podendo no futuro se confirmar a tendência do que vem sendo comprovado ou simplesmente se direcionar a rumos contrários.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO, Elio. *Tribunal Penal Internacional: Conceitos, Realidades e Implicações para o Brasil*. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

ESTATUTO de Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: [https://www5.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura\\_da\\_paz/docs/estatuto\\_roma\\_tribunal\\_penal\\_internacional.pdf](https://www5.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/estatuto_roma_tribunal_penal_internacional.pdf). Acesso em: 07 nov. 2023.

ICC. **Annex I Public Redacted ICC-02/18**, de 21 de março de 2023a. Source Redacted. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RelatedRecords/0902ebd180441579.pdf>. Acesso em: 19 out. 2023

ICC. **ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC concludes official visit to Venezuela, signing MoU on establishment of in-country office**. Statement, 13 de junho de 2023b. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-concludes-official-visit-venezuela-signing-mou-establishment>. Acesso em: 19 out. 2023

ICC. International Criminal Court Venezuela I, 2023c. **Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I**. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/venezuela-i>. Acesso em: 28 set. 2023.

ICC. International Criminal Court Venezuela II, 2023d. **Preliminary examination Venezuela II**. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/venezuela-ii>. Acesso em: 28 set. 2023.

ICC. **Pre-Trial Chamber I ICC-02/18**, de 15 de junho de 2021. Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I. Office of the Prosecutor. Disponível em: [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2021\\_05505.PDF](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2021_05505.PDF). Acesso em: 19 out. 2023.

ICC. **The Appeals Chamber ICC-02/18**, de 27 de julho de 2023e. Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I. Source Redacted. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/0902ebd180539db4.pdf>. Acesso em: 19 out. 2023.

MARINGONI, Gilberto. *A Revolução Venezuelana*. São Paulo: Unesp, 2008.

MOREIRA, Gabriel Boff. *A Política Regional da Venezuela entre 1999 e 2012: Petróleo, integração e relações com o Brasil*. Brasília: Funag, 2018.

NEVES, Rômulo Figueira. **Cultura Política e Elementos de Análise da Política Venezuelana**. Brasília: Funag, 2010.

PEDROSO, Carolina Silva. Petróleo e Poder: a crise venezuela e seus elementos históricos. **Textos e Debates**, Boa Vista, n. 34, p. 9-22, jan./jun. 2020.

ROHT-ARRIAZA, Naomi; MARTÍNEZ, Santiago. Grand Corruption and the International Criminal Court in the 'Venezuela Situation'. **Journal of International Criminal Justice**, Oxford, p. 1057-1082, nov. 2019.

VASCONCELOS, Iana dos Santos; SANTOS, Sandro Martins de Almeida. La Dieta de Maduro: migração venezuelana, geopolítica e alimentação.. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, Rio Grande, v. 13, n. 26, p. 25-46, jan./jun. 2021.

## **TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE RESPONSABILIZAÇÃO INDIVIDUAL E CONFLITO ARMADO**

SILVA, Ana Flávia Vilela<sup>1</sup>

ANDRADE, Luisa de Faria Pedretti<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este artigo aborda o Tribunal Penal Internacional (TPI), uma corte internacional que julga crimes de guerra, contra a humanidade e genocídio, estabelecida pelo Estatuto de Roma em 1998. A análise se concentra na distinção entre conflitos internacionais e não internacionais, destacando as circunstâncias de responsabilização individual, conforme o artigo 25 do Estatuto de Roma. Há diversas críticas que apontam o caráter neocolonial das investigações do TPI, bem como os debates conceituais e críticas na definição de crimes de guerra.

**PALAVRAS-CHAVE:** TPI, responsabilização individual, conflito armado.

### **1. Introdução**

O Tribunal Penal Internacional (TPI) é uma corte internacional, cujo objetivo primordial é julgar crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio. A criação deste tribunal se deu em reconhecimento à necessidade de uma corte capaz de lidar com os conflitos mais graves ocorridos no século XX. Em virtude disso, o TPI foi estabelecido com características únicas, as quais serão brevemente abordadas neste artigo científico.

Este artigo iniciará fornecendo uma visão geral das origens e das características gerais do TPI, incluindo uma análise detalhada de sua jurisdição. A segunda seção deste trabalho se concentrará em esclarecer os meios pelos quais os indivíduos podem ser responsabilizados dentro do escopo do TPI. Na terceira seção, também analisaremos a distinção entre um conflito armado internacional e um conflito civil no âmbito da jurisdição do TPI. Por fim, na última parte do artigo, haverá uma reflexão sobre as limitações do Tribunal Penal Internacional, incluindo discussões sobre questões como o ecocídio, que ainda não é passível de julgamento dentro do escopo desse tribunal internacional, e alegações de neocolonialismo institucional.

### **2. Origem e Jurisdição do TPI**

O TPI é um tribunal permanente que teve sua origem de uma vontade coletiva por parte dos atores internacionais de julgar aqueles que violavam o direito internacional. Ele foi consolidado a partir de uma lenta evolução histórica, que remonta ao fim da Segunda Guerra

---

<sup>1</sup> Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais.

<sup>2</sup> Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais.

Mundial, momento em que foi estabelecido o Tribunal de Nuremberg e o Tribunal de Tóquio, a fim de julgar os principais responsáveis pela Segunda Guerra, pela perpetração de crimes internacionais, dentre os quais se encontravam o crime de guerra, crime de lesa humanidade e crimes contra a paz (crime de agressão) (ICC, online). Os atos dos regimes fascistas não apenas representaram uma violência chocante para a humanidade, mas também constituíram uma ameaça real à estabilidade, levando a comunidade internacional a repensar as normas do direito internacional. Em uma única geração, um novo código de direito internacional foi criado, garantindo direitos fundamentais a todos os seres humanos, que passaram a ser inalienáveis (PAVANIN, 2021).

Dentro dessa reforma do sistema jurídico internacional e reconhecendo a necessidade de mudanças, foi implementado esses tribunais ad hoc, os quais estabeleceram o precedente de responsabilização individual dos agentes, em que não eram reconhecidas as imunidades, nem mesmo a obediência à cadeia de comando. Contudo, esses tribunais sofreram diversas críticas, como o fato de julgar crimes que não eram previstos no direito internacional, como o crime de lesa humanidade; em outras palavras foi um julgamento dos vencedores contra os vencidos de guerra (informação verbal)<sup>1</sup>.

Desde então, havia a ideia de criar um tribunal permanente internacional, a qual foi reacendida após os conflitos provindos do fim da Guerra Fria, com a dissolução na União Soviética. Todavia, enquanto as negociações para o TPI ocorriam, diversos conflitos eclodiram na antiga Iugoslávia e em Ruanda. Desse modo, houve a criação de mais dois tribunais ad hoc, a mando do Conselho de Segurança a fim de julgar os crimes cometidos nestes dois países, dessa vez, julgando crimes já previstos no direito internacional (ICC, online). Apesar disso, os tribunais de exceção ainda mantinham para si a jurisdição de exclusividade, portanto, apenas o tribunal internacional poderia julgar os crimes, excluindo a possibilidade de julgamento interno (informação verbal)<sup>2</sup>.

Foi somente em 17 de julho de 1998 que 160 países assinaram o tratado constitutivo do Tribunal Penal Internacional (TPI) durante a Conferência de Roma. Conforme estabelecido no estatuto dessa conferência, o tribunal teria sua sede em Haia, e sua característica marcante era o caráter fortemente voluntarista. Isso significa que, diferentemente dos tribunais ad hoc, o TPI não possui jurisdição impositiva sobre os Estados; em vez disso, a aceitação tácita dos Estados

---

<sup>1</sup> Informação fornecida por Sylvia Steiner, ex-juíza do TPI e obtida na palestra: “Os desafios do Tribunal Penal Internacional”, promovida pela XXVIII Jornada Jurídica, em Uberlândia, MG, outubro de 2023.

<sup>2</sup> Informação fornecida por Sylvia Steiner, ex-juíza do TPI e obtida na palestra: “Os desafios do Tribunal Penal Internacional”, promovida pela XXVIII Jornada Jurídica, em Uberlândia, MG, outubro de 2023.

era necessária para o reconhecimento deste tribunal. Além disso, o julgamento promovido pelo TPI não exclui a possibilidade de o Estado também ser julgado pelos mesmos crimes em outras cortes que julgam Estados, como a Corte Internacional de Justiça (CIJ) (ICC, online).

Diante desse panorama geral, é possível compreender um pouco mais sobre a jurisdição do TPI. Para tanto e em primeiro lugar, como já mencionado, o TPI tem caráter voluntarista, logo, ele atua em complementariedade à justiça dos Estados, em casos que o Estado não pode ou não deseja julgar. Além disso, como o TPI julga indivíduos, para que eles sejam julgados há uma série de requisitos a serem estabelecidos. Entre eles, destaca-se que, para ser julgado pelo TPI, o indivíduo deve ter mais de 18 anos, em conformidade com o princípio de imputabilidade. Ademais, para que ocorra o exercício da jurisdição do TPI, é necessário que se verifique: a) jurisdição territorial, quando o réu cometeu um crime dentro de um país membro do TPI; b) jurisdição pessoal, quando o réu é nacional de um país membro do TPI; c) quando um indivíduo é nacional ou cometeu o crime em um Estado que, embora não seja membro do TPI, decide aceitar sua jurisdição para julgar um contexto específico (ICC, online).

O TPI tem escopo para julgar crimes internacionais: crime contra a humanidade, crime de guerra e crime de genocídio, desde que ocorridos depois do dia 1 julho de 2002, ou a partir do dia que o Estado aceitou a jurisdição da Corte. A única exceção é se o próprio Estado aceitar tacitamente a jurisprudência retroativa do TPI (ICC, online).

Acerca do início de um caso dentro do TPI, tem-se que as provas ou indicações para abertura de um caso podem ser levadas por: um país, pelo Conselho de Segurança ou motivado pela vontade do procurador. Contudo, nos dois primeiros casos, antes de ser julgado, este caso deve passar pela aprovação do procurador e pelo juízo de primeira instância, para somente depois ocorrer a abertura do caso. Assim, o procurador possui discricionariedade para escolher os casos que ache mais pertinentes para serem julgados, juntamente ao juízo de primeira instância (ICC, online).

Por fim, é essencial ressaltar que o tribunal, por si, não é um instrumento de coerção, mas sim, de cooperação entre os Estados, por isso, não goza de meios de sanções e não prevê jurisdição internacional. Assim, a tramitação dos casos, desde investigações até a prisão, depende da cooperação internacional. Nesse mesmo sentido, o TPI não pode mover medidas punitivas contra os Estados, o que pode fazer em casos de descumprimento das ordens previstas

em seu tratado é realizar pressões diplomáticas, políticas de bons ofícios, além de se utilizar do *power of shame*<sup>1</sup> (informação verbal)<sup>2</sup>.

Em vista do mencionado, cabe argumentar sobre como se dá a responsabilização de indivíduos no âmbito do TPI, em conformidade com o Estatuto de Roma de 1998 e de acordo com as jurisprudências desta corte.

### **3. Responsabilidade Individual no TPI: Uma Análise de Jurisprudências**

A priori, é fundamental compreender a premissa básica do TPI: ser uma corte que julga indivíduos. Logo, para que qualquer pessoa seja julgada dentro dessa corte, é necessário que sobre ela recaia algum nível de responsabilidade individual sobre o crime. Isso deve ser provado por parte da procuradoria, uma vez que o réu tem o ônus de prova, além do direito à presunção de inocência.

#### **Artigo 66 – Presunção de Inocência**

1. Toda a pessoa se presume inocente até prova da sua culpa perante o Tribunal, de acordo com o direito aplicável.

2. **Incumbe ao Procurador o ônus da prova da culpa do acusado.**

3. Para proferir sentença condenatória, o Tribunal deve estar convencido de que o acusado é culpado, além de qualquer dúvida razoável. (ESTATUTO DE ROMA, 1998, grifo nosso).

Desse modo, é necessário que as provas sejam investigadas e que o procurador comprove a responsabilidade individual do réu em relação aos crimes reportados, para que haja efetivamente a criminalização de um indivíduo. Há diversos graus de responsabilizações possíveis e que são previstas no Estatuto do TPI, especificamente nos artigos 25, 28, 31 e 32. Estes artigos trazem condições para a afirmação da responsabilidade individual, além de prever exceções para a condenação de um indivíduo por um determinado crime.

Em específico, o artigo 25 é o mais utilizado em julgamentos em geral do TPI, em especial, o parágrafo 3 e suas respectivas alíneas, que serão melhor abordadas abaixo; detalhadas com base em fragmentos de jurisprudência resgatadas dos casos: Procurador X Thomas Lubanga e Procurador X Germain Katanga. Dentro deste artigo (25), é previsto seis diferentes situações sob as quais as pessoas podem ser responsabilizadas por um crime. Em termos gerais, este artigo esclarece que poderá ser punido aquele que cometer um crime individualmente, atuar como intermediário ou em conjunto com outrem. Além disso, aquele que “ordenar, solicitar ou instigar à prática desse crime sob forma consumada ou sob a forma

---

<sup>1</sup> Capacidade de as instituições se utilizarem da publicidade e do alcance midiático para constranger ou envergonhar um Estado, ao denunciar as práticas de violações deste em relação aos direitos humanos.

<sup>2</sup> Informação fornecida por Sylvia Steiner, ex-juíza do TPI e obtida na palestra: “Os desafios do Tribunal Penal Internacional”, promovida pela XXVIII Jornada Jurídica, em Uberlândia, MG, outubro de 2023.



de tentativa” também poderá ser responsabilizado pelo crime, desde que contribua intencional, com o propósito de realizar a atividade ou se teve conhecimento dessa ação, que alguém fosse cometer o crime (ESTATUTO DE ROMA, 1998).

### **3.1. Responsabilização dos perpetradores do crime de acordo com o artigo 25 (3):**

Em primeiro lugar, o artigo 25 (3)(a) prevê a responsabilidade daqueles que cometem um crime, a partir de três formas de envolvimento: quando age individualmente ou diretamente no crime (*direct perpetration*), como cúmplice, agindo conjuntamente (*co-perpetrator*) ou quando age através de outra pessoa (*perpetration by means/ indirect coperpetrator*) (HASSAN; OSMAN, 2023). A maioria dos casos julgados no TPI foi com base neste artigo, dentre eles: o Caso Procurador X Bosco Ntaganda e o Caso Procurador X Dominic Ongwen e o Caso Procurador X Thomas Lubanga Dyilo.

O caso Procurador X Thomas Lubanga (Caso No. ICC-01/04-01/06, 14 de março de 2012) foi de suma importância e a condenação se deu por ação de *co-perpetration*. Thomas Lubanga foi um líder do grupo armado União dos Patriotas Congolenses (UPC) na República Democrática do Congo. Ele foi acusado de recrutar e alistar crianças com menos de 15 anos para participar ativamente em hostilidades durante o conflito armado na região de Ituri, entre 2002 e 2003. Em março de 2012, Lubanga foi a primeira pessoa condenada pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) por crimes de guerra, especificamente por recrutamento e uso de crianças soldados<sup>1</sup>.

A princípio, para começar a compreender o escopo de responsabilidade individual do artigo 25(3)(a), vale destacar que o grau de responsabilização é dividido em geral entre os principais executores do crime e os acessórios – isso para casos em que o crime é cometido em conjunto. Os autores principais do crime não são necessariamente aqueles que carregam os elementos objetivos da ofensiva, mas sim, aqueles que também podem atuar por trás, controlando as decisões e organizando os ataques, aqueles que maquinam o crime. Os autores principais são julgados a partir do Artigo 25 (3)(a) analisado neste subtópico (Procurador X Thomas Lubanga, Caso No. ICC-01/04-01/06, 14 de março de 2012).

Neste caso, não havia um único indivíduo que detinha o “Overall Control” sobre a situação, assim, para identificar quem são os coautores, utiliza-se o pressuposto de que autor é todo aquele que tenha o poder de frustrar a execução de um crime. Isso se dá, pois a realização do crime depende do cumprimento com excelência de todas as partes envolvidas, de modo que

---

<sup>1</sup> Recrutamento de crianças menores de 15 anos e sua participação ativa em hostilidades, qualifica-se como crime de Guerra, em conforme estabelecido no Artigo 8(2)(e)(vii) do Estatuto de Roma (ESTATUTO DE ROMA, 1998).

se uma das tarefas designadas e meticulosamente coordenadas deixa de ser cumprida, isso prejudica em cadeia, a execução do crime como um todo. Assim, apenas as pessoas que tenham esse poder, são *co-perpetrators* e possuem “*joint control over the crime*”. Portanto, nestes casos, a procuradoria não precisa comprovar a responsabilidade exclusiva do acusado, mas sim, sua contribuição para que o crime acontecesse e sua imprescindibilidade para sua execução (Procurador X Thomas Lubanga, Caso No. ICC-01/04-01/06, 14 de março de 2012) .

Deste modo, este caso é fundamental por estabelecer a jurisprudência em relação à diferença entre os diversos graus de perpetração descritos no artigo 25 (3)(a), bem como apresentar uma nova maneira de analisar o controle sobre o crime, em detrimento do aplicado até então overall control, qual seja, o joint control.

Em segundo lugar, o artigo 25 (3)(b) prevê que também será responsabilizada a pessoa que ordena, solicita ou instiga a prática de um crime, independente se esse crime foi de fato consumado ou se foi apenas uma tentativa falha de crime (HASSAN; OSMAN, 2023).

Apesar de haver uma hipótese de que quanto maior o grau de perpetração, maior a sentença do réu, no Caso Procurador X Germain Katanga (Caso No. ICC-01/04-01/07, 7 de março de 2014), essa questão é debatida no âmbito da Câmara de Julgamento. Ela afirmou que o indivíduo responsável por instigar um crime, nos pressupostos do artigo 25(3)(b) poderia incorrer em uma penalidade perto ou idêntica a uma pessoa condenada pelo artigo 25(3)(a), como “perpetrator” do mesmo crime. Neste caso, ratifica-se a ideia de que a responsabilidade entre autor principal e acessório não são uma hierarquia de culpabilidade. “[...] A Câmara não vê uma correlação automática entre o modo de responsabilidade e a pena. A partir disso, fica claro que um autor de um crime nem sempre é considerado mais repreensível do que um cúmplice” (Procurador x Germain Katanga, Caso No. ICC-01/04-01/07, 7 de março de 2014, § 1386).

Em terceiro lugar, o artigo 25(3)(c) prevê que a pessoa que facilitar o cometimento de um crime, encobrindo, ajudando para que aquele crime seja cometido, mesmo que não tenha uma relação direta, pode ser responsabilizado (HASSAN; OSMAN, 2023).

Em quarto lugar, o artigo 25 (3)(d) prevê que qualquer pessoa que tiver qualquer relação com o crime cometido, mesmo que indiretamente, pode ser responsabilização pelo crime, desde que se tenha intenção e conhecimento da prática do crime (HASSAN; OSMAN, 2023). Para este caso, diferente da alínea a, são julgados os acessórios do crime. Desse modo, a diferença principal entre os artigos é de que a atuação do perpetrador (responsabilizado pela alínea a) é maior e mais significativa para o crime, em virtude da dependência, do que de quem contribui

para o crime, como acessório (responsabilizado pela alínea d (Procurador X Thomas Lubanga, Caso No. ICC-01/04-01/06, 14 de março de 2012).

Por sua vez, no Caso Procurador X Germain Katanga, a Câmara argumentou que qualquer grupo, seja ele político ou estratégico, que tenha algum elemento de criminalidade pode ser julgado pelo artigo 25(3)(d), desde que seja comprovado que havia a intenção e a ciência de que seus atos poderiam terminar em um crime. Além disso, para ser responsabilizado, o indivíduo deve ter tido uma ação significativa, intencional e com ciência da atividade criminosa. Por fim, a Câmara ressalta que “o conhecimento de tal circunstância deve ser estabelecido para cada crime específico e o conhecimento de uma intenção criminal geral não será suficiente para comprovar” (Procurador x Germain Katanga, Caso No. ICC-01/04-01/07, 7 de março de 2014, § 1642).

### **3.2. Responsabilização de Chefes militares de acordo com o artigo 28:**

Por sua vez, no artigo 28 é previsto especificamente o caso de responsabilização de chefes militares e superiores, no tocante ao comando que eles executam, de forma que eles podem ser responsáveis pelo crime sob o qual estavam comandando. A partir do pressuposto que ele deveria ter conhecimento e ter adotado todas as medidas para impedir ou prevenir um crime de acontecer (ESTATUTO DE ROMA, 1998).

O caso Procurador X Bemba Gombo (Caso No. Caso No. I ICC-01/05-01/08, 21 de março de 2016). teve um impacto significativo, para refletir sobre este artigo, tendo em vista que a partir dele ficou descrito que a responsabilidade de um comandante é totalmente diferente da responsabilidade individual. Isso ocorre, pois os crimes não são cometidos pelo comandante diretamente, mas sim, por seus subordinados sob seu efetivo controle. Dessa forma, trata-se de uma categoria *sui generis*, em que comandante pode ser tanto aquele nomeado oficialmente, como aquele que atua irregularmente como comandante de forças não governamentais, mas que atuam efetivamente como um. Além disso, para ser responsabilizado sob a égide do artigo 28, o acusado deve ser capaz de exercer comando, ou seja, “o poder direito de dar ordens e garantir obediência” (Procurador X Bemba Gombo, Caso No. Caso No. I ICC-01/05-01/08, 21 de março de 2016, § 180).

### **3.3. Exclusão de responsabilidade individual:**

Para os efeitos de toda e qualquer tipo de responsabilização individual no âmbito do TPI, é previsto no artigo 30 do Estatuto de Roma, de 1998, que o réu deve agir com ciência e conhecimento do crime, agindo intencionalmente. Desse modo, uma pessoa não pode ser

responsabilizada por um crime a não ser que ela “atue com vontade de o cometer” (ESTATUTO DE ROMA, 1998).

Outrossim, é importante ter ciência de que no Estatuto de Roma é previsto casos em que seja excluída a responsabilidade individual do réu. O artigo 31 retrata as causas para que haja a exclusão da responsabilidade criminal, as quais são: enfermidade ou deficiência mental, autodefesa ou que o ataque ocorra de forma proporcional, atuação preventiva para evitar uma ameaça, desde que não tenha intenção de causar danos. Outro fator de exclusão se encontra no artigo 32, o qual afirma que caso ocorra erro de fato, poderá ser eliminado a responsabilidade criminal, caso “se eliminar o dolo requerido pelo crime”. Além da previsão sobre decisão hierárquica, prevista no artigo 33, em que o sujeito é obrigado a obedecer a decisões que não estão sob seu controle (ESTATUTO DE ROMA, 1998).

#### **4. O Conflito Armado: de Genebra ao Estatuto de Roma**

Dentro do direito internacional, a primeira espécie de definição e diferenciação entre o conflito armado internacional (CAI) e o conflito armado não internacional (CANI) veio com as Convenções de Genebra de 1949, em que, no seu segundo artigo, diz que:

The Convention shall also apply to all cases of partial or total occupation of the territory of a High Contracting Party, even if the said occupation meets with no armed resistance (CONVENTION II FOR THE AMELIORATION OF THE CONDITION OF WOUNDED, SICK AND SHIPWRECKED MEMBERS OF ARMED FORCES AT SEA, 1949).

Ademais, os artigos 3 e 4 das Convenções se referem a um “conflito armado de caráter não internacional”, porém não se aprofundam no termo. Para auxiliar nisto, entre outras funções, o Protocolo Adicional II da Convenção de Genebra define o termo em seu primeiro artigo como:

[...] shall apply to all armed conflicts [...] which are carried out in the territory of a High Contracting Party between its armed forces and dissident armed forces or organized armed groups which, under the direction of a responsible command, exercise such control over a part of that territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement this Protocol (PROTOCOL II ADDITIONAL TO THE GENEVA CONVENTIONS OF 1949, 1977).

Diante do exposto, a classificação destes conflitos necessita dos status das partes e do nível de violência entre elas. Portanto, para que haja uma situação de conflito armado internacional é preciso que haja a utilização da força entre dois ou mais Estados, não sendo necessária a sua extensão no tempo ou que possua um certo número de vítimas e, dessa forma, a intensidade da violência nessa categoria é de níveis baixos.

Tal fato está relacionado com a soberania dos Estados; assim que as forças armadas de um Estado violam o espaço territorial de outro, existe uma ameaça à soberania do Estado atacado e, desde que ele não concorde com o uso de força utilizado, o DIH para conflitos internacionais é aplicável (FERREIRA, 2022, p. 26).

Outrossim, o artigo 2º das Convenções de Genebra também trata acerca da ocupação do território de um Estado por outro. A ocupação, nesse sentido, é vista a partir de que a potência ocupante consegue exercer controle efetivo sobre o território do Estado ocupado – isso ocorre mesmo que haja resistência interna, desde que o Estado que ocupa não aceite a presença e permanência das forças armadas de outro em seu território. Ademais, a ocupação também pode ocorrer indiretamente, ou seja, a potência ocupante exerce o controle territorial por meio de um subordinado. Não só isso, é possível que um conflito armado internacional ocorra de forma indireta, sendo denominado proxy. De forma simplificada, isso é possível que ocorra quando o Estado está em conflito com outro por meio de um grupo armado (FERREIRA, 2022).

Ainda assim, neste momento ainda não havia uma definição certa para o conceito de conflito armado não-internacional, pois o Protocolo Adicional II não se aprofunda nessa questão, além de não se aplicar para aquele o qual envolve grupos armados não estatais. Neste cenário, é apenas com o Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda que surge uma definição para o CANI, especialmente com os casos julgados pelo primeiro (KLEFFNER, 2019). No emblemático Caso Tádic, é definido que o CANI ocorre quando há uma situação de violência armada alargada entre autoridades governamentais e grupos armados organizados, ou entre estes últimos, dentro de um Estado (TRIBUNAL PENAL PARA A ANTIGA IUGOSLÁVIA, 1995).

Já no caso Boškoski and Tarčulovski, o tribunal, durante o julgamento, determinou uma série de critérios para definir a intensidade do conflito. Para isso, separou-os em cinco grupos, em que o primeiro versa acerca da estrutura do grupo armado – ou seja, se há uma chefia geral ou alto comando, dando ordens, organizando o recebimento e envio de armas, ações militares, além de fazer declarações políticas e comunicados; o segundo sobre evidências de que a organização conseguiria realizar operações, além de ocupar e controlar territórios, observar se há divisões em zonas de responsabilidade destes, por exemplo; o terceiro visa observar fatores que demonstram organização logística, como habilidade de recrutar novos membros, provendo treinamento militar, além de suplementos militares e uniformes organizados, e a existência de equipamentos de comunicação para diferentes setores internos ao grupo armado. O quarto avalia o nível de disciplina, ou seja, estabelecimento de regras e mecanismos internos, treinamento adequado e se esses são disseminados e respeitados pelos membros; e, por fim, o

quinto critério tenta identificar um líder ou uma voz para o grupo, o qual consiga agir e falar pela organização em negociações políticas (KLEFFNER, 2019).

Diante disso, dentro do Estatuto de Roma, os conflitos armados não internacionais se encontram definidos dentro do artigo 8, o qual define crimes de guerra. Assim, divide os crimes de guerra em quatro tipos, algo que pode ser compreendido como uma tentativa de separar aqueles que foram cometidos em um contexto de conflito armado internacional e aqueles em conflitos armados não internacionais, visto que menciona nos artigos 8(2)(a), 8(2)(b) e 8(2)(c) as violações as Convenções de Genebra de 1949, principalmente ao artigo 3, mencionado no último, enquanto menciona as violações as legislações internacionais e costumes sobre CANI no 8(2)(e) (BARTELS, 2020).

Dessa forma, a partir da principal diferença entre os dois tipos de conflito estarem na presença de um grupo armado não estatal lutando contra o Estado ou com outro grupo armado, existem conceitos presentes no CAI que são inexistentes no CANI. Diante do cenário de lutas para libertação nacional durante os anos 1970, o Protocolo Adicional I das Convenções de Genebra (1977) adicionou tais lutas ao conceito de CAI e, conseqüentemente, criou o conceito de combatente para os membros delas, ou seja, não podem ser processados por terem pegado em armas e, além disso, têm o direito de serem reconhecidos como prisioneiros de guerra ao serem capturados. Contudo, este conceito não é existente para situações de CANI, visto que não aceita os cidadãos entrarem em conflito contra seu governo e, dessa forma, o Estado não renuncia a habilidade de processar quem o faz (FERREIRA, 2022). Essa questão demonstra implicações não só teóricas, mas também práticas, para o direito internacional humanitário e para o próprio Tribunal Penal Internacional, a qual será desenvolvida a seguir..

## **5. Críticas ao TPI**

O TPI é um tribunal muito recente e enfrenta algumas críticas relacionadas aos seus procedimentos. Ao observar as críticas possíveis ao conceito de conflito armado, é preciso ter em mente as diferenças de conceito entre o conflito armado internacional e o não-internacional, como mencionado na seção 4. Assim, é possível diferenciar as assimetrias de impossibilidade conceitual e as de crimes compatíveis em CANIs. Primeiramente, o artigo 8(2)(b)(vi) do Estatuto de Roma disserta acerca da proibição de que um combatente rendido seja ferido ou morto. O artigo advém do termo *hors de combat*, presente no Protocolo Adicional I, artigo 41, o qual pode ser definido como quem está sob o poder da parte adversária; demonstra a intenção de rendição claramente; e/ou ficou inconsciente de alguma forma e por isso é incapaz de se defender. A partir disso, é possível perceber a primeira assimetria: o conceito de combatente

não é aplicável ao CANI, contudo o termo *hors de combat* é. Ainda assim, para se utilizar deste artigo do Estatuto, seria necessária uma interpretação mais extensa dele, devido ao uso da palavra “pessoas” ao invés de “combatentes” nele, possibilitando uma possível aplicação dele aos CANIs (FERREIRA, 2022).

Ademais, outro exemplo é pelo crime de transferência de civis de uma potência ocupante para um território ocupado, previsto no artigo 8(2)(b)(viii). Novamente, estas proibições só são aplicáveis para os conflitos armados internacionais, visto que o conflito armado não internacional não possui o conceito de ocupação em sua definição. Ainda assim, é possível observar uma proibição relacionada à transferência e ao deslocamento de população civil em um CANI no artigo 8(2)(e)(viii) (FERREIRA, 2022).

Apesar das incompatibilidades conceituais, existem crimes dentro do Estatuto de Roma aplicados apenas para os conflitos armados internacionais, os quais podem também ser aplicados aos não internacionais. O primeiro exemplo disso é no artigo 8(2)(b)(ii), em que proíbe o ataque direcionado intencionalmente a bens civis, porém apenas para CAIs. Para CANIs, o artigo 8(2)(e)(xii) proíbe a destruição ou apreensão de um bem adversário, exceto se for necessário para o conflito, algo que fornece uma proteção rasa aos bens civis. Ainda assim, apesar da compatibilidade conceitual no que tange os bens civis, o primeiro artigo mencionado não abrange e não protege de forma efetiva os CANIs (FERREIRA, 2022).

Ao se tratar de objetos não militares indefesos, ou seja, cidades, vilas, casas ou prédios, o artigo 8(2)(b)(v) proíbe o ataque ou bombardeio a eles. As localidades indefesas se definem por:

Qualquer lugar habitado próximo ou em uma zona onde as forças armadas estão em contato e que está aberta à ocupação pelo adversário, preenchendo as seguintes condições: (a) todos os combatentes, bem como equipamentos militares móveis devem ter sido evacuados; (b) nenhum uso hostil pode ser feito de instalações ou estabelecimentos militares fixos, (c) nenhum ato de hostilidade pode ser cometido pelas autoridades ou pela população e (d) nenhuma atividade pode ser realizada em apoio a operações militares (FERREIRA, 2022, p. 58).

Ainda assim, o artigo não é aplicado para CANIs, algo que contraria a doutrina, a qual recorre ao caso *Tadic* do Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia, em que foi considerada a aplicação de crimes como estes tanto para CAI quanto CANIs. Ademais, outro argumento utilizado tanto por estes autores quanto por organismos internacionais é o reconhecimento do Comitê Internacional da Cruz Vermelha da aplicabilidade desta proibição por regras costumeiras de direito internacional (FERREIRA, 2022). Para Sassóli (2019), apesar destas assimetrias gritantes, o direito acerca dos CANIs e CAIs começaram a possuir mais características em comum e a se aproximar nos últimos anos, especialmente devido à não

diferenciação entre os dois para os Direitos Humanos Internacionais (*International Human Rights Law*, em inglês).

Como sustentação de sua argumentação, Sassóli (2019) analisa a primeira decisão feita no caso *Tádic*, em que a corte iniciou essa reaproximação ao dizer e evidenciar que as leis aplicáveis aos CAIs também podem ser aos CANIs, além de demonstrar que o conceito de crime de guerra também pode ser aplicado aos CANIs, segundo o direito costumeiro. Além disso, diversos Estados aboliram essa diferença em sua legislação interna acerca dos crimes de guerra (SASSÓLI, 2019).

Portanto, é possível buscar e observar certas causas da assimetria entre as legislações para os conceitos. Em primeiro lugar, apesar de que as proibições acerca de crimes aplicáveis apenas a CAIs, enquanto possuem caráter costumeiro aos CANIs, a falta de uma norma escrita se mostra um problema em questões relacionadas ao direito internacional criminal (FERREIRA, 2022). Isso pois estabelecer uma argumentação por analogia, a qual, segundo Sassoli (2019), é “applying an existing rule to an unregulated issue to the extent of the similarities between the two issues on legally relevant points”, se baseia principalmente no conceito de igualdade perante e à ideia de justiça dentro do Direito Internacional.

Dessa forma, o questionamento se concentra na similaridade entre os dois tipos de conflito para que seja possível a argumentação por analogia. Assim, é preciso observar a soberania dos Estados, já que há sempre uma procura por sua reafirmação, algo possível de se observar no que tange o CAI e CANI. Dentro da definição destes, conflitos, os CAIs possuem regras mais antigas, devido ao tempo que eles são pensados dentro da história. Assim, no que tange aos CANIs, suas legislações são mais recentes e englobam situações de lutas anti-coloniais, onde surgiam grupos armados contra o Estado. Portanto, é possível perceber um maior receio entre os Estados para adotar as legislações para CANIs (FERREIRA, 2022).

## **6. Considerações Finais**

O presente trabalho procurou elaborar acerca dos trâmites processuais do Tribunal Penal Internacional a fim de compreender melhor as críticas possíveis ao seu funcionamento perante aos crimes cometidos ao redor do mundo. Assim, foi necessário uma breve compreensão da estrutura e funcionamento do tribunal, para compreender questões específicas do Estatuto de Roma, como a responsabilização individual e as diferenças entre o conflito armado internacional e não internacional.

Diante do exposto, é possível perceber que o modo de funcionamento do TPI, em muitos casos, se mostra como uma permanência de injustiças históricas contra países anteriormente



colonizados, visto a quantidade de casos admitidos, analisados, investigados e julgados pelo tribunal de origem africana ou latino-americana, em comparação com aqueles cometidos pelo Norte Global, especialmente por suas potências. Ademais, o TPI, pela sua criação recente em comparação com outros órgãos do sistema internacional, ainda se evidencia despreparado quanto à abordagem de crimes como o ecocídio. Por fim, apesar de algumas críticas direcionadas ao tribunal apresentadas no artigo, o TPI se mostra como um instrumento para julgamento de crimes e, dentro destes, tentativas de definição e contribuição para o Direito Internacional Humanitário.

## REFERÊNCIAS

BARTELS, Rogier. **The Classification of Armed Conflicts by International Criminal Courts and Tribunals**. 2020. Disponível em: <doi:10.1163/15718123-02004006>. Acesso em: 29 jun. 2023.

ESTATUTO DE ROMA. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm). Acesso em: 06 jun.

FERREIRA, Thomas Vicente. **Crimes de Guerra no Tribunal Penal Internacional - Assimetria entre Conflitos Armados Internacionais e Não Internacionais**. 2022. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/254090/001154372.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 out. 2023.

HASSAN, F. M.; OSMAN, N. D.. AI-Based Autonomous Weapons and Individual Criminal Responsibility Under the Rome Statute. **Journal Of Digital Technologies And Law**, [S.L.], v. 1, n. 2, p. 464-480, 17 jun. 2023. Kazan Innovative University named after V. G. Timiryasov. <http://dx.doi.org/10.21202/jdtl.2023.19>

ICC. Prosecutor v. Tadić, Case No. IT-94-1-AR-72, **Decision on Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction**, ¶ 70.

ICC. **Understanding the International Criminal Court**. Disponível em: <https://www.iccpi.int/Publications/understanding-the-icc.pdf> . Acesso em 22 set. 2023

ICRC. **Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea**. Geneva, 12 August 1949. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gcii-1949?activeTab=undefined>. Acesso em: 18 out. 2023

ICRC. **Protocol II Additional to the Geneva Conventions of 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts**, 1977. Disponível em: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm#2>. Acesso em: 18 out. 2023.

KLEFFNER, Jann K. The Legal Fog of an Illusion: Three Reflections on "Organization" and "Intensity" as Criteria for the Temporal Scope of the Law of Non-International Armed Conflict. **International Law Studies**, [S.L.], v. 95, p. 161-178.

PAVANIN, Mariana Freire Nunes. **TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: uma análise crítica do papel do tribunal no contexto atual**. 2021. 49 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Goiás (Pucgoiás), Goiânia, 2021. Disponível

em:

<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/1857/1/Tribunal%20Penal%20Internacional%20Uma%20Análise%20Crítica%20do%20papel%20do%20Tribunal%20no%20Contexto%20Atual%20-%20Mariana%20Freire%20Nunes%20Pavanin.pdf>. Acesso em: 23 set. 2023.

Prosecutor v. Germain Katanga, Caso No. ICC-01/04-01/06. Tribunal Penal Internacional (TPI). 14 de março de 2012. Disponível em: [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2012\\_03942.PDF](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2012_03942.PDF). Acesso em: 17 de outubro de 2023.

Prosecutor v. Jean Pierre Bemba Gombo, Caso No. I ICC-01/05-01/08. Tribunal Penal Internacional (TPI). 21 de março de 2016. Disponível em: [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2016\\_02238.PDF](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2016_02238.PDF). Acesso em: 17 de outubro de 2023.

Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Caso No. ICC-01/04-01/07. Tribunal Penal Internacional (TPI). 7 de março de 2014. Disponível em: [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2015\\_04025.PDF](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2015_04025.PDF). Acesso em: 17 de outubro de 2023.

SASSÓLI, Marco. International and non-international armed conflicts. *In*: SASSÓLI, Marco. **International Humanitarian Law Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare**. Cheltenham : E. Elgar, Cap. 7, p. 204-230, 2019.

STEINER, Sylvia. **Não existe crime de ecocídio no Tribunal Penal Internacional**. Conjur (Consultor Jurídico), [S/L], 29 ago. 2019. Seção: Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/sylvia-steiner-nao-existe-crime-ecocido-tribunal-penal-internacional>. Acesso em: 23 set. 2023.

Trabalhos relacionados à temática Geopolítica, Segurança e Estudos da Paz — Professor  
Avaliador: Flávio Pedroso

## UMA ANÁLISE DA DOCTRINA BUSH E SEUS IMPACTOS PARA O ORIENTE MÉDIO

ESPADA, Jordana Strano<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo visa analisar a Doutrina Bush na Política Externa norte-americana no Oriente Médio, principalmente em relação a sua característica preventiva e seus impactos internos no Iraque, incentivando a organização de facções no país e no contexto arabe-israelense, acentuando a faccionalização já existente entre os próprios países da região.

**PALAVRAS-CHAVE:** Doutrina Bush, Guerra Preventiva, terrorismo, democratização, aliança

### ABSTRACT

This article aims to analyze the Bush Doctrine in North American Foreign Policy in the Middle East, mainly in relation to its preventive characteristic and its internal impacts in Iraq, encouraging the organization of factions in the country and in the Arab-Israeli context, accentuating the already existing factionalization between the countries of the region.

**KEYWORDS:** Bush Doctrine, Preventive War, terrorism, democratization, alliance

### 1. Introdução

O objetivo do trabalho é fazer uma análise dos impactos da Doutrina Bush para o Oriente Médio, em relação ao aspecto interno dos países, analisando o caso iraquiano, mas também sobre o impacto que as intervenções norte-americanas tiveram nas relações entre os próprios países do Oriente Médio, como é o caso de Israel e os países árabes, acirrando hostilidades, culminando - de forma direta ou indireta - na organização de facções internas no Iraque e no contexto arabe-israelense, acentuando a faccionalização já existente entre os próprios países da região.

Importante pontuar que facções, neste trabalho, são tratadas como a segmentação entre grupos em detrimento de outros, os quais se organizam de forma rival entre si. No caso do Iraque houve a organização social de facções étnicas e políticas rivais entre a população

---

<sup>1</sup> Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais, jordana.s.espada@gmailcom.

nacional. Em relação ao conceito aplicado aos relacionamentos entre os países árabes e Israel se refere à acentuação das diferenças entre as nações e a maior convergência política entre os países árabes contra Israel, além da consolidação de um sentimento de antiamericanismo.

## **2. Desenvolvimento:**

O presidente George W. Bush, em seu governo, definiu segurança em três vertentes: primeiramente, a nacional referente às ameaças e oportunidades advindas do âmbito internacional, tendo como objetivo principal a vitória em possíveis conflitos; em segundo lugar, a doméstica que buscava combater o terrorismo e consequentemente melhorar seus serviços de inteligência e capacidade de resposta interna emergencial e rápida a possíveis ataques; e em por último a econômica, visando os setores de emprego, educação, previdência e bem-estar. Na política externa, Bush estendeu a segurança como a nova missão norte-americana no contexto internacional, que acarretou na formulação da Doutrina Bush, sendo estabelecida como prioridade (PECEQUILO, 2002).

Após a queda da União Soviética, a qual havia guiado grande parte da política externa norte-americana nos anos anteriores, houve um distanciamento da opinião pública do país dos temas relativos à política externa. Porém, após o 11 de setembro, o contexto e consequentemente a visão da opinião pública mudou, as imagens de destruição, os mortos e o terror assustaram e amedrontaram profundamente a população. A partir de então a Doutrina Bush legitimou as ações unilaterais dos Estados Unidos no âmbito internacional pois o entendimento era que o país encontrava-se em guerra (COSTA NETO, 2010; GOMES, 2007).

Assim, a Doutrina Bush, promoveu um conjunto de ações na política externa com o intuito de combater o terrorismo global após os atentados de 11 de setembro de 2001 realizados pela Al-Qaeda. Nisto, deu-se início à Guerra ao Terror contra o Afeganistão - sede da infraestrutura militar da Al-Qaeda - e ao Eixo do Mal, formado inicialmente pelo Irã, Iraque e Coréia do Norte e posteriormente pela Líbia, Síria e Cuba, considerados Estados terroristas ou aliados à grupos terroristas. Primeiramente a Guerra ao Terror se dedicou ao Afeganistão e depois passou para o combate mundial. Tal guerra se dava em questões de poder e segurança, mas também enfatizava valores morais, diferenciando os agentes e as situações em um dualismo de “bem” ou “mal” e “certo” ou “errado”, o que se refletiu nas escolhas de política externa e na formação do Eixo do Mal. Foi uma estratégia de segurança nacional também destinada a combater e evitar novos ataques terroristas no contexto global, isto é, a internacionalização do

terror que aumentava a territorialidade de seus possíveis alvos desde as décadas anteriores (GOMES, 2007; PECEQUILO, 2002; RESENDE, s.d).

Por os Estados Unidos serem a grande potência do período pós queda da União Soviética, a emergência de um rival ao país deveria ser entendida e tomada não somente como uma ameaça aos Estados Unidos, mas à toda a ordem mundial. Com isso, foi usado como estratégia para manutenção desta primazia e defesa de seus próprios interesses, a guerra preventiva (RESENDE, s.d).

### 3. Guerra Preventiva

A Doutrina Bush se propôs a ser uma guerra preventiva ou antecipatória, como ocorreu na Invasão do Iraque em março de 2003, uma das principais ações realizadas pela Doutrina. Os direitos relativos à guerra são o “jus ad bellum”, direito da guerra, isto é, o direito de se iniciar a guerra e o “jus in bello”, direito na guerra, que diz respeito ao cumprimento das normas de combate e a conduta no conflito. No caso, o “jus ad bellum” analisa se o início de uma guerra representa, de fato, uma autodefesa legítima e justa ou, pelo contrário, um ato de agressão considerado ilegítimo e injusto. Como a guerra preventiva é o início antecipado de um conflito contra ameaças futuras que ainda não se concretizaram, ela está relacionada ao “jus ad bellum” (PALACIOS JUNIOR, 2011, p. 19).

Entre os anos 2001 e 2002, os Estados Unidos construíram um consenso de aprovação sobre seu direito de legítima defesa contra o Afeganistão, muito em virtude do ataque da Al-Qaeda em 11 de setembro, utilizando-se do artigo 51 da Carta das Nações Unidas:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Diferentemente de 2003, quando o governo norte-americano buscou apoio internacional para invadir o Iraque, mas juntamente com a Inglaterra, não conseguiu apresentar provas suficientes contra o governo de Saddam Hussein em relação à produção de armamentos de destruição em massa ao Conselho de Segurança das Nações Unidas o qual não aprovou a intervenção. Portanto, os Estados Unidos não foram capazes de justificar e consolidar um consenso de

aprovação sobre seu um ataque preventivo contra o Iraque (PALACIOS JUNIOR, 2011, p. 101).

Os Estados Unidos, por meio do governo Bush, achava que poderia intervir de forma preventiva pois não possuía inimigo à altura capaz de o retalhar. Entretanto, não levaram em consideração que suas iniciativas poderiam incentivar outros países a se utilizarem da legítima defesa preventiva de má fé, podendo ser uma prática generalizada no sistema internacional, o que não era interesse dos Estados Unidos (PALACIOS JUNIOR, 2011, p. 102 - 104).

Diante desta situação o Departamento de Estado reformula alguns pontos na Estratégia de Segurança Nacional de 2002, agora o atendimento do critério de exata iminência de uma ameaça seria dependente de circunstâncias factuais. Este critério de iminência seria mais considerado quando os Estados Unidos quisessem utilizá-lo para agir militarmente de forma preventiva do que em relação a outros países. Assim, a segurança coletiva instaurada após 1945 se mantinha válida para o sistema de Estados, menos para os Estados Unidos, que poderiam agir unilateralmente (PALACIOS JUNIOR, 2011, p.104). Nas palavras de Bush:

Se esperarmos que as ameaças se concretizem, nós teremos esperado muito. A defesa de nosso território e a defesa contra mísseis são parte de uma forte segurança e são prioridades essenciais para a América. Logo, a guerra ao terrorismo não será vencida na defensiva. Nós precisamos levar a batalha ao inimigo, descobrir seus planos e confrontar as piores ameaças antes dela emergirem. No mundo no qual adentramos, o único caminho para a segurança é o caminho da ação. E esta nação irá agir (GOMES, 2007).

Com isso, no âmbito da invasão ao Iraque, como não seria possível modificar o direito internacional alterando o artigo 2 da Carta da ONU - que versa sobre os membros da ONU não utilizarem do uso da ameaça ou da força contra a integridade territorial ou política de outro Estado - ou seja, artigo que condena o uso da força neste momento da política externa norte-americana, o qual também não está em conformidade com o direito de legítima defesa previsto pelo artigo 51, os Estados Unidos tentaram incentivar os demais Estados a agirem de maneira diferente ao previsto, reconhecendo a legalidade da legítima defesa preventiva. Entretanto, além desta alteração não ocorrer, ela seria desejável para os Estados Unidos apenas quando utilizada por ele mesmo (PALACIOS JUNIOR, 2011, p. 105).

Entretanto, após a invasão preventiva ao Iraque, cujo objetivo inicial era impedir o desenvolvimento de armas de destruição em massa do governo Saddam, o objetivo agora passa a ser instaurar a democracia no país. Assim, deriva da Doutrina Bush o interesse nacional do estabelecimento do Estado Democrático no Oriente Médio.

#### **4. Invasão Ao Iraque**

A invasão ao Iraque objetivava conter a suposta posse de armamentos de destruição em massa no país, agregado a isto, os Estados Unidos também retirou o ditador Saddam Hussein do poder e instaurou um processo de democratização no Iraque. Entretanto a democratização rápida em uma região com profundas divisões internas, somada a reorganização política brusca como a que ocorreu: o banimento do Partido Baath, a remoção do poder dos antigos membros do governo Saddam e a dissolução das forças armadas iraquianas - todos os grupos compostos em sua maioria por sunitas - levou ao agrupamento de iraquianos em facções sectárias rivais - impulsionada especialmente pelos sunitas que estavam perdendo poder e status - fragmentando o Iraque em diversas milícias regionais, étnicas e religiosas que buscavam assumir o controle do país (WALTER, 2022, p. 24).

O Iraque é um país com profundas rivalidades políticas, étnicas e religiosas. Os curdos representavam uma minoria que combatia o governo de Saddam para ter mais autonomia; os xiitas eram a maioria do país, cerca de 60% da população, os quais se queixavam pelo governo Iraquiano - Saddam e o Partido Baath - ser majoritariamente sunita. Saddam, havia preenchido os cargos de poder do governo com sunitas e exigido que candidatos a empregos tornassem-se membros do partido Baath (WALTER, 2022, p. 23)

Neste cenário, para introduzir a democracia de forma rápida, o governo norte-americano removeu permanentemente todos os ex-membros do governo Saddam; dissolveu as forças armadas, formada em sua maioria por sunitas, desempregado e conseqüentemente tirando a renda de milhares de sunitas; e extinguiu o Partido Baath, novamente removendo em sua maioria sunitas do poder e de seus cargos, mas também desempregado mais de 85 mil iraquianos comuns que haviam ingressado no Partido apenas para trabalhar, tendo em vista que fazer parte do Partido Baath era uma pré-condição imposta por Saddam (WALTER, 2022, p. 24).

Assim, logo depois da invasão norte-americana, a população começou a se dividir em facções sectárias rivais. Os que sempre haviam sido excluídos do governo de Saddam animavam-se com a possibilidade de adquirir poder. Entretanto, os sunitas e os prejudicados pela mudança de governo viam-se insatisfeitos e queixosos, gerando condições favoráveis para uma guerra civil no país. Com o passar do tempo, formaram-se organizações insurgentes que não tinham dificuldade de recrutar membros, especialmente sunitas, que estavam perdendo status e sendo oprimidos política e economicamente (WALTER, 2022, p. 23- 25).

relato de um iraquiano sunita expressa a condição: “Estávamos no topo do sistema. Tínhamos sonhos. Agora estamos em desvantagem. Perdemos nossos cargos, nossos status, a

segurança das nossas famílias, a estabilidade” (BYMAN, 2008, p. 599 - 643 apud WALTER, 2022, p. 25).

O acadêmico, especialista em segurança e conflitos armados, em especial guerras civis, Edward Newman, pontua em seu livro “Understanding Civil Wars: continuity and change in interstate conflict” que um Grupo de Trabalho para a Instabilidade Política, ao analisar conflitos civis, concluiu que o risco de eclosão de um conflito é maior em regimes democráticos parciais ou em estados de transição - como o caso do Iraque com a transição democrática realizada pelos Estados Unidos - principalmente quando o faccionalismo está presente, acentuando e incentivando ainda mais a faccionalização da sociedade que se vê diante de mudanças políticas, sociais e econômicas bruscas. O risco de conflito nessas situações é maior do que entre democracias consolidadas ou estados autoritários (NEWMAN, 2004, p.176).

Segundo Barbara Walter, especialista em guerras civis: “As forças americanas levaram apenas alguns meses para tirar Saddam do poder e colocar o Iraque na rota da democracia. Mas, quase com a mesma rapidez, o país mergulhou numa guerra civil tão brutal que se estenderia por mais de uma década” (WALTER, 2022, p. 27).

## **5. Conflito Árabe-Israelense**

O combate internacional ao terrorismo ganhou espaço nas agendas de Segurança e Defesa de parte dos países em 2001, com os atentados de 11 de setembro, entretanto no Oriente Médio este é um problema presente anteriormente a esta data. A Guerra ao Terror dos Estados Unidos foi implementada pouco tempo após o início da Segunda Intifada, em 2000. A Segunda Intifada, conflito extremamente violento, durou de 29 de setembro de 2000 a 15 de janeiro de 2005 e gerou mais de 3.500 mortos, entre palestinos e israelenses. Foi um movimento de resistência palestino cujo estopim foi a visita do líder do partido israelense Likud, Ariel Sharon, ao Monte do Templo na Antiga Jerusalém, o que foi considerado uma afronta. Os movimentos de resistência acarretaram em uma contra ofensiva israelense. Durante a Segunda Intifada, o Hamas ganhou tanto poder quanto influência, desencadeando ondas de ataques de homens-bomba (CNN, 2023; BBC, 2005, 2021).

Nisto, o aumento dos ataques terroristas neste período de tempo elevou ao sentimento de receio da opinião pública israelense que se refletiu nas eleições com um alavancamento da direita do país, representada pela ascensão do partido Likud e fortalecimento dos temas relativos a segurança e defesa do país. Nisto, se formou uma política externa reativa com respostas de curto prazo e que foi conduzida tendo em vista que seu principal aliado internacional era os



Estados Unidos, o maior ator dedicado, naquele momento, a combater o terrorismo (UBARANA, 2022).

Ao percebermos a dinâmica internacional, vemos como os fatores externos corroboraram ainda mais para as medidas tomadas pelo governo de Israel ao longo e depois da Segunda Intifada. Enquanto Israel enfrentava o seu pior desafio no combate ao terrorismo, o mundo presenciava perplexos os acontecimentos do dia 11 de Setembro de 2001. As medidas implantadas pelo governo Bush, logo em seguida aos atentados, acompanhadas da invasão das tropas americanas ao Iraque deflagraram o início de um esforço global de contraterrorismo, motivados por um fortalecimento nas pautas de segurança e defesa. Esse alinhamento de pautas entre os Estados Unidos e Israel favoreceu a aproximação desses dois países durante o período que se seguiu à eclosão da Segunda Intifada e após o seu término (UBARANA, 2022).

Com isso, o interesse dos Estados Unidos de combater o terrorismo internacional convergiu com o interesse de Israel de combater o terrorismo na região, convergência que provocou um maior alinhamento entre as duas nações. Esse alinhamento foi intensificado pelo reconhecimento em comum de certos grupos como inimigos, como o Hezbollah e o Hamas. Além disso, este alinhamento também foi impulsionado pela ascensão do partido de direita israelense, Likud, que promoveu, por ter como projeto de governo ênfase no combate ao terrorismo, o alinhamento de política externa entre os Estados Unidos e o governo israelense (UBARANA, 2022).

Assim, na condução da política externa norte-americana, Israel tornou-se um parceiro estratégico, aliança materializada principalmente no incentivo à Israel lançar ataques ao Hezbollah em retaliação ao sequestro de soldados israelenses e ao possível incentivo à Segunda Guerra do Líbano com o intuito de combater o apoio que o Hezbollah recebia do Irã e da Síria - o Irã era incentivador direto do grupo terrorista pelo fornecimento de armamento, treinamento e refúgio, enquanto a Síria, de forma mais assistencialista, fornecia armas - sendo portanto, naquele momento, ambos países entendidos como “inimigos” estadunidenses (SIRRIYEH, 2012; UBARANA, 2022).

Entretanto, mesmo após Israel ter alcançado um de seus principais objetivos que dizia a respeito da contenção do Hezbollah no Líbano e após o término da Segunda Intifada, se eclodiu um conflito com o Hamas na Faixa de Gaza (UBARANA, 2022).

## **6. Considerações Finais:**

Dessa maneira, entende-se que a Doutrina Bush afetou geopoliticamente o Oriente Médio, ao estabelecer e fortalecer alianças com alguns países - como Israel - mas também, ao gerar ressentimento e antiamericanismo em outros, instigando ainda mais grupos terroristas e

seus recrutamentos. Além disso, os impactos adentraram os âmbitos políticos, sociais e de faccionalização internamente nos países e entre os próprios países.

Primeiramente, antes de um dos principais atos de política externa norte-americana durante a Guerra ao Terror, a invasão ao Iraque em 2003, o Iraque já era um país faccionalizado. Entretanto, o processo de democratização imposta de maneira rápida intensificou as diferenças étnicas e políticas dentro do país, aumentando as queixas da população com o governo instaurado e fomentando as rivalidades já existentes entre a população.

Da mesma forma, no contexto internacional no Oriente Médio, o intenso conflito entre Israel e os países árabes vêm, no quesito geopolítico, desde a formação do Estado de Israel em 1948, entretanto a Doutrina Bush potencializou as medidas tomadas pelo governo israelense durante e após a Segunda Intifada. Sendo, como já dito, resultado da associação entre ambas as nações neste período, o combate de Israel na Segunda Guerra do Líbano e o enfrentamento do Irã e da Síria.

Portanto, a política externa norte-americana pela Doutrina Bush ou Guerra ao Terror, ampliou o conflito entre as nações do Oriente Médio e desenvolveu, em maiores proporções, o sentimento de antiamericanismo entre os países árabes tanto em virtude da consolidada aliança dos Estados Unidos com Israel, quanto pela invasão ao Iraque e suas consequências.

## REFERÊNCIAS

**BBC. Intifada toll 2000-2005.** 2005. Disponível em:

[http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3694350.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3694350.stm). Acesso em: 17 de out. de 2023.

**BCC. Hamas:** o que é o grupo palestino que enfrenta Israel. 2021. Disponível em:

<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57114157>. Acesso em: 10 set. 2023.

**Carta das Nações Unidas.** 1945. Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 19 de out. de 2023.

**CNN. Saiba quem é El Deif, o suposto mentor do ataque do Hamas a Israel.** 2023.

Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/saiba-quem-e-el-deif-o-suposto-mentor-do-ataque-do-hamas-a-israel/>. Acesso em: 10 de out. de 2023.

**COSTA NETO, Arnaldo Alves da. A Política Externa Norteamericana após os Atentados Terroristas de 11 de Setembro de 2001.** 2010. 71 f. TCC (Graduação) - Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/776/1/General%20-%20Costa%20Neto.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

UBARANA, Pethra. **DESDOBRAMENTOS DA GUERRA DO TERROR PARA O ESTADO DE ISRAEL**. 2022. Disponível em: <https://www.leom.org.br/desdobramentos-da-guerra-do-terror-para-o-estado-de-israel/>. Acesso em: 10 set. 2023.

PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya. **As Teorias das Guerras Preventivas e as Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Unesp, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/d23c9460-eab5-4595-9c3a-ba19653cc98b/content>.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. O Eixo do Mal. **Meridiano 47**, Brasília, v. , n. 19-20, p. 14-17, mar./abr. 2002. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/1287/1122>. Acesso em: 10 set. 2023.

NEWMAN, Edward. **Understanding Civil Wars**: continuity and change in interstate conflict. 2014. Acesso em: 17 set. 2023.

RESENDE, Erica. **Uma análise da Doutrina Bush no décimo aniversário do onze de setembro**. s.d Disponível em: <https://revista.ufrr.br/textosedebates/article/view/1167/946>. Acesso em: 19 set. 2023.

SIRRIYEH, Hussain Sirriyeh. The US, Hezbollah and the idea of sub-state terrorism. **Israel Affairs** 18:4, 2021, p. 652-662.

GOMES, Aureo de Toledo. **DOCTRINA BUSH**: uma análise de política externa. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba. n. 7, p. 33-56, 2007.

WALTER, Barbara F.. O perigo da anocracia. In: WALTER, Barbara F.. **Como as Guerras Civis Começam**: como impedi-las. Rio de Janeiro: Zahar, 2022. Cap. 1. p. 21-47.

## PAZ PARA QUEM?: A (NÃO) EFICÁCIA DA MISSÃO MULTIDIMENSIONAL INTEGRADA DAS NAÇÕES UNIDAS NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA

OLIVEIRA, Julia Sant'Ana<sup>1</sup>

CAETANO, Luiza Rodrigues<sup>2</sup>

### RESUMO

A Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA) é uma operação de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) criada em 2014 após um golpe de Estado no país centro-africano, sendo a mais longeva das missões da ONU. Este trabalho objetivou analisar a eficácia da missão para com seu mandato e para com o país receptor. Para tanto, utilizou-se os documentos oficiais da ONU e relatórios de organizações que acompanham as missões de paz. Notou-se que uma das problemáticas é o embargo de armas que impediu a reestruturação das forças armadas nacionais, de modo a gerar desconfiança com a ONU, o que transbordou em violações de ambos os lados nos acordos firmados; a violência não decresceu no país e há uma perceptível preferência centro-africana por auxílios unilaterais. Assim, a eficácia da MINUSCA é baixa, com sua credibilidade diminuindo cada vez mais no âmbito externo e interno.

**PALAVRAS-CHAVE:** peacekeeping; República Centro-Africana; MINUSCA; segurança; Organização das Nações Unidas.

### 1. Introdução

A República Centro-Africana (RCA) tem sido palco de décadas de instabilidade política e conflitos violentos, que datam de um passado colonial, marcado por brutalidade contra civis e exploração dos recursos. Desde então, em seus esforços para garantir a independência, o país tem enfrentado diversos desafios, dentre esses a pobreza desenfreada, violação de direitos humanos e desemprego, que ocasionam crises políticas, mediante frequentes golpes de Estado. Além disso, a presença de coalizões religiosas radicais e grupos opositores violentos, contribuem para a conflagração na República Centro-Africana. Haja vista as circunstâncias, foi estabelecida a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização na República Centro-Africana (MINUSCA). Esta operação de paz, criada em 2014, pode ser caracterizada como uma operação de *peacekeeping* e *peacebuilding*, e possui o objetivo de restaurar a estabilidade e proteger os direitos humanos no país, entre outras tarefas prioritárias (United Nations Digital Library, 2014).

---

<sup>1</sup> Discente do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, IERI-UFU, Uberlândia, Minas Gerais, julia.santana@ufu.br.

<sup>2</sup> Discente do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, IERI-UFU, Uberlândia, Minas Gerais, luiza.caetano@ufu.br.

Durante o governo de Touadéra – eleito democraticamente em 2016, após o golpe de Estado em 2013 –, a MINUSCA passou por mudanças em sua forma de atuação, a fim de se adequar ao cenário da RCA, que apesar de a princípio possuir baixa autoridade e necessitar de auxílio da comunidade internacional, tratava-se de um poder legítimo. Foi nessa fase que a questão da segurança foi colocada como prioridade, uma vez que, dada a característica violenta do conflito no país, foram empregados embargos de armas e outras sanções similares, e por isso, manifestou-se a demanda por uma abordagem de diálogo político e compreensão com os grupos armados no país (United Nations Security Council, 2016).

Nessa perspectiva, esse artigo busca observar a eficácia da missão que após dez anos de sua implementação segue ativa, sendo uma operação com altos financiamentos e utilização de recursos. Mediante a definição de efetividade de uma operação de paz de Diehl (1988), e os fatores estabelecidos pelo Instituto Norueguês de Relações Internacionais para compreender a efetividade, além dos documentos e resoluções da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança das Nações Unidas, verificar a eficácia da MINUSCA, enquanto apresentada como uma operação de *peacekeeping*, segundo as Nações Unidas, trata-se de um processo que visa a implementação de um cessar-fogo ou acordos de paz, atuando em atividades de proteção aos civis, na desmobilização e na reintegração de antigos combatentes; apoio a organização de eleições, proteção e promoção de direitos humanos e incentivo à restauração do Estado de direito. Além disso, é importante também destacar a MINUSCA como sendo uma operação de *peacebuilding*, que tem por objetivo a gestão de conflitos multinível, estabelecendo bases para paz e desenvolvimento sustentável, além de buscar aumentar a capacidade do Estado para desempenhar eficaz e legitimamente as suas funções essenciais (United Nations Peacekeeping, 2023).

## **2. Antecedentes Históricos E A Crise Na República Centro-Africana**

Localizada na porção central do continente africano, a República Centro-Africana (RCA) conta com um território de 622.436 quilômetros quadrados e uma população de 5.552.000 habitantes, constituídos de uma variedade de grupos étnicos, como os Baya, Banda, Mandjia, Sara, entre vários outros. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país é de 0.397, classificado como o 188º em 2020 (Human Development Report, 2020), e a população centro-africana sofre com uma alta taxa de mortalidade e baixa expectativa de vida, baixa escolarização, pobreza desenfreada, violação de direitos humanos e desemprego. Essa situação de crise, causadora de grande instabilidade política no país, resultou no golpe de Estado que ocorreu em 2013.

O passado colonial da região compreendida atualmente como a República Centro-Africana explica a situação de instabilidade, pois foi uma colônia francesa desde 1880, chamada de Ubangi-Shari, passando pelo colonialismo do terror do rei Leopoldo II – aos moldes do que ocorreu no Congo, onde foi estabelecida massiva exploração não apenas de recursos naturais, mas também, de seres humanos. Evidências demonstram que, o ato de decepar a mão dos nativos, espancamentos, tortura, mutilações e matanças eram frequentemente empregados de maneira cruel quando as metas de extração e produção de certos recursos não eram cumpridas (Lopes, 2021) – e esse legado é notado no histórico de adquirir poder por meio da força, além dos traumas sociais que marcam profundamente a população. Em 28 de setembro de 1958, foi realizado um referendo sobre a autonomia da RCA e a permanência na Communauté Française (Comunidade Francesa) ou independência, e o voto pela independência foi de 98,7%. Mais tarde, em 13 de agosto de 1960, o país conquistou sua independência do domínio francês, e o primeiro presidente da república foi David Dacko (Boddy-Evans, 2013).

Em 1964 ocorreram as primeiras eleições do país, a qual David Dacko foi o único candidato, dessa forma, foi formalmente eleito. Em meio a uma falência comercial, em 1965, Dacko sofreu um golpe militar violento, o qual oito pessoas morreram, e Jean-Bédél Bokassa assumiu a presidência da RCA. Em seu governo, de traços fortemente autoritários e sem tolerância para opositores, ocorreu a abolição da Constituição e o Poder Legislativo foi dissolvido. Mesmo com as atitudes ditatoriais, a França, que apoiava o país desde sua independência, com David Dacko na presidência, permaneceu apoiando o governo de Bokassa, que mais tarde se auto-declarou imperador da República Centro-Africana, nomeando-se como Imperador Bokassa I. O apoio francês apenas cessou quando a dívida externa da RCA havia tomado grandes proporções, então, autoridades francesas demandaram a retirada de Bokassa do governo, e restituíram o cargo à Dacko (University of Central Arkansas, 2021).

Esse retorno não foi bem recebido e contava com fortes oposições, uma vez que, para manter-se no poder, Dacko deveria subjugar-se às demandas francesas. Na medida que essas oposições cresciam, a instabilidade no país também crescia, com a recorrência de greves de trabalhadores e ataques, e tal situação reforçava a dependência da RCA das forças armadas francesas, para conter os ânimos da população. Tão grande era a situação de descontentamento, que em 1981 ocorreu um novo golpe de Estado no país. Dessa vez, o general André Kolingba destituiu Dacko do poder, estabelecendo um governo militarizado, que permaneceu até a década de 1990, quando começaram a surgir movimentos pela democracia, seguidos por demandas populares de eleições. Nesse sentido, em 1993, ocorreram eleições democráticas

multipartidárias, e Ange Félix Patassé foi o vencedor, representando o Mouvement pour la Libération du Peuple Centrafricain (MLPC) (The World Factbook, 2023).

Apesar de eleito democraticamente, o governo de Patassé falhou em respeitar os direitos dos civis, e por ter sofrido diversas tentativas de golpe de Estado, mediante ataques na capital da RCA, feitos por soldados rebeldes liderados por um capitão do exército, Anicet Saulet, a cidade de Bangui foi prejudicada em diversos setores, o que comprometeu o orçamento do governo. Além disso, ao fim da década de 1990, o governo também não organizou novas eleições, alegando falta de capital. A situação no país ainda era de grande instabilidade, e na tentativa de amenizar a situação, o governo, em conjunto à partidos de oposição e grupos religiosos, assinaram os Acordos de Bangui em 1997. Esse acordo tratava-se de um comprometimento em adotar medidas de restabelecimento e fortalecimento da paz no país, mediado pelo presidente da República Gabonesa e apoiado por autoridades francesas, tinha por objetivo, principalmente, acabar com as ações rebeldes que aconteciam no país, por meio da suspensão imediata de todas as formas de constrangimento de liberdades coletivas ou individuais. Além disso, os Acordos previam a libertação dos rebeldes detidos e também, a construção de um monumento em memória às vítimas (United Nations Peacemaker, 1997).

Por isso, na Resolução 1159 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 27 de março de 1998, foi estabelecida a Missão das Nações Unidas para a República Centro-Africana (MINURCA), que tinha o objetivo de assegurar os compromissos dos Acordos de Bangui, prestando assistência para o aumento da segurança e estabilidade do país, além de realizar novas eleições. A missão iniciou-se em abril de 1998 e foi finalizada em fevereiro de 2000, comandada pelo major-general gabonês Barthélémy Ratanga e custou, aproximadamente, \$100 milhões de dólares. Na resolução 1271 de 22 de outubro de 1999, ficou registrado o sucesso da missão no que se refere às eleições presidenciais ocorridas em 19 de Setembro de 1999, a qual Patassé foi reeleito, além da decisão de estender a operação até 15 de fevereiro de 2000, a fim de garantir que ocorresse uma transição gradual e tranquila, como se nota no documento do Conselho de Segurança:

Notando com satisfação a conclusão bem-sucedida das eleições presidenciais realizadas em 19 de setembro de 1999, [...] Tomando nota do desejo expresso pelo Governo da República Centro-Africana da extensão da presença da MINURCA para além de 15 de fevereiro de 1999:

1. Decide estender o mandato da MINURCA até 15 de fevereiro de 2000 visando garantir uma transição curta e gradual do envolvimento do *peacekeeping* das Nações Unidas na República Centro-Africana para uma presença pós-conflito de *peacebuilding* com auxílio dos programas e agências relevantes da Organização das Nações Unidas e do Fundo Monetário Internacional e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento; (United Nations, 1999)

Mesmo com o reportado sucesso da MINURCA, o governo de Patassé continuou enfrentando fortes oposições, pois problemas de má administração, como a falta de pagamento em dia dos salários, permaneciam e tentativas de golpes, feitas por soldados rebeldes armados, continuaram ocorrendo. Em 2003, novamente, um golpe de Estado destituiu Patassé da presidência, colocando François Bozizé neste cargo, o qual adotou um regime militar. Em seu governo, foi redigida uma nova constituição, a qual previa novas eleições, que ocorreram em 2005. Nesse processo eleitoral, Bozizé se candidatou à presidência e ganhou com 64% dos votos (no segundo turno). Alguns anos depois, em 2011, Bozizé se candidatou novamente e se reelegeu como presidente da República Centro-Africana (African Elections Database, 2011).

Levando em consideração o histórico da administração do país, diversas vezes julgada como inadequada por alguns grupos, além de diversos golpes e governos ditatoriais, surge uma coalizão predominantemente muçulmana, da região nordeste do país, denominada Seleka, cujo surgimento se fundamenta principalmente no que foi referenciado: a persistência de diversos grupos e indivíduos que apenas buscavam alcançar o poder para benefício próprio causou uma situação de falta de confiança no sistema de governo. O aumento das tensões iniciou-se em 2013, quando Bozizé, até então presidente, foi deposto pelo grupo, levando Michel Djotodia, o líder da coalizão, para o cargo. Inicialmente, o objetivo era realizar uma fase transitória, porém, ocorreu uma forte onda de violência vinda dos combatentes, a qual a Seleka não foi capaz de controlar. A brutalidade era tanta, que a população formou milícias para autodefesa – grupos *anti-balaka* – e Djotodia foi coagido por pressões regionais a retirar-se para o norte do país. Esses grupos anti-balaka remontam as associações estabelecidas durante o governo de Bozizé em 2009, que tinham o objetivo de combater, a nível local, fontes de insegurança, ou seja, grupos de autoproteção em aldeias. Os anti-balaka retomaram suas atividades após o golpe de Seleka em resposta aos ataques cometidos, que iam de saques e queimada de plantações à assassinatos (Bonacina, 2018).

### **3. A MINUSCA**

#### **3.1. Criação E Aprovação**

Com a gravidade da crise na República Centro-Africana (RCA), o tópico passou a ser discutido no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2013. Inicialmente, os esforços consistiam majoritariamente em fortalecer a atuação da *United Nations Integrated*



*Peacebuilding Office in the Central African Republic*<sup>1</sup> (BINUCA), instalada no país desde janeiro de 2010 para auxiliar na consolidação da paz e revigorar os processos democráticos. Assim, como declarado na Resolução 2121 (2013) do CSNU, a BINUCA deveria apoiar a implementação do processo de transição política e de estabilização da situação securitária, assistir na prevenção de conflitos e de assistência humanitária, e coordenar a atuação de atores internacionais. Ademais, o CSNU autorizou a implantação da Missão Internacional de Suporte para a República Centro-Africana (MISCA), uma missão de *peacekeeping* criada pelo Conselho de Paz e Segurança da União Africana (CPS-UA). A contribuição da MISCA seria de cooperação nas mesmas áreas que a BINUCA, iniciando seus trabalhos em dezembro de 2013 com um mandato de um ano a ser estendido se necessário (United Nations Security Council, 2013a, 2013b).

Por conta das raízes do conflito, em específico dos grupos rebeldes armados, o CSNU também estabeleceu um regime de sanções, caracterizado majoritariamente pela imposição de um embargo de armas no país. De acordo com a Resolução 2127 (2013), o suprimento de armas, munições, veículos militares, equipamentos ou qualquer apoio direcionado a atividades militares ou paramilitares deveria apenas ser fornecido para a MISCA, BINUCA ou para as forças francesas<sup>2</sup>. Em 2014, o regime foi expandido para incluir sanções direcionadas a indivíduos ou entidades que pudessem potencialmente prejudicar o processo de transição política ou o embargo de armas, por meio da exploração ilegal dos recursos naturais e tráfico de armas, ou potencialmente violar os direitos humanos ou os direitos humanitários, por meio do recrutamento de menores para o conflito armado e/ou atos de violência sexual (United Nations Security Council, 2013b, 2014a).

Independente dos esforços, os níveis de violência continuaram a crescer, causando profunda preocupação na comunidade internacional. Em novembro de 2013, o então Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, em seu relatório sobre a situação na República Centro-Africana, afirmou que a transformação da MISCA em uma operação de *peacekeeping* (PKO) das Nações Unidas deveria ser considerada. Para ele, “uma resposta coesa, integrada e multidimensional” seria a mais adequada, dado o rápido desenvolvimento da crise (United Nations Security Council, 2013b, 2013c)

Em fevereiro de 2014, Ban despachou para a República Centro-Africana uma equipe multidisciplinar para avaliar a situação e realizar uma consulta com os representantes

---

<sup>1</sup> Escritório Integrado das Nações Unidas de Construção da Paz na República Centro-Africana (tradução própria).

<sup>2</sup> Operação Sangaris, enviada pela França em 2013, para assistir o país com a crise.

governamentais. O relatório do Secretário-Geral, do mês seguinte, expressou que o Governo de Transição estaria tomando as medidas necessárias para demonstrar seu comprometimento ao processo político, o que era uma das pré-condições para a implementação da missão de *peacekeeping*. Nesse sentido, ele propôs a implantação rápida da PKO – transformando a MISCA em uma –, afirmando que isso se alinhava com o requisitado pelo Ministro das Relações Exteriores da RCA (United Nations Security Council, 2014b).

Após a recomendação do Secretário-Geral, um projeto de resolução foi pautado em 10 de abril de 2014 pela Austrália, França, Jordânia, Lituânia, Luxemburgo, Nigéria, Coreia do Sul, Ruanda, Reino Unido e Estados Unidos para a implementação de uma PKO nas Nações Unidas na RCA. A Missão de Estabilização Integrada Multidimensional das Nações Unidas na República Centro-Africana, ou MINUSCA, foi aprovada unanimemente pelo Conselho no mesmo dia, por meio da Resolução 2149 (2014) (United Nations Security Council, 2014c, 2014d, 2014e).

### **3.2. Primeiros Momentos**

Desde que foi estabelecida, a PKO da ONU na República Centro-Africana tem sido uma operação robusta, com notável financiamento e quantidade de recursos. O CSNU decidiu que o primeiro mandato deveria durar um ano, que a BINUCA deveria ser incorporada à MINUSCA e que a MISCA deveria transferir sua autoridade para a missão da ONU de modo a haver apenas uma operação sendo conduzida no país. As principais decisões foram seguindo as recomendações e pedidos colocados por Ban em seu relatório, fosse relativo aos principais objetivos ou às principais ações. Foi expresso desde o início, pelo Conselho e por Ban, que a MINUSCA deveria ser ajustada às necessidades específicas do país, baseada em uma compreensão da situação e feita para auxiliar nas carências da população (Carvalho; Duarte; Jones, 2021; United Nations Security Council, 2014b, 2014d).

Iniciando seus trabalhos em 15 de setembro de 2014, a MINUSCA continha 10,000 oficiais militares, incluindo 240 observadores e 200 funcionários, além de 1,800 oficiais da polícia. A Resolução pedia que os Estados-membros enviassem tropas e demais funcionários qualificados para a MINUSCA. Ademais, o embargo de armas, assim como sanções similares que estavam ativas no país, não seriam aplicáveis aos membros da Missão (United Nations Security Council, 2014d).

O CSNU estabeleceu as tarefas prioritárias da MINUSCA a partir de sete categorias: (1) proteção de civis; (2) apoio ao processo de transição política, incluindo esforços para estender a autoridade estatal e integridade territorial; (3) auxílio nas entregas de assistência humanitária;

(4) proteção da segurança e da liberdade das Nações Unidas; (5) promoção dos direitos humanos; (6) apoio à justiça nacional e internacional, bem como ao Estado de direito; e (7) desenvolvimento e aplicação da estratégia de Desarmamento, Desmobilização, Reintegração (DDR) e Repatriação (DDRR). O Conselho também decidiu que essas atividades de caráter urgente deveriam ser realizadas por meio da cooperação com as autoridades do Governo de Transição, bem como com as forças da Operação Sangaris (United Nations Security Council, 2014b, 2014d).

Em concomitância, o Conselho de Segurança especificou os cursos de ação a serem seguidos em cada categoria. Menciona-se, particularmente, que as autoridades da República Centro-Africana e suas respectivas responsabilidades deveriam sempre ser respeitadas e nunca comprometidas, de modo que a MINUSCA deveria atuar e enquanto *apoio* na proteção civil, nas estratégias de desarmamento e na reforma do setor de segurança, sem transgredir ao escopo de atuação governamental. Ademais, a Resolução requereu uma atenção especial às crianças e mulheres envolvidas ou afetadas pela crise, fosse por meio de proteção *per se*, fosse auxiliando a garantir a participação política feminina na política (United Nations Security Council, 2014d).

### **3.3. O Impacto Do Governo De Touadéra**

A vitória nas eleições, em 2015, e o início do mandato de Touadéra em janeiro de 2016 tiveram dois principais efeitos na MINUSCA: o de confirmação e o de adaptação. A PKO da ONU se mostrou crucial no processo de paz – Fórum de Bangui – que levou às eleições e à implementação da nova Constituição, especialmente por conseguir garantir que as negociações ocorressem de forma segura, além de auxiliar na logística para que a maior parte dos atores essenciais ao diálogo pudessem estar presentes. Um governo democraticamente eleito significava, também, que a MINUSCA estaria lidando com um diferente cenário e, portanto, teria de mudar suas formas de atuação para melhor trabalhar com a nova e legítima autoridade (Carvalho; Duarte; Jones, 2021; United Nations Security Council, 2016).

Nos primeiros momentos de seu governo, o Presidente reconheceu que a capacidade e autoridade do Estado ainda eram baixas, de modo que o país ainda precisava do auxílio da comunidade internacional. Touadéra explicitou que a situação da segurança seria a prioridade de seu mandato e que os oficiais de seu governo, bem como a MINUSCA, deveriam utilizar uma abordagem compreensiva para com os grupos armados, aplicando o diálogo político, a reforma do setor de segurança (*Security Sector Reform – SSR*) e a reconciliação (Carvalho; Duarte; Jones, 2021; United Nations Security Council, 2016).

Em vista da nova situação, o Secretário-Geral submeteu um Relatório Especial com recomendações acerca de como a MINUSCA deveria agir a partir de 2016. Ban afirmou que, para que pudessem pensar na finalização da Missão, o país deveria estar em condições mínimas para que, quando se retirasse, o conflito não retornasse. Para atingir esse estado final, as tarefas prioritárias da MINUSCA seguiam similares, também enfatizando a ‘abordagem compreensiva’ que já havia sido colocada por Touadéra (United Nations Security Council, 2016).

O foco das recomendações de Ban era o apoio ao novo governo, ainda que fosse imparcial, pois as Nações Unidas estavam lidando agora com uma autoridade soberana democraticamente eleita. A priori, o governo de Touadéra aparentou estar comprometido com o Fórum de Bangui e, por exemplo, abertamente apoio a criação da Corte Criminal Especial (*Special Criminal Court – SCC*). Entretanto, mesmo que não advindo de Touadéra em si, muitos oficiais do governo são abertamente anti-muçulmanos, sendo as Forças Armadas e os membros da administração de maioria cristã. Esse tipo de preconceito foi refletido na falta de atenção estatal à situação de refugiados e pessoas deslocadas internamente, bem como a planos para cooperação interreligiosa. Dada a obrigação da MINUSCA de apoiar a autoridade estatal, seus esforços acabaram por ser minados pela suposta indisposição do governo de avançar na agenda (United Nations Security Council, 2016; Stimson Center, 2016).

### **3.4. MINUSCA hoje**

Quase dez anos após sua implementação, a MINUSCA ainda é uma missão ativa. De acordo com dados de fevereiro de 2023, seu componente militar, policial e civil ultrapassa as 15,000 pessoas. A importância da PKO é inegável, especialmente na segurança, por meio de operações conjuntas com as forças de defesa nacional, conseguindo reconquistar áreas que estavam sob controle de grupos armados; na proteção civil; na coordenação de projetos de redução da violência na comunidade para auxiliar a restaurar a coesão social; e na ajuda para estender a autoridade do Estado nas diferentes regiões do país (United Nations Security Council, 2023a).

Mesmo com seus avanços, a MINUSCA encontra desafios para manter um diálogo político aberto e inclusivo com o governo de Touadéra. No início de 2023, como consequência de explosões em um acampamento das Forças Armadas (FACA – *Forces Armées Centrafricaines*) na cidade de Bossangoa, o Ministro da Defesa Nacional e Reconstrução do Exército realizou um comunicado proibindo todas as operações que utilizassem sistemas aéreos não tripulados no país – exceto aqueles da FACA – o que significava também um banimento para a MINUSCA. Essa situação não foi um caso isolado, dado que entre 02 de outubro de 2022

e 1º de fevereiro de 2023, a ONU registrou 17 violações do Acordo de Estatuto de Forças<sup>1</sup>, majoritariamente relativas a restrições de movimento, buscas não autorizadas de propriedade e prisões de oficiais da ONU (United Nations Security Council, 2023a). Os representantes da MINUSCA visualizam esse tipo de restrição como extremamente problemática, como afirmado por Valentine Rugwabiza, Representante Especial do Secretário-Geral para a República Centro-Africana e chefe da MINUSCA:

A cada dia que um orbitador está no chão, informações valiosas não podem ser coletadas, patrulhas de longa distância não receberão cobertura aérea, elementos armados não podem ser localizados ou monitorados, ao menos não acerca de seus movimentos, e a condição de rodovias e da infraestrutura, como de pontes, não pode ser identificada ou consertada. Isso claramente aumenta o risco para a vida de civis, atores humanitários e *peacekeepers* (United Nations Security Council, 2023b. Tradução própria).

Independente dos incidentes, a MINUSCA pretende continuar apoiando a RCA, ainda que precise urgentemente da assistência de parceiros bilaterais e multilaterais, especialmente com a chegada das eleições locais. O auxílio internacional dentro da Missão é principalmente evidente nas contribuições militares e policiais de países asiáticos e africanos, principalmente Ruanda, Bangladesh, Paquistão e Senegal; ressalta-se que, ainda que não de forma material, Estados das Américas e da Europa também comentam de forma positiva sobre os esforços da Missão durante reuniões do CSNU (United Nations Security Council, 2023b; United Nations, 2023).

#### **4. A EFETIVIDADE DA MINUSCA**

A literatura sobre a eficácia de uma missão de *peacekeeping* não chega em consenso sobre seus determinantes. Diehl (1988), por exemplo, afirma que a efetividade de uma operação de paz é definida por sua capacidade de limitar o conflito armado e prevenir seu ressurgimento, bem como ser capaz de estimular um acordo de paz entre as partes envolvidas. É indubitável que a MINUSCA realizou ações essenciais para a condução do processo de paz e da transição política. O Fórum de Bangui, em 2015, apresentou um diálogo inclusivo e deliberativo com mais de 500 representantes de todo o país, resultando no Pacto Republicano para Paz, no Plano Nacional de Reconciliação e Reconstrução e também com nove de dez grupos armados presentes entrando na proposta do DDRR (inclusive 10.000 crianças-soldado,

---

<sup>1</sup> Acordo legal entre o país-anfitrião e a ONU, que inclui a aplicação da Convenção dos Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. Também é conhecido por *Status of Forces Agreement*, ou SOFA (Casquebleu, 2020)

pela parte do programa de DDRR que é da UNICEF<sup>1</sup>). Apesar desse aparente sucesso, os Acordos de Bangui foram sucedidos por uma ressurgência, especialmente por conta do caráter dos oficiais da MINUSCA (policial, ao invés de militar) e as saídas da Operação Sangaris e das Forças Especiais da Uganda e dos Estados Unidos (2016), mesmo com os pedidos de Touadéra para que seguissem no país (Effectiveness of Peace Operations Network, 2020; Carvalho; Duarte; Jones, 2021).

Após a retirada das forças do país, a segurança nacional não estava operacional e o embargo de armas ainda estava vigente, de modo que criou-se um vácuo de poder. Figuras da MINUSCA têm perspectivas diferentes sobre se essa situação era esperada ou não, porém definitivamente o CSNU subestimou a força que os grupos armados tomariam. O período de paz que seguiu por um ano após o Fórum de Bangui foi de reorganização desses grupos, de modo que se fortaleciam economicamente e belicamente, enquanto a FACA, dado a impossibilidade de obter armas e equipamentos, se enfraquecia. A operação de paz demorou cerca de um ano para conseguir adaptar sua estratégia para a nova situação (Effectiveness of Peace Operations Network, 2020).

As intenções do mandato da MINUSCA aparentam ser confusas aos membros que a compõe, muitos apontando dúvidas se a atuação deve ser política ou militar. Os entrevistados pelo EPON (2020) também apresentaram preocupações com a operação de paz não estar se mantendo imparcial (um dos princípios do *peacekeeping*), ficando ao lado do governo e sendo “puxada” para uma situação de sustentação do conflito armado. Ademais, diversos oficiais expressaram não acreditar que a MINUSCA está adequada para a situação da RCA (Effectiveness of Peace Operations Network, 2020), o que é alinhado com o discurso da representante centro-africana no CSNU, Baipo Temon:

Nós vamos continuar nos reunindo aqui nessa Câmara para discutir quantos relatórios e rascunhos de resolução que quisermos. Mas faria mais sentido, após 12 operações multilaterais de paz e nove anos de operações de *peacekeeping* pela MINUSCA, focar urgentemente no fato que nós precisamos verdadeiramente estabelecer essa tão invocada paz antes que nós finalmente possamos ser capazes de mantê-la. Nós podemos debater os diferentes pontos do relatório submetido pelo Secretário-Geral, e nós também podemos continuar contando os mortos, os deslocados e os refugiados. Mas não seria melhor focarmos em encontrar uma solução concreta para o que está causando o problema na República Centro-Africana? Ou, ao invés disso, podemos focar em não-problemas, como as restrições em vôos noturnos, que foi um tópico constantemente trazido durante o debate sobre a renovação do mandato da MINUSCA, para que esquecêssemos que o mandato original está longe de ser alcançado (United Nations Security Council, 2023b).

---

<sup>1</sup> Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Ademais, um dos grandes problemas enfrentados pela MINUSCA é em relação a sua coordenação com o governo, especialmente no que tange à comunicação entre as partes, raramente informando uns aos outros sobre as operações que serão realizadas. Essa postura gera uma desconfiança da RCA, que, ainda que compreenda a importância da MINUSCA em seu território, dá preferência às forças russas e ruandesas – também por serem de Estados que não apoiam o embargo de armas e trabalham em conjunto com a FACA –, como foi demonstrado na recusa governamental de deixar com que a PKO se envolva de qualquer forma com o processo eleitoral futuro, porém contando com o auxílio da Rússia e da Ruanda (United Nations Security Council, 2023b; 2023c).

O discurso de Temon, em fevereiro de 2023, evidencia que o descontentamento governamental apenas cresce, acentuado pela Resolução 2693 (2023), em julho, que removeu o embargo de armas para a FACA, algo extremamente desejado pelo país, mas que foi realizado com um texto dúbio. Em reunião do CSNU, a representante afirmou que foi um veredito arbitrário e moralmente corrupto. Em indignação, Temon expressou:

Nós demos ao Conselho nossa confiança, pensando que nós receberíamos o mínimo de respeito por nossos direitos soberanos e fundamentais e por nossa dignidade. Estávamos errados em fazê-lo? [...] Por que a República Centro-Africana implorando por ajuda em crise quando confrontada por rebeldes estrangeiros não recebeu a mesma resposta que o clamor da Ucrânia? Por que, dada a Carta das Nações Unidas e direitos humanos, houve uma resposta diferente – injusta, discriminatória e defamatória? (United Nations Security Council, 2023c)

Ainda que não desejem a saída da missão, por saberem que não há como isso ocorrer sem um aumento exponencial da violência, dado que a reconstrução das Forças Armadas ainda está em andamento, é explícito que não há qualquer tipo de confiança restante da RCA no CSNU.

## **5. Considerações Finais**

Com seu mandato renovado para 2024, marcando seus dez anos de implementação, a MINUSCA não está perto de cumprir com os objetivos de seu mandato. A falta de credibilidade externa e interna aponta para o mesmo fator que as estatísticas: a ação da operação de paz na RCA é limitada em quase todas as suas áreas de atuação. Os recentes desdobramentos em reuniões do Conselho de Segurança podem indicar uma quebra definitiva das possibilidades de atuação da MINUSCA, com alguns dos poderes centrais não se posicionando a favor e preferindo a atuação bilateral (notadamente, a Rússia), e o próprio país tomando um espaço de indignação frente à ONU como um todo. A eficácia da MINUSCA é reduzida, independente da

perspectiva analisada, por uma falta exorbitante de objetivos específicos que consigam abarcar a realidade da RCA como um todo, de modo que as estratégias empregadas ficam vagas e a “paz para todos” acaba não abrangendo absolutamente ninguém de fato.

## REFERÊNCIAS

AFRICAN ELECTIONS DATABASE, **Elections in the Central African Republic**, 2011. Disponível em: [https://africanelections.tripod.com/cf.html#1993\\_Presidential\\_Election](https://africanelections.tripod.com/cf.html#1993_Presidential_Election). Acesso em: 9 jun. 2023.

BODDY-EVANS, A. **Central African Republic Timeline**, 2013. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20130423060132/http://africanhistory.about.com/od/car/1/bl-CAR-Timeline-1.htm>. Acesso em 6 jun. 2023.

BONACINA, A. **A República Centro-Africana: Tensionamentos históricos e desdobramentos políticos do governo Seleka**, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/196071/001094374.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRITANNICA, **Central African Republic**, 2023. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/Central-African-Republic>. Acesso em: 30 mai. 2023.

CARVALHO, L.; DUARTE, G. M. M. B. R.; JONES, M. E. N.. Da contenção à resolução? A MINUSCA e o processo de paz na República Centro-Africana. **Revista de Paz y Conflictos**, vol. 24, n. 2, 2021, pp. 204-231. Disponível em: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz/article/download/21019/23542>. Acesso em: 23 mai. 2023.

CASQUEBLEU. **Status of forces agreement**. 2020. Disponível em: [https://casquebleu.org/index.php?title=Status\\_of\\_forces\\_agreement](https://casquebleu.org/index.php?title=Status_of_forces_agreement). Acesso em: 13 jun. 2023.

DIEHL, Paul F. Peacekeeping Operations and the quest for peace. **Political Science Quarterly**, v. 103, n. 3, 1988, pp. 485-507.

EFFECTIVENESS OF PEACE OPERATIONS NETWORK, **Assessing the Effectiveness of the United Nations Integrated Multidimensional Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA)**, 2020. Disponível em: <https://effectivepeaceops.net/wp-content/uploads/2020/10/EPON-MINUSCA-Report.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT, **The next frontier Human development and the Anthropocene**, 2020. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220627025333/https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2020pdf.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2023.

LOPES, M. **Congo Belga: a brutalidade transformada em genocídio**, 2021. Disponível em: <https://agent.pucsp.br/noticias/congo-belga-brutalidade-transformada-em-genocidio>. Acesso em: 11 jun. 2023.

MELLGARD, E. **What is the Antibalaka?** 2016. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20160927203334/http://tonyblairfaithfoundation.org/religion-geopolitics/commentaries/backgrounder/what-antibalaka>. Acesso em: 12 jun. 2023.



STIMSON CENTER. **Shifting the Political Strategy of the UN Peacekeeping Mission in the Central African Republic**. Briefing Note. 2016. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep10812>. Acesso em: 13 jun. 2023.

THE WORLD FACTBOOK, **Central African Republic**, 2023. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/central-african-republic/>. Acesso em: 30 mai. 2023.

UNITED NATIONS. **MINUSCA FACT SHEET**. United Nations Peacekeeping. 2023. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>. Acesso em: 01 jul. 2023.

UNITED NATIONS, **MINURCA Mandate**, 1998. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/minurcaM.htm>. Acesso em: 9 jun. 2023.

UNITED NATIONS, **MINURCA Facts and figures**, 1998. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/minurcaF.html>. Acesso em: 9 jun. 2023.

UNITED NATIONS, **Resolutions of the Security Council and Statements by its President**, 1998. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/minurcaRS.htm>. Acesso em 9 jun. 2023.

UNITED NATIONS DIGITAL LIBRARY, **Resolution 1271(1999) / adopted by the Security Council at its 4056th meeting, on 22 October 1999**, 1999. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/287754?ln=en>. Acesso em: 11 jun. 2023.

UNITED NATIONS DIGITAL LIBRARY, **Resolution 2149 (2014) / adopted by the Security Council at its 7153rd meeting, on 10 April 2014**, 2014. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/768393?ln=en>. Acesso em: 11 jun. 2023.

UNITED NATIONS PEACEMAKER, **Bangui Accords**, 1997. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/carbanguiaccords97>. Acesso em: 9 jun. 2023.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING, **MINUSCA Mandate**, 2022. Disponível em: <https://minusca.unmissions.org/en/mandate>. Acesso em: 11 jun. 2023.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING, **Terminology**, 2023. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/terminology>. Acesso em: 20 out. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Australia, France, Jordan, Lithuania, Luxembourg, Nigeria, Republic of Korea, Rwanda, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution**. New York: United Nations. 2014c. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/768385?ln=en>. Acesso em: 19 mai. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Central African Republic: report of the Secretary-General**. New York: United Nations. 2023a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4003714?ln=en>. Acesso em 14 jun. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Report of the Secretary-General on the Central African Republic submitted pursuant to paragraph 22 of Security Council resolution 2121 (2013)**. New York: United Nations. 2013c. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/760926?ln=en>. Acesso em: 19 mai. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Report of the Secretary-General on the Central African Republic submitted pursuant to paragraph 48 of Security Council resolution 2127 (2013)**. New York: United Nations. 2014b. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/766522?ln=en>. Acesso em: 19 mai. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2121 (2013)**. New York: United Nations. 2013a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/758730?ln=en>. Acesso em: 18 mai. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2127 (2013)**. New York: United Nations. 2013b. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/761853?ln=en>. Acesso em: 18 mai. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2134 (2014)**. New York: United Nations. 2014a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/764280?ln=en>. Acesso em: 18 mai. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2149 (2014)**. New York: United Nations. 2014d. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/768393?ln=en>. Acesso em: 19 mai. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Security Council, 78th year: 9265th meeting**. New York: United Nations. 2023b. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4004241?ln=en>. Acesso em: 14 jun. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Security Council resolution 2149 Voting Data**. New York: United Nations. 2014e. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/769565?ln=en>. Acesso em: 19 mai. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Special Report of the Secretary-General on the strategic review of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic**. New York: United Nations. 2016. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2F2016%2F565&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 10 jun. 2023.

UNIVERSITY OF CENTRAL ARKANSAS, **Central African Republic (1960 - present)**, 2021. Disponível em: <https://uca.edu/politicalscience/home/research-projects/dadm-project/sub-saharan-africa-region/central-african-republic-1960-present/>. Acesso em: 11 jun. 2023.

## A CRESCENTE IMPORTÂNCIA DA TURQUIA PARA O CONFLITO DE NAGORNO-KARABAKH E SUAS CONSEQUÊNCIAS

PERES, Brida Juliani<sup>1</sup>

CRUZ, Heitor Novelini<sup>2</sup>

### RESUMO

A Turquia manifesta-se como um ator de suma importância para o conflito de Nagorno-Karabakh na medida em que possui vínculos históricos significativos com os dois Estados-parte, ao mesmo tempo em que utiliza o Cáucaso como uma oportunidade de projetar sua influência política e militar a nível internacional. Assim, o Estado turco, valendo-se do legado bélico e nacionalista deixado pelo Império Otomano, iniciou esforços de apoio militar ao seu Estado-irmão, o Azerbaijão, na luta contra os armênios. Dessa forma, visualiza-se o início do engajamento turco através do processo de montagem das forças armadas azeri, expandindo gradualmente seu protagonismo por intermédio de assistências com suprimentos e equipamentos de caráter militar. Esse envolvimento da Turquia, em última instância, se apresenta como um fator desequilibrante para a geopolítica da região.

**Palavras-chave:** Turquia; Nagorno-Karabakh; Construção de exército.

### 1. Introdução

O conflito de Nagorno-Karabakh é uma pauta dos debates concernentes ao tópico de segurança internacional que remonta ao final da década de 80, em que as ex-repúblicas soviéticas da Armênia e do Azerbaijão entraram em conflito pela região. (Jesus Júnior; Xavier, 2018) A região está localizada na Ásia central, mais precisamente no Cáucaso, entre os Estados armênio e azeri, com área de 3170 km<sup>2</sup>, e conta com uma população de aproximadamente 120 mil pessoas (BBC News, 2023).

No que concerne a Nagorno-Karabakh, entende-se internacionalmente que o território é pertencente ao Azerbaijão, porém, existe uma maioria armênia habitando o local. Após dois conflitos maiores conhecidos como primeira e segunda guerra de Nagorno-Karabakh, respectivamente em 1992 e 2020, destaca-se que o conflito foi interrompido por meio de acordos de cessar-fogo, embora sem um acordo de paz onde se visualizasse de fato a resolução do conflito. Pela proximidade territorial e histórica, outras potências regionais acabam se

---

<sup>1</sup> Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), bridaperes@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduando em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), heitordacruz@gmail.com.

envolvendo no conflito, mesmo que de maneira não tão direta, como é o caso da Rússia, da Turquia e do Irã.

Diante disso, sabendo que a Turquia apresenta relações tempestuosas com a Armênia desde seu legado otomano — período marcado pelo famigerado genocídio armênio — e vínculos próximos com o Azerbaijão, os turcos se apresentam como um ator relevante nesse contexto (Loureiro; Porto, 2020). Dessa forma, desde os primeiros momentos do conflito, a Turquia revelou sua importância por intermédio de movimentos de montagem do exército do azeri (Yalçinkaya, 2021). Na última década, as relações de cooperação militar e energética entre Turquia e Azerbaijão aumentaram formidavelmente, e, desde 2015, com a ascensão de figuras nacionalistas, a região do Cáucaso do Sul se tornou prioridade para o governo turco. Nesse ímpeto, a Turquia tornou-se mais audaciosa, encorajando a nação aliada a ser mais assertiva e cooperando crescentemente com recursos de caráter militar, como por exemplo com drones de utilização múltipla que podem ser decisivos no conflito (Gatopoulos, 2020).

Sob à luz desses fatos, pode-se perceber que a segunda guerra de Nagorno-Karabakh, travada em 2020, apresenta uma nova configuração quando comparada com a primeira, o que traz novos elementos e possibilidades para a resolução do conflito, bem como diferentes impactos. No que tange a participação da Turquia, é crucial salientar que, para além dos drones de alta tecnologia e a consultoria militar essencial para expandir as capacidades organizacionais, a contribuição mais significativa para a vitória azeri na segunda guerra foram as mais de três décadas do processo de construção das forças armadas (Yalçinkaya, 2021). Diante desse cenário, é de suma importância sinalizar que o presente artigo objetiva, por intermédio de uma breve construção histórica e uma análise dos elementos evidenciados nas guerras de Nagorno-Karabakh, entender os impactos causados pelo comportamento da Turquia. A intervenção desse Estado no conflito causa desequilíbrios na dinâmica geopolítica da região, impactando diretamente

Sob a luz desses fatos, o presente artigo tem como objetivo principal analisar o papel da Turquia no conflito de Nagorno-Karabakh, considerando seus vínculos históricos com os Estados envolvidos, Azerbaijão e Armênia, e seu impacto na geopolítica regional. No que tange a participação da Turquia, é crucial salientar que, para além dos drones de alta tecnologia e a consultoria militar essencial para expandir as capacidades organizacionais, a contribuição mais significativa para a vitória azeri na segunda guerra foram as mais de três décadas do processo de construção das forças armadas (Yalçinkaya, 2021). Dessa forma, o envolvimento turco atua como um elemento desequilibrante na região. Para validar essa hipótese, será realizado um histórico da região de Nagorno-Karabakh e da história e dos laços culturais entre a Turquia,

Azerbaijão e Armênia. Em seguida, serão examinadas as ações recentes da Turquia no contexto do conflito, focando particularmente nos esforços de apoio militar ao Azerbaijão e construção de seu exército, para que se possa compreender o impacto dessa intervenção no equilíbrio geopolítico da região.

## **2. O conflito em Nagorno-Karabakh**

Para compreender o conflito em Nagorno-Karabakh, é preciso ter em mente que a região já foi ocupada por diferentes povos durante dezenas de séculos. Os azeri dizem que a região sempre esteve sob controle deles por meio dos albaneses caucasianos, enquanto os armênios apontam que esse controle azeri era ilegítimo e que, na verdade, a região era residência de armênios desde antes de Cristo. Os turcos invadiram a região no século XI e se misturaram com a população indígena. Além disso, houve uma islamização da população albanesa com a chegada dos árabes, o que fez as interações albanesas-turcas serem mais fáceis, deixando os que permaneceram cristãos com maior aproximação da Armênia. Dessa forma, compreende-se que, a partir dos albaneses caucasianos tem-se a origem dos azeri, que se relacionaram bem com os turcos pela proximidade religiosa e conseguiram ter uma base sólida para governar a região (Cornell, 1999).

Muitas guerras ocorreram na região por conta da expansão do Império Russo, o que ajudou a impulsionar o número de armênios que lá viviam. Isso se deu porque os russos viam os azeri como aliados turcos pela proximidade etnolinguística, enquanto os armênios eram vistos como aliados russos, e por isso foram beneficiados pelas autoridades, conquistando até mesmo importantes posições na administração da região. No final do século XIX, verificou-se um aumento na produção de petróleo em Baku, atual capital do Azerbaijão, o que chamou a atenção dos armênios para a região, levando-os a ocupar a região de maneira mais efusiva e ter cargos importantes na indústria e na administração. Então, com auxílio do substantivo apoio russo, os armênios se beneficiavam das riquezas do petróleo, o que gerou insatisfação por parte da população nativa. É importante ressaltar que, anteriormente, mesmo com trocas de população<sup>1</sup>, ambas conviviam em paz (Cornell, 1999).

As hostilidades entre as etnias que viviam no Cáucaso foram se agravando a partir da Revolução Russa e do processo de desintegração desse império. Esse fenômeno aumentou o desejo por autonomia política desses grupos, levando à criação dos Estados nacionais da

---

<sup>1</sup> De acordo com Cheterian (2008), esse termo depois ficou conhecido como limpeza étnica. Entende-se, portanto, que a troca de população seria a expulsão de grupos étnicos de uma região.

Armênia, Azerbaijão e Geórgia, o que, conseqüentemente, levantou discussões a respeito das disputas pelo território de Nagorno-Karabakh entre armênios e azerbaijanos (Papazian, 2016 *apud* Loureiro, 2021). Essa disputa foi interrompida quando as repúblicas caucasianas foram anexadas à União Soviética, onde Moscou suprimia as tentativas de discussões sobre questões étnicas e identitárias (Loureiro, 2021). Dessa forma, foi somente durante o período de desintegração do bloco soviético que a Armênia enviou uma petição ao governo central da União Soviética para a região de Nagorno-Karabakh ser reconhecida como parte da república armênia, o que não foi bem recebido tanto por Moscou como pelos azeris (Libaridian, 2004 *apud* Loureiro, 2021).

Nesse ínterim, protestos irromperam na Armênia e no Azerbaijão, se intensificando quando, em 23 de março de 1988, Moscou negou a transferência de Nagorno-Karabakh para a Armênia sem a possibilidade de apelação. Na armênia, muitos azeri tiveram que deixar o país, enquanto no Azerbaijão as rebeliões étnicas causaram medo nos cidadãos armênios, principalmente em Baku. Moscou, em uma tentativa de controlar a situação, substituiu os líderes de ambas as repúblicas, mas isso aumentou as tensões e fez com que estes se encaminhassem para um conflito (Cornell, 1999; Cheterian, 2008).

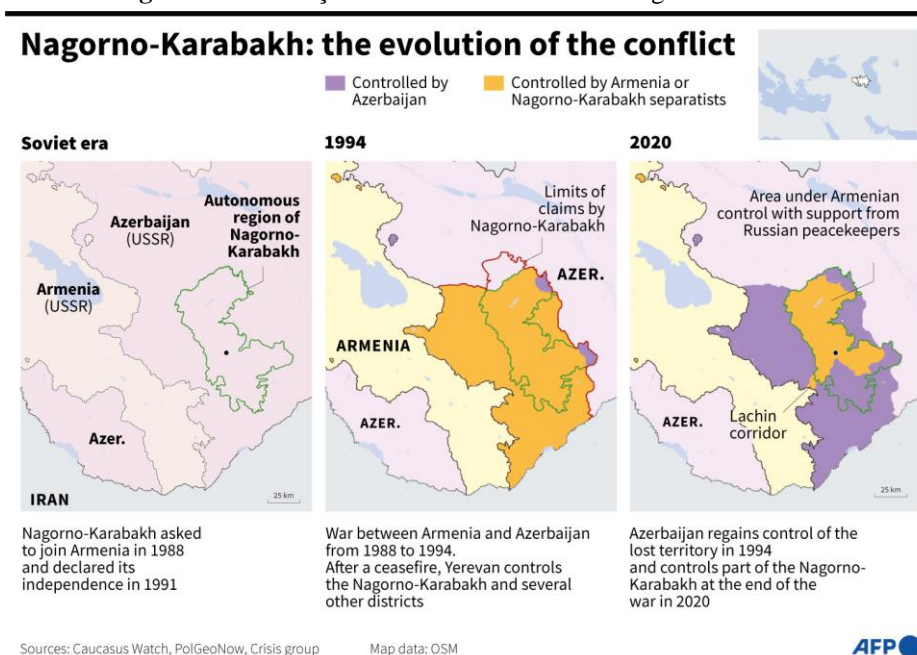
Assim, a primeira guerra de Nagorno-Karabakh foi marcada por massacres, sequestros de pessoas para tentativas de troca de prisioneiros e por combatentes estrangeiros que viajavam até a região para lutar junto do lado que apoiavam. Nesse processo, destaca-se que um movimento muito importante foi a conquista da cidade de Shushi pelos armênios, localizada em uma área montanhosa de difícil acesso, mas que tinha muito significado para o Azerbaijão por ser a cidade azeri mais povoada em Karabakh (Cheterian, 2008). Além disso, a cidade possuía uma grande importância estratégica, visto que após sua conquista, a Armênia conseguiu abrir um corredor entre a geografia de seu território e o de Karabakh, tendo esta abertura adquirido caráter fundamental para o desenvolvimento da guerra e vitória armênia (Cornell, 2001).

Como Armênia e Azerbaijão foram parte da União Soviética, a Rússia era o ator que mais tinha influência no conflito, e por isso partiu dela as ações para tentar chegar ao fim do conflito. Em maio de 1994, foram assinados os Acordos de Bishkek, onde foi acordado um cessar-fogo entre Armênia e Azerbaijão, e instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a própria comunidade internacional continuaram a reconhecer a região de Nagorno-Karabakh como pertencente ao Azerbaijão. Esse acordo perdurou até 2016, quando armênios e azeris se enfrentaram durante quatro dias, embora não tenham conquistado grandes mudanças no tabuleiro da região, e no ano de 2017, a partir de um referendo constitucional, Nagorno-

Karabakh passou a se declarar República de Artsakh, com regime presidencialista (Loureiro, 2021).

Entretanto, em 2020, novas hostilidades ocorreram durante seis semanas, em um contexto em que não se sabe ao certo de que lado partiu a primeira ofensiva (Rupert, 2020 *apud* Aparecido; Vono, 2021). Esse conflito ficou conhecido como a segunda guerra de Nagorno-Karabakh e durou 44 dias, sendo finalizado com o firmamento de um acordo de paz também mediado pelos russos, mas dessa vez com vitória azerbaijana, visto que o país conseguiu recuperar sete distritos que haviam sido tomados na primeira guerra — incluindo a cidade de Shushi —, embora os armênios tenham continuado a controlar a maior parte da região (Gielow, 2020). A figura abaixo demonstra a configuração dos territórios adjacentes e da própria área da Nagorno-Karabakh, tanto na era soviética, quanto após as duas guerras.

**Figura 1** - Diferença do controle territorial em Nagorno-Karabakh



Fonte: Rakovsky; Saubadu, 2023.

### 3. A Projeção de Poder da Turquia

No que concerne à participação turca e seu papel dentro da geopolítica do Cáucaso, faz-se imprescindível ter em mente a noção de que o país apresenta-se como o único aliado do Azerbaijão, ao menos no que diz respeito a um posicionamento declarado. Mesmo assim, essa configuração não deve ser interpretada como uma desvantagem para os azeris, visto que as capacidades militares da Turquia se apresentaram, por múltiplas vezes, como um fator desequilibrante para o equilíbrio da região em favor do seu aliado (Cornell, 1999). Aqui, faz-se oportuno compreender de modo mais claro o poderio militar turco em si para possibilitar, em

uma análise posterior, a forma com que estes recursos serão empregados em auxílio ao Azerbaijão no âmbito da guerra em Nagorno-Karabakh. Vale ressaltar, neste debate acerca da militarização turca, a participação importante de Recep Tayyip Erdogan como um fomentador do sentimento nacionalista turco e do desenvolvimento armamentista do país (Gingeras, 2023).

Nesse aspecto, o presidente Erdogan tem argumentado com o intuito de atestar a primazia turca no que diz respeito ao seu potencial militar. Em conformidade com Gingeras, Erdogan tem ressaltado a forma com que “a nação turca tem continuado a existir durante a história como a melhor potência militar de sua região e do mundo” (Erdogan, 2019 *apud* Gingeras, 2023, p. 3). Essa interpretação, embora certamente tenha por intuito um teor exacerbado e de sobrevalorização, é fundamental para corroborar o ímpeto turco por atingir um patamar de elite no cenário internacional. Essa é uma lógica que, apesar de adquirir uma ênfase drástica no governo Erdogan — que teve início em 2014 — se estende por mais muitas décadas, tendo como marco uma outra declaração que remete à regência de Süleyman Demirel ainda nos anos 90. Segundo o ex-presidente, “com a desintegração da União Soviética, um gigante mundo turco está sendo formado, se alongando do Mar Adriático até a Muralha da China” (Demirel, 1992 *apud* Cornell, 1999, p. 60).

Diante disso, depreende-se que a pretensão turca de se colocar como uma potência política e militar no sistema internacional vem de longos anos, sendo reforçada por enunciados presidenciais que visam atribuir grandeza à proeminência da Turquia após o Império Otomano. É válido salientar, inclusive, as consequências deixadas pelo período otomano na opinião pública turca, uma vez que se observa um legado da Turquia como uma nação de guerreiros, sendo esse o objeto de destaque turco em relação aos outros povos europeus. Enquanto esses últimos assumiram protagonismo em práticas como a arte, música e filosofia, o povo turco tinha no militarismo seu motivo de orgulho. Desse modo, ilustra-se a forma com que o enaltecimento do espectro militar não é uma característica iniciada por Erdogan e nem mesmo por Demirel, mas a continuação de um legado com origens ainda mais anciãs, que se observa enraizado na população da Turquia (Gingeras, 2023).

No que tange à sua influência no plano internacional, convém ressaltar que, após a desintegração da União Soviética, a Turquia evidenciou a presença de “primos perdidos<sup>1</sup>” nas regiões do Cáucaso e Ásia Central. As disputas político-econômicas nesta parte da Ásia escancararam uma realidade incômoda: o contato com os demais povos túrquicos era

---

<sup>1</sup> Em geral, povos túrquicos (Cornell, 1999).



demasiadamente dependente de países como Armênia, Irã e Geórgia<sup>1</sup>. Assim como a questão militar, o caráter cívico nacionalista também é uma forte influência do passado otomano vivenciado pelo país, remontando ao período dos anos 20 em que foi criada a República de Atatürk, logo após o colapso do império. Nesta república, consolidou-se a máxima “*Ne Mutlu Türküm Diyene*” (feliz quem se chama de turco), materializada em uma doutrina conhecida como Kemalista, por conta de seu líder Mustafa Kemal Atatürk (Cornell, 1999).

Portanto, questões relacionadas ao nacionalismo cívico e populacional também foram de grande impacto para o posicionamento turco. Concomitantemente, outra máxima de Atatürk foi responsável por moldar a estrutura da política externa da República: “*Yurtta Sulh, Cihanda Sulh*” (paz em casa, paz no mundo). Essa doutrina indica, na prática, que a Turquia era um país introspectivo, que não aspirava o território de nenhuma outra nação, mas que demandava igualmente total respeito pelo seu território original. O caráter construtivo das relações Kemalistas-Bolcheviques na década de 1920 trouxe diversos fatores que moldaram o Cáucaso pós-Soviético. De certo, as delimitações territoriais do Cáucaso foram estabelecidas de acordo com interesses turcos, sendo este fator o mais importante para a decisão soviética no que diz respeito à concessão de Nagorno-Karabakh para o Azerbaijão (Cornell, 1999). Então, depreende-se a forma com que o posicionamento da Turquia, ainda no período Kemalista, tem grande influência para a constitucionalidade da soberania azeri sobre esta região do Cáucaso até os dias atuais.

Contudo, no cenário pós-Guerra Fria, houve uma guinada significativa no comportamento turco no que diz respeito a sua política externa, que observou um relativo abandono de seus “primos perdidos” e denotou um caráter contundentemente mais expansivo. Com o declínio soviético, o Ocidente adotou uma postura mais cética em relação à Turquia, visto que sua participação fundamental na OTAN como a guardiã ocidental do flanco sul durante a Guerra Fria não era mais necessária no novo contexto que se evidenciou. Dessa forma, a Turquia abandonou o isolacionismo e partiu para uma conjuntura de expansão da sua influência no tabuleiro geopolítico global, virada de chave que se faz necessária para retornar à discussão acerca da projeção militar e política do país na região do Cáucaso e mais precisamente no conflito de Nagorno-Karabakh (Cornell, 1999; Aras; Akpınar, 2011).

Desse modo, convém estabelecer um panorama geral acerca das relações da Turquia com as duas nações envolvidas no conflito: Armênia e Azerbaijão. No que concerne à primeira,

---

<sup>1</sup> Entre esses países, destaca-se que Armênia e Irã se mostraram dispostos a bloquear a influência turca a todo custo. A Geórgia, embora cautelosa no início, acabou se movendo para uma posição mais próxima da Turquia em momentos posteriores (Cornell, 1999).

um evento extremamente importante deve ser mencionado, remetendo novamente ao legado do Império Otomano. Na ocasião, mais especificamente entre os anos de 1915 e 1923, os otomanos perpetraram um sangrento massacre conhecido popularmente como genocídio armênio. Naturalmente, pode-se assumir que a república subsequente ao império, bem como o Estado-nação da Turquia em um cenário mais moderno, possuem relações geladas e complexas com a Armênia até os dias atuais. Do ponto de vista do lado oprimido, é importante clarificar que se verifica, para os armênios, o estabelecimento de uma conexão entre Turquia e Azerbaijão por conta da memória do genocídio (Loureiro; Porto, 2020).

Em outras palavras, ocorre uma ligação da opressão otomana e azeri e a criação de um “inimigo eterno”, um mal comum que consiste em uma ameaça à existência e sobrevivência dos armênios (Loureiro; Porto, 2020). De certa forma, o caráter conflituoso das relações turco-armênias acaba inferindo em uma aproximação da Turquia com o Azerbaijão, a contraparte envolvida na questão do Cáucaso. Após o colapso da União Soviética, o lema “dois Estados, uma nação” se materializou na relação entre os dois países, sendo primeiramente expressada pelo ex-presidente azeri Heydar Aliyev. Mais recentemente, em 2020, o presidente Recep Tayyip Erdogan ressaltou novamente este lema, reforçando a proximidade dos dois Estados. Assim, na região do Cáucaso, a atuação da Turquia é substancialmente determinada pela prioridade das relações com seu “Estado-irmão”, o Azerbaijão (Cornell, 1999; Loureiro; Porto, 2011).

Desse modo, somado à sua política externa de apoio ao país aliado, o conflito em Nagorno-Karabakh se manifestou como uma oportunidade interessante para a Turquia explorar os objetivos de projeção internacional supracitados anteriormente, visto que após a Guerra Fria as principais potências estavam distraídas com questões internas. Uma vez resolvidas as pendências históricas da Turquia com a região e com os países envolvidos, pode-se explorar devidamente a investida turca para alterar o *status quo* de Nagorno-Karabakh. Isso se verifica apesar de, em determinado momento, a Turquia ter declarado a intenção de se juntar à Rússia para buscar uma solução para o conflito. Não é surpresa, porém, que essa pretensão tenha sido negada (Avdaliani, 2020).

#### **4. A Construção do Exército Azeri e Suas Consequências**

Já está claro que, por razões étnicas e históricas comuns, Turquia e Azerbaijão são grandes aliados. Entretanto, o apoio turco aos azeris tem sido aumentado desde o fim da União Soviética e as relações têm sido cada vez mais estreitas. Verifica-se que a Turquia contribui

ativamente para o processo de construção do exército do Azerbaijão, de modo a prover armamentos e treinamento para as forças de defesa do país. Durante a primeira guerra de Nagorno-Karabakh, o Azerbaijão ainda estava no processo de construir seu exército nacional, e por isso não conseguiu manter os territórios que estavam sob seu controle. Isso ocorreu porque, apesar da tentativa soviética de dividir igualmente os equipamentos militares que estavam espalhados pelas repúblicas da Armênia, Azerbaijão e Geórgia, o Azerbaijão acabou ficando com apenas três dos cem aviões prometidos ao Estado (Mehdiyev, 2021). Durante o conflito, os dois lados combatentes conquistavam antigas bases soviéticas para conseguir munição e mais armas, mas os azeris não tinham nenhuma disciplina e nem mesmo conhecimento militar, fatores necessários para se ter um exército estruturado (Cheterian, 2008).

A partir do congelamento do conflito, o Azerbaijão começou a se estabilizar politicamente e deu início ao processo de formação de uma nova estrutura militar, que almejava se desvencilhar do modelo soviético de alto número de recrutas, de unidades de infantaria e de blindados (Mehdiyev, 2021; Shahbaz, 2022). Desde então, a Turquia vem se envolvendo nesse processo, primeiro a partir da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com a qual o Azerbaijão realizou a primeira reforma educacional militar no país em 1994, e depois também de maneira bilateral (Mehdiyev, 2021). Os oficiais e cadetes azeris estudaram e treinaram na Academia Militar Turca e na Academia de Guerra Turca para então esse processo ser transferido para o Azerbaijão (Yalçinkaya, 2021). As reformas nacionais se iniciaram a partir do aumento nos gastos militares, que serviram para a construção de novas unidades, uma nova Universidade Nacional de Defesa e para o aumento no número de forças especiais (Shahbaz, 2022). Em 2010, tem-se a assinatura do Acordo de Parceria Estratégica e Apoio Mútuo, que marca um ponto alto das relações azeri-turcas. A partir desse acordo, os militares azeris começam a participar de exercícios militares conjuntos com a Turquia, como também há visitas militares entre ambos países (Yalçinkaya, 2021).

Durante a segunda guerra de Nagorno-Karabakh, após grandes investimentos injetados nas forças armadas e utilizando os ensinamentos e tecnologias aprendidos durante os anos de congelamento, e incorporando-os no campo de batalha, o Azerbaijão conseguiu tomar de volta grande parte dos territórios perdidos durante a primeira guerra (Kazbek, 2022). Um dos equipamentos utilizados pelo Azerbaijão foram drones equipados com inteligência artificial — ou drones inteligentes — que vieram da Turquia. Esse tipo de sistema de aeronaves remotamente pilotadas (SARP) já era utilizado pelos turcos no início dos anos 2000 internamente para dissuadir ações curdas, mas foi exportado para o Azerbaijão para realizar atividades de reconhecimento e ataque (Vale, 2022). Os drones turcos são do modelo Bayraktar

TB2, conhecidos por serem baratos e efetivos, com tecnologia de ponta no que diz respeito a sensores e visualização (Gatopoulos, 2020). Eles foram enviados da Turquia para o Azerbaijão entre os meses de julho e agosto de 2020 e foram usados em setembro daquele mesmo ano, ou seja, houve um curto espaço de tempo entre o envio e sua utilização. Para esse equipamento ser manejado, é necessário estudo e treino, algo que o Azerbaijão não conseguiu colocar em prática devido ao fator tempo, e por isso, esses drones foram controlados por pilotos turcos, que já tinham o conhecimento necessário para tal operação (Kazbek, 2022). Isso demonstra que a aquisição desses equipamentos não foi somente uma troca comercial ordinária entre duas nações, mas sim uma ajuda militar direta da Turquia para o Azerbaijão, ou como Kazbek (2022) aponta, a compra de um serviço “*all inclusive*”, que poupou tempo dos azeris no tocante ao aprendizado do manejo dessa tecnologia.

Além disso, o Azerbaijão adaptou antigas aeronaves soviéticas com tecnologia israelense e turca, para que essas pudessem ser controladas de modo remoto. De acordo com Vale (2022), essas aeronaves adaptadas “sobrevoaram o perímetro batido por fogos antiaéreos armênios com o intuito de ativar suas defesas antiaéreas que, após iniciarem a realização de fogos, foram identificadas e, posteriormente, neutralizadas por SARP de ataque” (n.p). Além do modelo de drone Bayraktar TB2, o Azerbaijão também recebeu da Turquia o sistema eletro sensor Dragoneye, veículos armados do modelo Cobra II, sistemas de foguetes guiados TRG-300 e mísseis guiados por laser do modelo TRLG-230 (Shahbaz, 2022). Portanto, entende-se que a construção do exército azeri pela Turquia foi um dos principais e mais importantes fatores para a vitória do Azerbaijão na segunda guerra de Nagorno-Karabakh, e o que diferenciou esse conflito do primeiro, onde a disputa contava com dois exércitos de legado soviético (Yalçinkaya, 2021).

Entretanto, a aproximação e apoio entre Turquia e Azerbaijão não parou após o conflito de 2020. Em 15 de junho de 2021, foi assinada a Declaração de Shusha<sup>1</sup>, que marcou uma nova etapa entre as relações da Turquia e do Azerbaijão. Isto porque foi o primeiro documento que tratava essa relação bilateral como uma aliança envolvendo diferentes áreas, como energia, defesa, economia, transporte e indústria militar, e, dessa forma, assegurava o apoio de ambos países em questões regionais e internacionais envolvendo suas soberanias e ameaças à segurança (Berker, 2022), dialogando com a questão de Nagorno-Karabakh que, apesar do Azerbaijão ter reconquistado muitos territórios, ainda não tinha o controle da região por inteiro.

---

<sup>1</sup> Nome dado pelos azerbaijanos à cidade de Shushi (Cheterian, 2008), que foi controlada pelos armênios após 1994 e retornou ao controle azeri em 2020.

Um dos planos que essa aliança traça é a instalação de fábricas no Azerbaijão para produzir drones armados para ambos países, aproveitando os altos lucros advindos do petróleo azeri, de modo que, em conformidade com o próprio presidente do Azerbaijão, o país “criará uma versão menor do exército turco” (Aliyev, 2021 apud Iddon, 2021, n.p).

## **5. Considerações Finais**

O conflito de Nagorno-Karabakh entre Armênia e Azerbaijão já passou por algumas fases, sendo as mais notáveis a primeira e a segunda guerra, que ocorreram entre 1992 e 1994 e em 2020, respectivamente. Os países disputam a região que internacionalmente é reconhecida como parte do Azerbaijão, mas que possui maioria da população armênia. Em um primeiro momento, verificou-se a vitória armênia, visto que os armênios de Karabakh mantinham o controle da maior parte da região, além de controlarem regiões adjacentes. Porém, após o segundo conflito, os azeris conseguiram reaver o controle da maior parte dessas regiões adjacentes, apesar de parcela majoritária de Nagorno-Karabakh continuar sob domínio armênio.

A partir disso, nota-se grande diferença no tocante às capacidades do exército do Azerbaijão entre esses dois conflitos, sendo essas mudanças essenciais para a vitória azeri no segundo conflito. A construção do exército azeri se deu após a primeira guerra de Nagorno-Karabakh, com imenso apoio da OTAN, por meio da Turquia. Os turcos, que já haviam influenciado na soberania da região pressionando a União Soviética a ceder o território ao Azerbaijão, mantiveram o apoio aos azeris aproveitando a conjuntura para ressaltar sua importância em termos geopolíticos e sua primazia militar. Assim, a Turquia foi gradualmente ampliando o seu grau de engajamento no conflito, participando cada vez mais dos esforços de guerra do Azerbaijão, desde a montagem do exército azeri em questões como organização e treinamentos até o fornecimento de equipamentos bélicos de alta tecnologia.

A importância deste apoio turco ao Azerbaijão na construção de seu exército foi verificada na segunda guerra de Nagorno-Karabakh, onde o Azerbaijão conquistou importantes regiões e utilizou armas tecnológicas para tal feito, chamando atenção para a capacidade de seu exército. Dessa forma, ressalta-se que graças à Turquia e o forte apoio dado desde meados da década de 90, o Azerbaijão conseguiu drones inteligentes, mísseis e foguetes para utilizar na guerra, além de um pacote “all inclusive” que vai além dos armamentos com o pessoal especializado para manejá-los. Além disso, após esse segundo conflito os laços entre os Estados-irmãos foram mais ainda estreitados com a Declaração de Shusha que prevê uma aliança não apenas militar, mas econômica, energética e industrial. Dito isso, entende-se que a

aliança turca-azeri tende a crescer e se estreitar, principalmente tendo em vista as declarações dos presidentes de ambos países, que afirmam esse interesse e suas perspectivas futuras.

Por fim, convém atentar para o fato de que, mais recentemente, em setembro de 2023, houve uma reativação do conflito na medida em que novas investidas azeris foram observadas nesta região do Cáucaso. Esse novo conflito, por sua vez, parece ter tido caráter decisivo, visto que a Armênia manifestou publicamente o intuito de reconhecer oficialmente o território aos azeris. Esse evento, mais uma vez, corrobora a forma com que a participação turca no conflito contribuiu para que o Azerbaijão tivesse vantagens significativas em seu poderio militar, neutralizando a capacidade armênia de resistir e, em última instância, alterar a condição de dominação azeri em Nagorno-Karabakh. Dessa forma, a aparente desistência armênia em continuar os esforços de guerra parece ser a conclusão de um conflito de grande longevidade em que a influência turca se comprovou determinante.

## REFERÊNCIAS

- APARECIDO, Julia Mori; VONO, Gabriella de Souza. O conflito entre a Armênia e o Azerbaijão em Nagorno-Karabakh. **Série Conflitos Internacionais**, v. 8, n. 3, jun. 2021. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/v.-8-n.-3-jun-2021.pdf>. Acesso em: 5 out. 2023.
- ARAS, Bülent; AKPINAR, Pinar. The Relations between Turkey and the Caucasus. **PERCEPTIONS**, v. XVI, n. 3, p. 53-68, Outono 2011.
- AVDALIANI, Emil. Turkey's Win-Win Strategy in the Nagorno-Karabakh Conflict. **BESA Perspectives: The Begin-Sadat Center for Strategic Studies**, n. 1,816, p. 1-4, 13 nov. 2020.
- BBC News. **Nagorno-Karabakh profile**. 2 out. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-18270325>. Acesso em: 12 nov. 2023.
- BERKER, Merve. Landmark Shusha Declaration between Türkiye, Azerbaijan turns year-old. **Anadolu Agency**. Baku, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/world/landmark-shusha-declaration-between-turkiye-azerbaijan-turns-year-old/2614301>. Acesso em: 4 out. 2023.
- CHETERIAN, Vicken. The Karabakh Conflict. CHETERIAN, Vicken. **War and Peace in the Caucasus: ethnic conflict and the new geopolitics**. Nova York: Columbia University Press, 2008. cap. 3, p. 87-154.
- CORNELL, Svante E. The Armenian-Azerbaijani Conflict. CORNELL, Svante E. **Small Nations and Great Powers: a study of ethnopolitical conflict in the Caucasus**. Londres: Routledge, 2001. cap. 3, p. 61-141.

CORNELL, Svante E. The Nagorno-Karabakh Conflict. Report no. 46, **Department of East European Studies**, Uppsala University, p. 1-162, 1999.

EDWARDS, Christian. República de Nagorno-Karabakh deixará de existir em 2024; entenda. *In: CNN Brasil*. [S. l.], 28 set. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/republica-de-nagorno-karabakh-deixara-de-existir-em-2024-entenda-conflito-entre-armenia-e-azerbaijao/>. Acesso em: 15 out. 2023.

GATOPOULOS, Alex. The Nagorno-Karabakh conflict is ushering in a new age of warfare. **Al Jazeera**. 11 out. 2020. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/features/2020/10/11/nagorno-karabakh-conflict-ushering-in-new-age-of-warfare>. Acesso em: 13 out. 2023.

GIELOW, Igor. Armênia e Azerbaijão assinam acordo para acabar com guerra. **Folha de São Paulo**. 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/11/armenia-anuncia-acordo-para-encerrar-guerra-com-o-azerbaijao.shtml>. Acesso em: 14 out. 2023.

GINGERAS, Ryan. TESTING THE TRAJECTORY OF TURKISH MILITARISM. **War on the Rocks**, p. 1-12, 2 out. 2023. Disponível em: <https://warontherocks.com/2023/10/testing-the-trajectory-of-turkish-militarism/>. Acesso em: 14 out. 2023.

IDDON, Paul. The Growing Military Cooperation Between Turkey And Azerbaijan. **Forbes**. 27 jul. 2021. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/pauliddon/2021/07/27/the-growing-military-cooperation-between-turkey-and-azerbaijan/?sh=194defb71b3b>. Acesso em: 4 out. 2023.

JESUS JÚNIOR, Helvécio; XAVIER, João Ricardo Guilherme Zimmer. A Geopolítica do Cáucaso: uma análise do conflito do Nagorno-Karabakh. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 33, n. 69, p. 13-30, set./dez. 2018.

KAZBEK, Botakoz. The Turkish “All-Inclusive” Package Of Military Service And The Nagorny Karabakh Case 2020. **The Defense Horizon Journal**. 10 jan. 2022. Disponível em: <https://www.thedefencehorizon.org/post/turkish-all-inclusive-military-service>. Acesso em: 10 out. 2023.

LOUREIRO, Heitor; PORTO, Pedro Bogossian. A guerra de Nagorno-Karabakh: as disputas em torno dos conceitos de ‘vítima’ e ‘genocídio’ no tempo presente. **Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 13, n. 32, e0111, jan./abr. 2021.

MEHDIYEV, Elkhan. **Security Sector Reform in Azerbaijan: Key Milestones and Lessons Learned**. Suíça: DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance, 2021.

RAKOVSKY, Valentin; SAUBADU, Laurence. Nagorno-Karabakh: The Evolution Of The Conflict. **Barron's**. 21 set. 2023. Imagem. Disponível em: <https://www.barrons.com/news/nagorno-karabakh-the-evolution-of-the-conflict-47323ef>. Acesso em: 14 out. 2023.

SHAHBAZ, Fuad. Azerbaijan remaking its military in Turkey’s image. **Eurasianet**. 28 jul. 2022. Disponível em: <https://eurasianet.org/perspectives-azerbaijan-remaking-its-military-in-turkeys-image>. Acesso em: 10 out. 2023.

VALE, Maj. Vinícius Martins. O eficiente emprego de SARP no conflito de Nagorno-Karabakh. **Blog do Exército Brasileiro**. 22 jun. 2022. Disponível em: <https://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/o-eficiente-emprego-de-sarp-no-conflito-de-nagorno-karabakh.html>. Acesso em: 10 out. 2023.

YALÇINKAYA, Haldun. Turkey's Overlooked Role in the Second Nagorno-Karabakh War. **German Marshall Fund**. 21 jan. 2021. Disponível em: <https://www.gmfus.org/news/turkeys-overlooked-role-second-nagorno-karabakh-war>. Acesso em: 13 out. 2023.

**GUERRA DO KOSOVO: UM PANORAMA CRÍTICO ACERCA DO CONFLITO E  
DO PROCESSO DE PEACEBUILDING**



SILVA, Ana Flávia Vilela<sup>1</sup>MAESTRI, Igor Gomes<sup>2</sup>SILVA, Simone Mendes<sup>3</sup>

## RESUMO

Este trabalho examina as origens e desenvolvimento do conflito em Kosovo, buscando compreender as raízes e analisar as intervenções para mitigar os conflitos. Inicialmente, analisa-se o desmantelamento da Iugoslávia, iniciado em 1990, o qual resultou em conflitos e declarações de independência. Dentre eles, destaca-se neste artigo a Guerra do Kosovo, em 1998, cuja intensificação dos conflitos requereu intervenção internacional na figura da OTAN e da ONU. Além disso, é possível destacar o papel das ONGs no apoio a refugiados e na reconstrução do país. Portanto, este trabalho busca tratar do conflito kosovar em sua complexidade, ressaltando a importância da cooperação global para superar desafios e promover o desenvolvimento do Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Kosovo, peacebuilding, Organizações Internacionais, nacionalismo.

### 1. Introdução

De maneira geral, as investigações de conflitos armados seguem uma trajetória simplista, sem invocar os verdadeiros fundamentos, que na maioria das vezes envolvem questões políticas e socioeconômicas. Assim, quase sempre, o motivo da guerra é oportunamente atrelado a contextos de barbárie, envolvendo questões étnicas, religiosas ou culturais. Mesmo porque, sob tais argumentações fica subentendido que enfrentamentos são inevitáveis e passa-se a demandar dos atores externos medidas de contenção artificiais ou pouco efetivas (NASCIMENTO, 2020).

Processos de “construção” da paz (*peacebuilding*) norteiam as intervenções internacionais em contextos de guerras, tendo sido introduzidos na política internacional por agências e organizações não governamentais que intencionam suscitar condições para uma paz duradoura. A abrangência de tais ações envolve desde técnicas de diplomacia preventiva, até ações voltadas para reconstrução da paz pós-conflito, e mais recentemente também compreende a constituição de novos Estados, ações humanitárias e práticas de governança (SILVA & NOBRE, 2021).

Desde de sua criação a Organização das Nações Unidas (ONU) tem assumido atividades voltadas para resolução de conflitos, em ações que envolvem diplomacia preventiva,

---

<sup>1</sup> Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

<sup>2</sup> Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

<sup>3</sup> Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

*peacemaking, peacekeeping*. Ou seja, atua tanto antes quanto depois da deflagração de conflitos armados, tendendo a apresentar resultados melhores em algumas atividades em detrimento de outras. De maneira geral, essa organização se destaca mais positivamente nas práticas de reconciliação política, tanto em relação às questões econômicas quanto na garantia do respeito aos direitos humanos (GUERRA & BRANCO, 2018).

Embora a ONU tenha atuado com sucesso em vários acordos de paz, a grande maioria das intervenções são ineficazes, demonstrando que essa organização é pouco efetiva como mediadora tanto em disputas internacionais quanto em conflitos intra-estatais. Isso porque, de maneira geral, essa instituição apresenta dificuldade na execução de funções básicas de um mediador por conta de sua baixa interlocução e credibilidade entre as partes. Ademais, ela possui capacidade reduzida para conduzir negociações coerentes, flexíveis e dinâmicas, sendo inefetiva na prerrogativa de influenciar as partes e alterar suas posições. Em outras palavras, o poder de persuasão inclusive para cooptar recursos de seus estados-membros dos quais é totalmente dependente é bastante fraco (GUERRA & BRANCO, 2018).

Com o intuito de analisar criticamente um conflito armado e correlacionar o desenrolar dos fatos com processos de *peacebuilding*, o trabalho em referência se propôs a realizar uma análise crítica da Guerra do Kosovo, correlacionando seu contexto histórico com suas causas e consequências. Adicionalmente, foi realizada uma análise das ações praticadas pela ONU, especialmente do Conselho de Segurança da ONU, além de analisar também a atuação de outras organizações internacionais, como a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). Por fim, busca-se fazer uma análise crítica acerca da atuação de diversas ONGs no Kosovo e da participação da sociedade civil no processo de construção da paz neste país, à luz do conceito de virada local, presente nos Estudos da Paz.

## **2. Contextualização**

O autodeclarado Estado do Kosovo está integralmente inserido na península balcânica, no sudeste da Europa, onde outrora se distribuía a República Federativa Socialista da Iugoslávia. Suas fronteiras atuais são limitadas pela Sérvia, Montenegro, Albânia e Macedônia do Norte, não possuindo superfícies litorâneas. Tem como línguas oficiais o albanês e o sérvio e como religião majoritária o Islã (NATIONSONLINE, 2023).

As raízes que tornam Kosovo uma região tão disputada e alvo de muitos conflitos até os dias atuais estão ligadas a questões extremamente complexas que remontam a construção de ideais nacionais anteriores à própria Segunda Guerra Mundial e a decadência da Iugoslávia. Os dois grupos que reivindicam a posse de Kosovo: sérvios e albaneses, possuem fortes laços

históricos com a região, recorrendo a dados, análises étnico-historiográficas e até mesmo mitos para argumentar a favor de um direito exclusivo sob o referido território. Muitos historiadores albaneses, guiados por fundamentos nacionalistas, indicam que possuem descendência direta dos “Illyrians”, povo que ocupou a região dos Bálcãs, inclusive Kosovo, e que povos de origem eslava teriam chegado à região somente em ocasiões posteriores. Em contrapartida, os nacionalistas sérvios argumentam que Kosovo seria o centro cultural do Estado Sérvio nos tempos medievais e que a terra era praticamente inabitada antes da chegada dos sérvios (CALIC, 2000).

O grupo étnico albanês encontrava-se disperso em consideráveis agrupamentos na região balcânica desde quando o local estava sob domínio do Império Otomano. Um forte movimento nacional se fortaleceu ao longo dos anos para buscar a autonomia e emancipação do povo albanês através da criação de um novo Estado. A primeira tentativa de reivindicação de autonomia desse grupo ocorreu em 1879, porém não foi bem sucedida. Somente em 1912, com a Primeira Guerra Balcânica, que o anseio da concretização de um Estado nacional ocorreu com o reconhecimento da Albânia em 1913. Contudo, somente metade do grupo étnico albanês foi integrado dentro dos limites territoriais da Albânia, pois muitas concentrações localizadas na região de Kosovo e da Macedônia foram englobadas pelos sérvios. Com o surgimento de uma nova ordem correspondente à eclosão da Primeira Guerra Mundial, essa grande quantidade de albaneses fora das fronteiras do Estado da Albânia foram incluídos no recém-criado Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, posteriormente renomeado Reino da Iugoslávia (CALIC, 2000).

Em abril de 1941, a Alemanha invadiu e desmembrou a Iugoslávia, anexando Kosovo e Macedônia aos domínios italianos. Essa ação promoveu pela primeira vez a reunião do grupo étnico albanês em um mesmo domínio com a inclusão da Albânia nesses territórios anexados. Contudo, com o processo de reestruturação da Iugoslávia promovido por Tito após a Segunda Guerra Mundial, a Albânia não conseguiu assegurar a unificação de Kosovo ao seu território, pois a região em disputa se tornou um domínio constituinte da federação sérvia, ainda sob a figura da reformada República Socialista Federativa da Iugoslávia (CALIC, 2000).

Em 1966, Kosovo ganhou o status de província autônoma da Sérvia e passou a ganhar cada vez mais autonomia e independência administrativa (CALIC, 2000). Em 1992, com a dissolução final da Iugoslávia, Sérvia e Montenegro chegaram a ocupar legalmente a posição dessa antiga república. Contudo, essa conformação durou pouco tempo, pois não foi aceita pela Organização das Nações Unidas (NATIONSONLINE, 2023).

Após ser designada como porção autônoma da Sérvia, a população albanesa superou o contingente de sérvios dentro do território Kosovo, ocasionando tensões interétnicas naquela região. Em 1989, o então presidente sérvio, Slobodan Milosevic se tornou presidente da República Iugoslava e revogou a autonomia constitucional de Kosovo, estimulando assim uma onda de protestos por parte do grupo de origem albanesa (BRITANNICA, 2023). As tensões se ampliaram progressivamente quando Milosevic institucionalizou o nacionalismo sérvio e suprimiu os demais grupos minoritários na república. Na ausência de acordo interno e de apoio internacional, as divergências aumentaram entre as duas linhagens étnicas (BELLINI, 2012). Por volta de 1996, o Exército de Libertação do Kosovo (ELK) entrou em ação, passando a promover ataques numa escala crescente contra a polícia e políticos sérvios (BRITANNICA, 2023).

Desse momento em diante, os ânimos se acirraram culminando em embates violentos entre as forças militares de Slobodan Milosevic e a ELK, os quais aconteceram sob o olhar atento e de insatisfação por parte da Comunidade Europeia e dos EUA (ALVES, 2013). Nesse sentido, as agressões mútuas entre sérvios e albaneses atingiram uma escalada tão alta de violência que o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a resolução 1199. Tal resolução condenava o emprego ou suporte a qualquer ato de violência em Kosovo; enfatizava a necessidade de construção de um diálogo pacífico entre Kosovo e Iugoslávia, prezando pela soberania deste último e visando reduzir a crise humanitária. Além disso, a resolução também endossou a necessidade de monitoramento internacional na região de Kosovo (ONU, 1998).

Mesmo com os estabelecimentos do Conselho de Segurança, os ataques e a catástrofe humanitária não cessaram. O acontecimento que concretizou a definitiva entrada internacional no conflito foram os ataques na cidade de Racak em janeiro de 1999, a qual foi invadida por tropas sérvias que mataram dezenas de civis, segundo relatos divulgados pela mídia. Após esse episódio, medidas mais incisivas foram adotadas pelos Estados Unidos e seus aliados, com destaque para a atuação da OTAN (BELLINI, 2012).

Entre os anos de 1950 e 1960, durante o auge da Guerra Fria, a OTAN adotava uma política baseada no combate à figura da União Soviética, até então a maior ameaça à sobrevivência da organização militar ocidental e seus Estados-membros. Até mesmo com a eclosão dos conflitos na Iugoslávia, o grupo adotou uma postura menos invasiva, considerando que os desdobramentos na região seriam responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da Comunidade Europeia. Contudo, a incessante escalada de violência nos Bálcãs, altera a estratégia da organização (BUTLER, 2000).

Em 1992, os dirigentes da OTAN decidem oferecer suporte às atividades de *peacekeeping* da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) sob o monitoramento do Conselho de Segurança da ONU, o que permitiu a organização ocidental a realizar operações marítimas e aéreas sob o aval das Nações Unidas. Esse redirecionamento político foi representado na promulgação do “*NATO Military Planning for Peace Support Operations*” que englobava o emprego de operações militares para fins de prevenção de conflito e missões humanitárias, seguindo o Capítulo VII da Carta da ONU (BUTLER, 2000).

Em 1994, a OTAN iniciou a coordenação de planos de ações militares mais agressivos nos Balcãs. Em fevereiro desse mesmo ano, forças da organização abateram aviões pertencentes à Sérvia e à Bósnia em uma “*no-fly zone*” promovida pelas Nações Unidas no país. Nesse contexto, a OTAN também coordenou pela primeira vez forças terrestres fora das fronteiras da aliança militar (BUTLER, 2000).

Em fevereiro de 1999 houve uma reunião em Rambouillet na França na tentativa de estabelecer a paz em Kosovo, mas tal acordo foi frustrado por uma suposta ameaça ofensiva de Milosevic à província (ALVES, 2013). Com isso, no dia 24 de março, a OTAN inicia a chamada Operação Força Aliada que foi marcada essencialmente por incessantes bombardeios aéreos à Iugoslávia até junho, mês no qual foi aprovada a resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas que retira o controle sérvio sob Kosovo e transfere a administração da região para as Nações Unidas. É interessante ressaltar que os bombardeios efetuados pela OTAN e a intervenção armada efetuada pela mesma não tiveram o respaldo do Conselho de Segurança, sendo considerado uma decisão unilateral do uso da força (LENZA, 2015).

As propostas em Rambouillet ofereciam uma autonomia substancial aos albaneses do Kosovo e apresentavam a eventual perspectiva de um referendo que poderia levar à independência. Os albaneses do Kosovo, com algumas reservas, acabaram por aceitar a fórmula, mas a delegação da RFJ afastou-se do projeto de propostas. A recusa da RFJ em assinar e a deterioração da situação no Kosovo levaram à retirada do KVM em Março e, no espaço de uma semana, à decisão da NATO de finalmente utilizar o poder aéreo coercitivo<sup>1</sup> (LATAWSKI; SMITH, 2003, p.8, tradução nossa).

A justificativa oferecida pela OTAN, ao ser questionada sobre a legalidade de sua intervenção, consistiu na afirmação de que o então Secretário Geral das Nações Unidas havia concedido um “*green light*” para a operação militar quando o mesmo realizou uma visita no quartel general da organização. Após a Operação Força Aliada, Javier Solana, Secretário Geral

---

<sup>1</sup> The proposals at Rambouillet offered substantial autonomy for the Kosovar Albanians and held out the eventual prospect of a referendum that might lead to independence. The Kosovar Albanians, with some reservations, eventually accepted the formula, but the FRY delegation walked away from the draft proposals. The FRY’s refusal to sign, and the deteriorating situation inside Kosovo, led to the withdrawal of the KVM in March and, within a week, NATO’s decision to finally use coercive airpower (LATAWSKI; SMITH, 2003, p.8).

da OTAN no período das operações, proferiu um discurso no qual declarou que todos os países membros da aliança militar acreditaram que a intervenção foi legítima e seguiu a lógica das Nações Unidas ao utilizar da força não para incentivar o conflito, mas para encerrar a guerra (LATAWSKI; SMITH, 2003).

Em maio de 2001, foi adotada uma regulação que instituiu um autogoverno provisório em Kosovo e estabeleceu os principais arranjos institucionais locais. Tais resoluções da ONU foram entremeadas por provocações e protestos que seguiram vigentes mesmo depois da auto proclamação de independência de Kosovo em 17 de fevereiro de 2008 (RORIZ, 2015). No sistema internacional, 117 países, incluindo 27 membros da União Europeia, reconhecem Kosovo como um Estado independente. Contudo, sem a aprovação da Sérvia, Kosovo segue sem poder realizar seu desejo de se tornar membro da ONU, já que Rússia e China, parceiros sérvios, possuem poder de veto no Conselho de Segurança (CANI; RUJEVIC, 2022).

De todo modo, o fim do conflito parece estar longe de uma solução definitiva, pois ambos os lados não dão indícios de recuar. Pristina, capital de Kosovo, só aceita diálogo com os sérvios se os termos da conversa incluírem a aceitação da independência, ao passo que Belgrado, no lado sérvio, entende a separação como uma violação do direito internacional e uma afronta aos valores e à soberania sérvia. Nesse sentido, as palavras do dissidente Iugoslavo Milovan Djilas dão a exata dimensão do vínculo afetivo da população sérvia com aquelas terras: “Apaguem o Kosovo da mente e da alma sérvias e não existiremos mais” (CANI; RUJEVIC, 2022).

### **3. Papel Do Nacionalismo E O Fim Da União Soviética**

Em períodos mais recentes, o fim da Guerra Fria pautou várias alterações socioeconômicas e políticas, entre as quais a dissolução da antiga União Soviética foi a mais proeminente, pelo fato de culminar no surgimento de um número considerável de novos Estados-nação. Adicionalmente, essa mudança acabou por refletir na reestruturação de outras regiões do planeta em especial na circunvizinhança europeia, a exemplo da antiga República Federativa Socialista da Iugoslávia (NOGUEIRA, 2000).

Enquanto existiu como república, entre 1945 e 1991, a antiga Iugoslávia era formada pela união da Eslovênia, Croácia, Bósnia e Herzegovina, Sérvia, Montenegro e Macedônia, e manteve relativa estabilidade até 1980 no tempo em que esteve sob o governo do marechal croata, Josip Boroz Tito (ALVES, 2004). Um equilíbrio social em um Estado multiétnico cujo êxito normalmente é atribuído, sobretudo, aos líderes socialistas (HOBSBAWN, 2013).

Na década seguinte, com a morte de Tito, esse panorama mudou por conta do colapso do comunismo na Europa Oriental e do ressurgimento do nacionalismo que reativou velhas divisões sociais (BRITANNICA, 2023). A partir de então, seus sucessores, em especial na Sérvia, iniciaram um processo para promover o esmagamento cultural de minorias étnicas. Segundo Hayden (1996): “o nacionalismo extremo na ex-Iugoslávia não consistiu apenas em imaginar supostas comunidades “primordiais”, mas sobretudo, em tornar inimagináveis as comunidades heterogêneas existentes” (HAYDEN, 1996, p. 783).

Há certo consenso que nacionalismos desse tipo advenham de comunidades se reconhecendo como uma mesma nação e optando por conviver exclusivamente com indivíduos que partilhem a mesma origem étnica, idioma, religião e uma história com representação comum (ANDERSON, 2008). Sentimentos assim, representam grande risco de despertar complexos de superioridade sobre outras nações e o desejo de subjugar-las ao seu domínio (GUIMARÃES, 2008). Tal como ocorreu com o plano da “Grande Sérvia” idealizado pelo presidente sérvio/iugoslavo Slobodan Milosevic, entre 1987 e 1991, que almejava submeter bósnios, kosovares e outros grupos minoritários a sua gestão autoritária (ALVES, 2013).

Por um lado, disputas daquela região foram exacerbadas pela concentração de diferentes culturas em um espaço geográfico limitado, por um entendimento que a reunião de etnias com idiomas e religiões tão diferentes dificultaria a concepção de comunidades homogêneas e seria responsável pela discórdia e os conflitos latentes (ALVES, 2013). Por outro, há teorias que atribuem os embates naquela península balcânica a sua inserção no sistema europeu, que visou enquadrar esta região no contexto identitário da pátria, defendido pela Revolução Francesa. Ao passo que, nos seis séculos antecedentes, sob os quais esteve integrada ao Império Turco Otomano, tais comunidades subsistiram lado a lado desenvolvendo-se sem maiores atritos (TODOROVA, 1997).

#### **4. Processo De Peacebuilding No Kosovo: Perspectivas E Resultados**

A princípio, é importante ressaltar que a construção da paz é uma etapa fundamental como solução para conflitos, uma vez que concede à população daquele país, uma forma de viver com o mínimo de dignidade. Para as Nações Unidas, isso corresponde às (TOLEDO, FACCHINI, 2017):

ações destinadas à contenção do conflito mediante o fortalecimento das capacidades nacionais, buscando desenvolver bases para a paz e desenvolvimento sustentáveis. É um projeto de alta complexidade, especialmente porque o foco das atividades é reduzir ou extinguir problemas estruturais que desencadearam o conflito (TOLEDO, FACCHINI, 2017, p. 153).

Desse modo, em se tratando na construção da paz no Kosovo, e com a finalidade de encontrar meios para iniciar essa transição pacífica, pode-se retomar inicialmente alguns acontecimentos: primeiramente a Conferência de Rambouillet, como já mencionado, a qual foi ineficaz para garantir efetivamente paz na região; posteriormente, o assunto foi debatido no Conselho de Segurança, cuja reunião produziu cinco resoluções – a resolução 1160, 1199, 1203, 1239 e 1244 –, todas previam diversas medidas para conter as violências e pacificar a região (CARDOSO, 2016).

Em primeiro lugar, no que tange os acordos de Rambouillet, o autor Chomsky afirma que essa conferência teve um caráter de ultimato, uma última oportunidade para que fosse estabelecida a paz. Além disso, esse cientista político aponta para a indisposição de negociação, por parte dos EUA e da União Europeia, somada ao acréscimo de emendas no fim das negociações, logo após a Sérvia ter cedido ao objeto central do acordo. A proposta anexada tratava-se da concordância por parte da Iugoslávia de ceder a livre passagem e o controle militar da região pela OTAN. Apesar deste acréscimo, a Sérvia chegou a concordar, com ressalvas, acerca da participação militar na região, desde que fossem proporcionais e imparciais e que não prejudicassem o Estado. (NOGUEIRA, 2000; CHOMSKY, 2000).

Em segundo lugar, o Conselho de Segurança foi essencial para a decisão de interferência no conflito, porém era necessário que antes disso, este conflito fosse reconhecido. Assim, de acordo com Coicaud (2000) foi preciso haver a construção de uma legitimidade dentro do próprio ocidente, a fim de que ocorresse a intervenção dentro no Kosovo. Nesse contexto, é válido lembrar que todas as intervenções não são motivadas por questões legítimas e problemas internos do país que sofre com a intervenção, mas ao contrário, essas intervenções refletem o interesse do interventor (Krasner *apud* NOGUEIRA, 2000). Dessa forma, era necessário dissimular esse interesse e transformar a intervenção em uma pauta legítima. Com esse objetivo, o conflito no Kosovo foi transformado em uma ameaça internacional para a paz, a partir de um argumento geoestratégico, além de apelar para uma publicização de um ideal de transbordamento de solidariedade para os países da antiga Iugoslávia que estavam em conflito (COICAUD, 2000; CARDOSO, 2016).

Nesse sentido, de acordo com Coicaud (2000), essas duas argumentações, transbordamento de solidariedade e geoestratégica, fizeram com que a questão de Kosovo se transformasse em um interesse nacional dentro dos países ocidentais, sob o discurso da urgência em defender os direitos humanos que estavam sendo violados naquela Guerra. Fato que ia de encontro ao discurso da ONU, em que juridicamente se discutia sobre o Princípio *Responsibility to Protect*, que se trata:



um compromisso político para acabar com as piores formas de violência e perseguição. Procura reduzir o fosso entre as obrigações pré-existentes dos Estados-Membros ao abrigo do direito internacional humanitário e dos direitos humanos e a realidade enfrentada pelas populações em risco de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (ONU [S/D]).

Além das questões de direitos humanos, foi necessário também criar uma identificação entre as vítimas kosovares e a população ocidental, para que houvesse um despertar de solidariedade na população, através do apontamento das violências e da apelação para o direito de autodeterminação dos povos. Desse modo, a população poderia ser sensibilizada a auxiliar aquele “povo sofredor”. Para além disso, a questão geoestratégica também foi essencial para que a população ocidental legitimasse a intervenção, uma vez que foi construído o discurso de que a intervenção militar tinha caráter preventivo, com o intuito de impedir que o conflito se esparramasse para os Balcãs e ganhasse proporções cada vez maiores, em uma região tão geopoliticamente estratégica. Logo, haveria mais benefícios do que perdas nessa intervenção (COICAUD, 2000). Assim, percebe-se a construção de um discurso oficial, cujo objetivo é criar uma ameaça externa, que legitime mudanças na política externa adotada pelos países ocidentais.

Diante disso, urgia que a RFJ e o Exército de Libertação de Kosovo cumprissem com os acordos propostos pelo Conselho de Segurança para que de fato a paz pudesse ser construída, mesmo que para isso tivesse que se utilizar de meios militares, na figura da OTAN. Foi nesse contexto que as tensões se arrefeceram em 1999, com os bombardeios aéreos promovidos pelas forças da OTAN, KFOR. Essas atividades aéreas perduraram e só foram finalizadas depois de dez dias, com a saída dos sérvios do território kosovar (CARDOSO, 2016).

Nesse contexto, é válido ressaltar que a intervenção da OTAN na Sérvia não foi resguardada por resoluções no Conselho de Segurança, o que não dava base jurídica que permitisse o ato unilateral iniciado pelos EUA (SPARROW, 2014). Além disso, o que estava previsto nos acordos de Rambouillet era a passagem de tropas da OTAN e não uma atividade militar na extensão que se deu. Nas palavras de Chomsky (2000): “A OTAN não tinha intenção de respeitar os farrapos de papel que tinha assinado, e logo se moveu para violá-los, implementando uma ocupação militar de Kosovo sob seu comando.”.

Contudo, para além dessa operação não ter sido explicitamente autorizada pela ONU (NOGUEIRA, 2000), de acordo com Coicaud (2000), o modelo de intervenção militar promovido por esta organização durante toda a campanha aérea, teve o efeito de intensificar ainda mais as violações de direitos humanos. Segundo Nogueira (2000), o embate envolveu ataques exclusivamente aéreos, contribuindo para o aumento de perdas humanas e civis, fora todas as atrocidades já presenciadas no próprio conflito. Dessa forma, entende-se que a OTAN

não atuou de forma a prevenir o cometimento de crimes de guerra e contra a humanidade que ocorreram no Kosovo. Pelo contrário, essa modalidade de campanha militar não garantiu justiça social, ao falhar em proteger a população civil, visto que escolheu não enfrentar diretamente o conflito e prevenir que os crimes fossem cometidos (COICAUD, 2000).

Essa postura adotada pelas forças da OTAN foi fruto dos debates da década de 1990, em que as políticas de gestão humanitária foram discutidas depois das operações de paz na Somália e na Bósnia, em que atuaram conjuntamente forças de peacebuilding e peacekeeping. Nesse período, “a missão da OTAN não poderia falhar, pois o prestígio dos Estados Unidos estava em jogo”<sup>1</sup> (COICAUD, 2000, p. 473, tradução nossa). Desse modo, o compromisso com a vitória e com o cumprimento dos objetivos militares ofuscou a defesa dos direitos humanos mais uma vez. Isso ocorreu, porque diferentemente do que se prega em discursos, crises de direitos humanos ainda não são questões de interesse nacional para o ocidente, assim, mesmo questões palpáveis passaram a não justificar o sacrifício de soldados em conflitos do Sul Global (COICAUD, 2000).

Desse modo, a esperada justiça social veio apenas depois por reparação, colocando todo o fardo em uma justiça posterior e não na prevenção dos crimes. Desse modo, Coicaud (2000) defende que as missões de paz estabelecidas em Kosovo, poderiam ter falhado em garantir uma paz efetiva e estável. Nesse mesmo sentido, Nogueira (2000) também argumenta que os países interventores, ao tentarem intervir no conflito, acabam por internacionalizá-lo, fato que pode piorar a longo prazo a situação de paz nesses países. Decorrente disso, enquanto eles estão com tropas mobilizadas, o conflito fica neutro, mas pode entrar em potencial explosão a partir do momento que essas tropas se retirarem.

Em relação às reparações, destaca-se que, após o arrefecimento dos embates bélicos, entrou em cena o Tribunal Penal Internacional (TPI). Essa instituição, popularmente conhecida como Tribunal de Haia, atuou no sentido de apontar, julgar e aplicar as penas judiciais cabíveis aos responsáveis pelos crimes das guerras por hora referenciadas (ALVES, 2004). Além disso, recentemente foi criado o Tribunal Especial do Kosovo, para julgar os crimes cometidos durante a guerra, com jurisdição temporária entre 1 de janeiro de 1998 e 31 de dezembro de 2000, contra crimes de guerra, contra a humanidade e demais crimes previstos na legislação do Kosovo (KOSOVO SPECIALIST CHAMBERS AND SPECIALIST PROSECUTOR'S OFFICE, online).

---

<sup>1</sup> “[...] the NATO mission would not be permitted to fail because the prestige of the United States was at stake.” (Coicaud, 2000, p. 473).

Diante da mitigação do conflito no Kosovo, no dia 11 de junho, as forças de paz iniciaram suas missões de *peacekeeping* e *peacebuilding* no Kosovo. As missões mais destacadas para a construção da paz foram a *Joint Guardian* da OTAN que tinha por objetivo a desmilitarização do Exército de Libertação do Kosovo e a coordenação das forças humanitárias dentro desta nação e a UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*), a qual foi responsável por instalar um governo de transição, com plenos poderes legislativos, executivos e judiciários, voltados para a democratização do país e para a recuperação econômica (CARDOSO, 2016).

Além disso, a UNMIK também tinha por responsabilidade registrar e coordenar o funcionamento das diversas ONGs que surgiram dentro do território kosovar. De acordo com os dados do PNUD, ao final dos bombardeiros, esse número chegou a atingir a marca de 1700 ONGs. Enquanto a *Joint Guardian* ficou responsável pela segurança, de modo que se formou entre essas duas uma Cooperação Civil e Militar (CIMIC). No que tange a efetividade dessa cooperação, há relatos de que ela abusava de poderes militares, além de possuir uma postura violenta de maus tratos à população kosovar (MOCHAITIS *apud* CARDOSO, 2016).

Além de Organizações Internacionais, destaca-se a presença e atuação de instituições diversas, como ONGs, principalmente no início do conflito, as quais desempenharam um papel fundamental no apoio à população vulnerável, especialmente refugiados. Em relação a essas organizações, à medida que houve a transição entre o governo da UNMIK para os órgãos puramente kosovar, as ONGs reduziram também seu trabalho na região, durante essa fase de *peacebuilding*. Um grande desafio durante esse período entre ONGs e órgãos da ONU foi a falta de comunicação efetiva entre estes órgãos, a fim de promover a reconstrução da paz em Kosovo. Apesar disso, a cooperação entre 1999 e 2003 desempenhou um papel fundamental na reconstrução do Kosovo e no apoio aos refugiados. Assim, a presença dessas ONGs foi essencial para suscitar confiança entre os diversos envolvidos no processo de reconstrução, especialmente considerando a possível intimidação causada pela presença militar (CARDOSO, 2016).

Uma inovação, que foi inclusive replicada em outros contextos de *peacebuilding*, foi o Centro comunitário de Informação Humanitária (HCIC), o qual foi responsável por compartilhar informações entre todos aqueles que requisitam, com neutralidade, igualdade e flexibilidade, fato que tornou o trabalho humanitário mais eficaz, já que estava aliado com a gestão de informação (CARDOSO, 2016). Contudo, este centro ainda era deficitário, pois não integrava totalmente a população no pós conflito para unir esforços para a paz, logo, não gerava uma certa consciência e autonomia, a fim de que essa paz pudesse ser mantida no momento posterior à transição.

Apesar de ser uma iniciativa que conversa com a ideia de uma virada local, em que se leva em consideração a população local para lidar com a reconstrução do país em um momento de pós-conflito; ele ainda não permitiu que a população participasse efetivamente na elaboração do projeto e estruturação da paz.

Dessa forma, para que haja efetivamente uma promoção local da paz, é necessário que as demandas dessas pessoas sejam levadas em consideração. De acordo com Chandler (2007 *apud* GOMES, 2014), as administrações das missões de paz no Kosovo, bem como as da Bósnia e no Iraque, incluíram apenas um grupo seletivo de pessoas, fato que cria um grande dilema para a consolidação nesse processo, pois você ignora que os processos de reconstrução são mais do que técnicos, eles precisam ter o consenso e a autonomia da população para serem processos que consolidam de fato a democracia. O resultado dessas formas descomprometidas de *peacebuilding*, para Chandler, seria justamente a construção de Impérios em Negação (da expressão *Empire in Denial*), nos quais os países se tornam dependentes financeiramente e não possuem legitimidade para manter suas instituições por si, pois não há a participação popular (GOMES, 2014).

## **5. Considerações Finais**

Diante do que foi exposto, percebe-se que o conflito em Kosovo e nos Balcãs como um todo possuem um longo histórico, e que os atritos entre sérvios e não-sérvios permanecem no imaginário social até hoje, em virtude das raízes nacionalistas e étnicas que ambos os grupos compartilham. Nesse aspecto, é importante ressaltar toda a cooperação envolvendo civis e militares, bem como entre organizações militares como a OTAN e a ONU, em conjunto com ONGs para conseguir construir a paz no Kosovo (CARDOSO, 2016). Sabe-se que ainda há desafios a serem superados, em se tratando do processo de construção de paz no Kosovo, mas essas ações desempenharam papéis cruciais nesse movimento. Além disso, destaca-se que a memória tem um papel fundamental nesse conflito, bem como a justiça reparadora, uma vez que ainda hoje, há o empenho em se julgar os criminosos dessa guerra, o que é demonstrado pela recente criação de outro tribunal para julgar os crimes internacionais cometidos durante o conflito no Kosovo.

Tendo em vista as ideias aqui apresentadas, fica claro que ainda persiste, no âmbito internacional, uma visão ocidental de construção da paz, mais voltada para os interesses nacionais interventores do que propriamente na integração da sociedade civil, como proposta pela virada local. Assim, ainda não se verifica o compromisso com a solidariedade tão pregada e supostamente “transbordada” para o sistema internacional; na realidade o que se verifica é

que a solidariedade e a violação dos direitos humanos ainda não são um objetivo em si mesmos para motivar as intervenções humanitárias (COICAUD, 2000).

Nesse sentido, é possível entender que a paz não é meramente um processo com cronograma técnico exaustivo, pelo contrário, como bem aponta Toledo, Facchini (2017, p. 170): "o preço da paz é a eterna vigilância".

## REFERÊNCIAS

- ALVES, José A. Lindgren. **Os Bálcãs novamente esquecidos**. Revista Brasileira de Política Internacional. 2004.
- ALVES, José A. Lindgren. **Os novos Balcãs**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/1083-novos\\_balcas.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1083-novos_balcas.pdf). Acesso em: 14 janeiro, 2023.
- ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras: 2008.
- BELLINI, Izabele. **A Intervenção da OTAN no Kosovo**: controvérsias em um novo paradigma de intervenções nas relações internacionais. 2012. 29 f. Monografia (Especialização) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BRITANNICA, 2023. **Conflito do Kosovo**: História dos Balcãs (1998-1999). Disponível em: <https://www.britannica.com/event/Kosovo-conflict>. Acesso em: 21 jan. 2023.
- BUTLER, Nicola. NATO: From collective defence to peace enforcement. In: SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh (ed.). **Kosovo and the challenge of humanitarian intervention: Selective indignation, collective action, and international citizenship**. New York: United Nations University Press, 2000. p. 273-290. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/436233>. Acesso em: 19 out. 2023.
- CARDOSO, Ana Margarida Martins. **O papel das organizações não-governamentais no processo de peacebuilding**: caso de estudo do conflito kosovar durante o período de 1999 a 2003. Lisboa: ISCTE-IUL, 2016. Dissertação de mestrado. Disponível em [www:<http://hdl.handle.net/10071/12691>](http://hdl.handle.net/10071/12691). Acesso em: 03 out. 2023.
- CALIC, Marie-Janine. Kosovo in the twentieth century: A historical account. In: SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh (ed.). **Kosovo and the challenge of humanitarian intervention: Selective indignation, collective action, and international citizenship**. New York: United Nations University Press, 2000. Cap. 2. p. 19-31. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/436233>. Acesso em: 19 out. 2023.
- CANI, B & Rujevic, N. **O que está por trás das tensões entre o Kosovo e a Sérvia?** Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-que-est%C3%A1-por-tr%C3%A1s-das-tens%C3%B5es-entre-o-kosovo-e-a-s%C3%A9rvia/a-64229765>. Acesso em: 21 jan. 2023.
- COICAUD, Jean-Marc. Solidarity versus geostrategy: **Kosovo and the dilemmas of international democratic culture**. In: THAKUR, Albrecht Schnabel And Ramesh (ed.). **Kosovo and the challenge of humanitarian intervention: selective indignation, collective action, and international citizenship**. Tokyo: United Nations University Press, 2000. p. 1-551. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/436233>. Acesso em: 18 out. 2023.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. *Resolução 1199*. Index: S/RES/1199, 23 de setembro de 1998. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/260416#record-files-collapse-header>. Acesso em: 19 out. 2023.

GOMES, A. de T. Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre *peacebuilding*. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, [S. l.], v. 2, n. 4, p. 46–76, 2014. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2988>. Acesso em: 19 out. 2023.

GUERRA, Lucas; BLANCO, Ramon. A construção da paz no cenário internacional: do peacekeeping tradicional às críticas ao peacebuilding liberal. **Carta Internacional**, v. 13, n. 2, 2018.

HAYDEN, Robert M. 1996. Imagined Communities and Real Victims: SelfDetermination and Ethnic Cleansing in Yugoslavia. **American Ethnologist**, vol. 23, nº 4, nov. p.783-801.

HOBBSAWM, Eric J. **Nações e nacionalismos desde 1780**: programa, mito e realidade. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra: 2013.

LATAWSKI, Paul; SMITH, Martin. The Kosovo crisis and the evolution of post-Cold War European security. Manchester, UK. Editora Manchester University Press, 2003.

LENZA, Marconi de Paiva. **A GUERRA DO KOSOVO: DO USO UNILATERAL DA FORÇA À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER**. 2015. 40 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

NATIONSONLINE, 2023. **Kosovo**. Disponível em: <https://www.nationsonline.org/oneworld/map/Kosovo-map.htm>. Acesso em: 22 de jan. 2023.

RORIZ, João. H. R. Administrando a imparcialidade: a ONU e a independência de Kosovo. **Carta Internacional**. 2015.

SPARROW, Thomas. Por que os EUA reconhecem referendo em Kosovo mas não o da Crimeia. **BBC News**. Washington, p. 1-1. 24 mar. 2014. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140324\\_crimeia\\_kosovo\\_ms](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140324_crimeia_kosovo_ms). Acesso em: 17 jan. 2023.

CHOMSKY, Noam. Havia outra solução. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Acervo Online, 01 jan. 2000. Mensal. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/havia-outra-solucao/>. Acesso em: 14 jan. 2023.

NASCIMENTO, Daniela. Os Desafios da Paz e da Guerra no Sudão: uma Visão Crítica das Estratégias Dominantes de Resolução de Conflitos e Peacebuilding. **A Multidimensionalidade da Paz: Dinâmicas de Política Internacional e Resolução de Conflitos**, p. 131-157, 2020.

NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do estado no fim do milênio. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 15, n. 44, p. 143-160, out. 2000. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69092000000300008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/BWRjLhJNcJf7ygmLcr6X5ry/>. Acesso em: 14 jan. 2023.

ONU - Organização das Nações Unidas. **RESPONSIBILITY TO PROTECT**: Sobre. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>. Acesso em: 17 jan. 2023.

KOSOVO SPECIALIST CHAMBERS AND SPECIALIST PROSECUTOR'S OFFICE (Online). **Info**: <https://www.scp-ks.org/en>. Disponível em: <https://www.scp-ks.org/en>. Acesso em: 19 out. 2023.

SILVA, Joyce Kelly Costa; NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira. Construção da paz, qual paz? O problema do estreitamento do conceito de paz nas operações de peacebuilding da ONU. **Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto**, v. 2, n. 4, p. 65-79, 2021.

TOLEDO, Áureo *et al.* Da transformação de conflitos à paz híbrida: uma análise das ideias de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty. **Revista Brasileira de Estudos e Defesa**, Online, v. 4, n. 2, p. 155-174, dez. 2017. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75026/42058>. Acesso em: 19 out. 2023.

Trabalhos relacionados à temática Estudos de Gênero em Relações Internacionais — Professora  
Avaliadora: Débora Prado

## **A PROIBIÇÃO DO DEBATE SOBRE RAÇA E GÊNERO NOS ESTADOS UNIDOS: UMA ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES DE BANIMENTO IMPLEMENTADAS NOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS**

SOUZA, Júlia Camargo Assad de.<sup>1</sup>

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do.<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente estudo tem por objetivo a análise das legislações de banimento para discussão de raça e gênero nos estados norte-americanos e seus desdobramentos na esfera política do país. O debate a respeito dessas leis retoma os estudos da Teoria Crítica da Raça, um importante modelo teórico que busca compreender as desigualdades raciais nos Estados Unidos. Vale ressaltar que a pesquisa parte da hipótese de que Trumpismo persiste graças à coordenação de estados conservadores em uma agenda paralela em relação às questões de gênero e raça.

**PALAVRAS-CHAVE:** Teoria Crítica da raça; Discussões de gênero; Discussões de raça; Leis de Banimento de raça e gênero;

### **1. A discussão sobre Teoria Crítica da Raça**

A teoria crítica da raça representa uma abordagem teórica que examina os impactos do racismo estrutural na sociedade, especialmente nos Estados Unidos. É essencialmente um movimento intelectual que se dedica a analisar de forma profunda como as leis e sistemas sociais continuam a perpetuar a desigualdade para comunidades historicamente marginalizadas.

Nesta pesquisa nos preocupamos em analisar o banimento de legislações que englobam teoria crítica da raça em diversos estados dos Estados Unidos. Isto porque nas últimas décadas o discurso “anti teoria crítica” vem alcançando níveis cada vez maiores no legislativo norte americano. Esse sentimento foi alimentado, principalmente, com a atuação de Donald Trump como presidente, o que pode ser observado em inúmeros discursos do ex presidente, como por exemplo durante o primeiro debate presidencial em 2020, quando Trump foi perguntado sobre o assunto:

---

<sup>1</sup> Graduanda de relações internacionais na Universidade Federal de Uberlândia, UFU, Uberlândia, Minas Gerais, e-mail julia.assad@ufu.br

<sup>2</sup> Professora da Universidade Federal de Uberlândia, UFU, Uberlândia, Minas Gerais e-mail deboraprado@ufu.br



“I ended it because it’s racist. I ended it because a lot of people were complaining that they were asked to do things that were absolutely insane, that it was a radical revolution that was taking place in our military, in our schools, all over the place,” Trump said, though he did not directly answer moderator Chris Wallace’s question about whether he believes that systemic racism exists in the U.S. “We were paying people hundreds of thousands of dollars to teach very bad ideas and frankly, very sick ideas. And really, they were teaching people to hate our country, and I’m not going to allow that to happen.” (TRUMP, 2018)<sup>1</sup>

Como é possível observar na fala acima, o principal argumento utilizado por esses atores que defendem o banimento do ensino de teoria crítica da raça, é o de que essa teoria é essencialmente racista ao culpabilizar os brancos. Contudo, vale ressaltar que a Teoria Crítica da Raça (TCR) não atribui racismo às pessoas brancas, mas sim aponta para as Instituições sociais dos EUA (como por exemplo o sistema de justiça criminal, o sistema educacional, o sistema de saúde, etc) e como elas são constituídas pelo racismo estrutural em suas regulações, processos e leis. Muitas vezes os defensores das proibições da TCR citam frequentemente a proclamação de Martin Luther King Jr de que “os indivíduos devem ser vistos pelo conteúdo do seu carácter em vez da cor da sua pele”, ignorando o contexto da citação e o verdadeiro significado por detrás dela.

Adicionalmente, muitos membros do partido republicano argumentam que essa teoria é contraproducente para os Estados Unidos, pois supostamente insere nas crianças e adolescentes uma visão negativa do país como uma nação "violentamente" constituída. Isso é evidenciado pela proibição simultânea do ensino do Projeto 1619, que busca abordar a história desde a época da escravidão, dentro de alguns estados.

Diante desse cenário, observamos como principal hipótese desta pesquisa a questão de que talvez o “Trumpismo” persiste graças à coordenação de estados conservadores em uma agenda paralela em relação às questões de gênero e raça. Até o momento, foram realizados alguns levantamentos de leis que buscaram banir essa discussão nas esferas norte-americanas bem como um aprofundamento da ação executiva do Trump, além de um levantamento paralelo acerca da proibição da transição de gênero para jovens menores de idade.

## **2. Leis de banimento: o caso da Flórida**

---

<sup>1</sup> Durante o primeiro debate presidencial das eleições gerais, em 2020, o Presidente Donald Trump foi convidado a explicar a directiva da sua administração para todas as agências federais para parar as formações que se baseiam na teoria racial crítica ou que abordam o privilégio dos brancos.

A pesquisa – ainda em desenvolvimento – se preocupou inicialmente em elencar cada estado e suas respectivas propostas de legislações – aprovadas, em análise e recusadas – em uma tabela. Dentre os estados, percebe-se a urgência de se destacar a Flórida, em que se observa a aprovação das seguintes legislações acerca do banimento da Teoria Crítica da Raça em escolas:

- SB266: Proíbe fundos para discussão de conceitos sobre raça e gênero;
- HB7: Proíbe o ensino de conceitos divisivos de raça em escolas K-12;

Juntamente com essas leis, também observa-se a aprovação das seguintes legislações acerca da proibição da transição de gênero no estado:

- 64B8-9.019: Proíbe diversos tipos de tratamento e procedimentos como cirurgias de afirmação de sexo e bloqueadores de puberdade em menores de idade.
- SB 254: Além de proibir a realização de procedimentos em menores, também concede aos tribunais da Flórida “jurisdição de emergência temporária” sobre uma criança se ela tiver sido submetida ou “ameaçada” com prescrições ou procedimentos de redesignação de sexo. A lei também exige que adultos transexuais obtenham consentimento por escrito antes de se submeterem a tais procedimentos, usando um formulário adotado pelo Conselho de Medicina e pelo Conselho de Medicina Osteopática, de acordo com a Reuters.

Além da Flórida, também observamos por meio de nossas pesquisas que outros estados aprovaram leis nesse estilo, sendo eles: Arkansas, Flórida, Georgia, Idaho, Indiana, Iowa, Kentucky, Louisiana, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, North Carolina, North Dakota, Oklahoma, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah e West Virginia.

Ressalta-se a Flórida, nesse sentido, pois ela ocupa a primeira posição de estado com leis mais restritivas do país, acompanhado consecutivamente por Alabama e Dakota do Sul. Ademais, chamamos atenção também para a ação de determinados atores nessas leis, no caso da Flórida realça-se o foco para Ron DeSantis, membro do partido republicano, atual governador do estado e atual concorrente à presidência dos EUA na campanha de 2023. Observamos a importância crucial de citar Ron DeSantis pois ele é um dos principais legisladores “anti teoria crítica” e hoje disputa a presidência, o que constitui um fator de grande preocupação. Além disso, ele já apresentou leis que mudaram a forma como a TCR é ensinada no estado da Flórida. Conforme ele mesmo disse em 2022:

"In Florida, we will not let the far-left woke agenda take over our schools and workplaces. There is no place for indoctrination or discrimination in Florida." (DeSantis, 2022)

### 3. Atores centrais na luta Anti Teoria Crítica

Diante de nosso levantamento, também é possível identificar outros atores que desempenham papéis cruciais nessa movimentação anti teoria crítica, como:

- Christopher Rufo: Um dos precursores do debate contra a teoria crítica da raça nos EUA. Ele frequentemente aparecia em meios de comunicação “conservadores” para discutir suas preocupações sobre a Teoria Crítica da Raça, argumentando contra os danos percebidos pela teoria. Rufo é em grande parte responsável pela ascensão da “teoria racial crítica” como uma grande preocupação para o Partido Republicano. Ele até mesmo influenciou bastante no DeSantis com a proposta de mudança nas Universidades do estado, relativa à proibição de Teoria Crítica da Raça.
- Citizens for Renewing America: Uma ONG que elaborou sua própria legislação modelo, a qual também impede as escolas de pedir aos alunos que apoiem qualquer das ideias delineadas no Projeto 1619. Também lançou um kit de ferramentas, que aconselha sobre “como parar a Teoria Crítica da Raça e recuperar o conselho escolar local”.
- Heritage Foundation: Um Think Tank conservador que propaga uma ideia negativa sobre Teoria Crítica da raça. Alguns de seus principais artigos dizem que: 1. A teoria crítica da raça pode levar à divisão e ao ressentimento entre diferentes grupos raciais e étnicos; 2. Também no campo da educação dizem que os currículos que incluem Teoria Crítica da raça nas escolas são inadequados para jovens e que pode "atrapalhar" o desenvolvimento do estudante; 3. Eles dizem que a Teoria Crítica da Raça pode infringir os direitos de liberdade de expressão e minar o mérito individual e a igualdade de oportunidades.
- Janice McGeachin: Membro do partido republicano que possui forte atuação **Idaho**. Janice fez uma grande força tarefa no estado para lutar contra o ensino de teoria crítica da raça nas escolas. Ela concorda com DeSantis sobre o argumento de que ensinar teoria crítica da raça nas escolas é ensinar as crianças a odiar o país.
- Idaho Freedom Foundation: Organização conservadora que discute a teoria crítica da raça levantando preocupações sobre o seu impacto na educação, nas políticas governamentais e na sociedade em geral.
- Horowitz Freedom Center: Organização que defende a proibição de os professores assumirem posições políticas ou exibissem viés político/partidário em sala de aula.
- Stanley Kurtz: Escritor norte americano que defende que as escolas não podem incluir o engajamento no ativismo político ou na defesa de direitos como parte de seus cursos.

É importante destacar esses atores para saber quem está por trás dessa luta “anti teoria crítica” e até mesmo o que e quem vem influenciando e alimentando essas legislações de banimento. Outrossim, fizemos um levantamento acerca do banimento das transições de gênero para menores de idade, pois é imprescindível entender como esses direitos vêm sendo retirados da população norte americana e até que ponto o retrocesso em questões de gênero vem acontecendo no país.

#### **4. Conceitos divisivos**

Muitas vezes os conceitos trabalhados dentro da teoria crítica da raça aparecem nas leis como “Conceitos Divisivos”. Segundo Trump, conceitos divisivos envolve conceitos que:

1. Uma raça ou sexo é inerentemente superior a outra raça ou sexo;
2. Os Estados Unidos são fundamentalmente racistas ou sexistas;
3. Um indivíduo, em virtude da sua raça ou sexo, é inerentemente racista, sexista ou opressivo, seja consciente ou inconscientemente;
4. Um indivíduo deve ser discriminado ou receber tratamento adverso única ou parcialmente devido à sua raça ou sexo;
5. Membros de uma raça ou sexo não podem e não devem tentar tratar os outros sem respeito pela raça ou sexo;
6. O carácter moral de um indivíduo é necessariamente determinado pela sua raça ou sexo;
7. Um indivíduo, em virtude da sua raça ou sexo, é responsável por ações cometidas no passado por outros membros da mesma raça ou sexo;
8. Qualquer indivíduo deve sentir desconforto, culpa, angústia ou qualquer outra forma de sofrimento psicológico devido à sua raça ou sexo; ou
9. A meritocracia ou características como uma ética de trabalho árduo são racistas ou sexistas, ou foram criadas por uma determinada raça para oprimir outra raça.

Além disso, para Trump o termo “conceitos divisivos” também inclui qualquer outra forma de estereótipos raciais ou sexuais ou qualquer outra forma de “bode expiatório” racial ou sexual. Como:

- a. “Estereótipos de raça ou sexo” significa atribuir traços de carácter, valores, códigos morais e éticos, privilégios, estatuto ou crenças a uma raça ou sexo, ou a um indivíduo devido à sua raça ou sexo.
- b. “Bode expiatório de raça ou sexo” significa atribuir culpa, culpa ou preconceito a uma raça ou sexo, ou a membros de uma raça ou sexo devido à sua raça ou sexo. Da mesma forma, abrange qualquer afirmação de que, consciente ou inconscientemente, e em

virtude da sua raça ou sexo, os membros de qualquer raça são inerentemente racistas ou estão inerentemente inclinados a oprimir outros, ou que os membros de um sexo são inerentemente sexistas ou inclinados a oprimir.

### **5. A Ordem Executiva de Trump**

Em 2020 Trump emitiu uma ordem executiva proibindo os agentes federais de realizarem formação em sensibilidade racial, enfatizando o seu desejo de parar “os esforços para doutrinar os funcionários do governo com ideologias divisivas e prejudiciais baseadas no sexo e na raça”. Essa proibição defende que a teoria crítica da raça é uma “propaganda divisionista e antiamericana” e que os norte americanos não precisam estudar o papel que o passado desempenha na forma como o racismo persiste nos dias de hoje nas escolas, além de defender também que não há necessidade de entender a base racista do país.

A Ordem Executiva – ou Trump Truth Ban – entrou em vigor em 22 de setembro de 2020. Com ela o ex-presidente Trump instruiu as agências federais a encerrarem os treinamentos relacionados à discussão da desigualdade, à teoria racial crítica ou a outras formas do que ele chamou de “propaganda”. Chegou ao ponto de estabelecer uma linha direta para as pessoas reportarem o comportamento dos outros que não seguissem essa regra. Embora a Ordem de Trump tenha sido posteriormente rescindida pela administração Biden, já teve um efeito inibidor e consequências de longo alcance. A Ordem Executiva tornou-se o modelo para os estados elaborarem as suas próprias leis “anti-verdade” – isto é, as leis de banimento da discussão de teoria crítica da raça e gênero. Muitos dos mesmos vagos “conceitos divisivos” proibidos na Ordem Executiva reaparecem na legislação estatal atual. Muitas leis estaduais também incluem disposições que estabelecem penalidades financeiras para o descumprimento.

### **6. Estados que baniram “Teoria Crítica da Raça”**

Diante de um levantamento realizado por nós, descobriu-se que algumas legislações foram propostas mas, adiante, foram canceladas. Esse fator também é preocupante pois demonstra que o debate chega a elevados níveis de legislação. Como exemplo de algumas leis que foram canceladas levantamos, entre outras:

- Arkansas HB1231: Proibição de fundos para o projeto 1619.
- Colorado HB1066: Lei para transparência de material.
- Flórida SB148: Proibição de instruções sobre "conceitos divisivos".
- Kansas SB363: Transparência de materiais para os responsáveis.
- Louisiana HB564: Proibição do ensino de conceitos relacionados a raça e sexo em

escolas.

- Mississippi HB437: Proibição do ensino de teoria crítica da raça nas escolas.

Apesar de se ter essas leis canceladas, também houveram diversas legislações que aprovaram o banimento do ensino de teoria crítica da raça nos estados específicos, conforme levantado a seguir:

- Arizona HB2898: Proibição de teoria crítica de raça e gênero nas escolas K-12.
- Georgia HB1084: Proibição de "conceitos divisivos" nas escolas.
- Flórida HB999: Proibição de conceitos sobre raça e gênero nas escolas.
- Flórida SB266: Proibição de fundos para discussão de conceitos sobre raça e gênero.
- Maine HP395: Proibição de discussão sobre raça e gênero nas escolas.
- Oklahoma HB1775: Proibição do ensino de conceitos sobre raça e sexo em escolas.
- Tennessee HB580: Proibição do ensino de conceitos sobre raça e sexo em escolas.
- Texas HB3979: Proibição do ensino de conceitos sobre raça e sexo em escolas .
- Virgínia EO-1: Proibição do ensino de conceitos sobre raça e sexo em escolas e proibição de instruções sobre teoria crítica da raça.
- Arkansas SB627: Proibição de "conceitos divisivos" e instrução sobre teoria crítica da raça nas escolas.
- Mississippi SB2113: Proibição do ensino da teoria crítica da raça.
- Kentucky SB1: Transparência de material.
- Tennessee HB1376: Proibição do ensino de conceitos sobre raça.

## **7. Considerações Finais**

O estudo minucioso das legislações de banimento para discussão de raça e gênero nos Estados Unidos revelou uma realidade complexa e profundamente preocupante. Ao examinar as raízes ideológicas dessas políticas, pudemos desvelar não apenas os argumentos superficiais apresentados pelos proponentes dessas leis, mas também a interseção entre política, identidade e educação.

Uma das descobertas mais importantes desta pesquisa foi como a enorme “demonização” desta teoria como "anti-americana" e "divisiva" ressoa profundamente com a polarização da política atual, apontando para uma estratégia ideológica que transcende as barreiras dos estados e permeia a esfera nacional. A persistência do Trumpismo, como hipotetizado neste estudo, destaca não apenas a influência duradoura do ex-presidente, mas também a coordenação eficaz de estados conservadores em impulsionar uma agenda paralela, moldando assim o curso da política educacional e social.

Ao delinear os principais agentes por trás dessas políticas e examinar os impactos sociais dessas proibições, este trabalho contribui para um entendimento mais profundo das dinâmicas políticas contemporâneas nos Estados Unidos. Além disso, destaca-se que a disseminação do conhecimento sobre esse tema é essencial para o ativismo social e político. A conscientização pública sobre as implicações dessas leis pode catalisar um diálogo informado e construtivo sobre raça, gênero e identidade nos Estados Unidos. A educação, como sempre, emerge como uma ferramenta poderosa para a transformação social, e é fundamental resistir a qualquer tentativa de restringir esse poder transformador.

Em última análise, este estudo não é apenas uma análise acadêmica, mas um chamado à ação. À medida que enfrentamos os desafios do presente e do futuro, é imperativo continuar questionando, desafiando e desconstruindo as narrativas que perpetuam a divisão e a desigualdade. Somente através do entendimento mútuo e do diálogo aberto podemos verdadeiramente esperar construir uma sociedade mais justa e inclusiva, onde a diversidade não seja apenas tolerada, mas celebrada.

## REFERÊNCIAS

ALFONSECA, Kiara. **Florida Gov. Ron DeSantis' anti-critical race theory law to take effect.** Abc News, 2022. Disponível em: <https://abcnews.go.com/Politics/florida-gov-ron-desantis-anti-critical-race-theory/story?id=85555497> Acesso em: 12 de Julho, 2023.

ALFONSECA, Kiara. **Map: Where gender-affirming care is being targeted in the US.** Abc News, 2023. Disponível em: <https://abcnews.go.com/US/map-gender-affirming-care-targeted-us/story?id=97443087#:~:text=At%20least%2018%20states%20%2D%2D,of%20legal%20majority%2C%20which%20is> Acesso em: 31 de Agosto, 2023.

LANG, Cady. **President Trump Has Attacked Critical Race Theory. Here's What to Know About the Intellectual Movement.** TIME, 2020. Disponível em: <https://time.com/5891138/critical-race-theory-explained/> Acesso em: 12 de Julho, 2023.

MIGDON, Brooke. **These states have introduced anti-LGBTQ+ curriculum bills this year.** The Hill, 2022. Disponível em: <https://thehill.com/changing-america/respect/equality/3261862-these-states-have-introduced-anti-lgbtq-curriculum-bills-this-year/> Acesso em: 31 de Agosto, 2023.

RAY, Rashawn. GIBBONS, Alexandra. **Why are states banning critical race theory?** Brookings, 2021. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/why-are-states-banning-critical-race-theory/> Acesso em: 30 de Agosto, 2023.

## POLÍTICAS ABORTIVAS E CONTRACEPTIVAS NOS ESTADOS UNIDOS: A GESTAÇÃO E O CORPO FEMININO EM DISPUTA LEGISLATIVA

ZAMBUZZI, Nathalia Sgaravato <sup>1</sup>

### RESUMO

Os Estados Unidos da América, historicamente, se autointitula do papel de defensor liberal dos direitos individuais: um país reconhecido por sua ambição de levar a democracia e liberdade ao resto do mundo e a sua nação. No entanto, principalmente após as recentes ondas de conservadorismo político, atenuadas após o advento do *trumpismo*<sup>2</sup>, e com a revogação pública do direito ao aborto em junho de 2022, devolvendo o poder aos governos estaduais para ditar as regras em seu território a respeito desta agenda, um grande retrocesso no debate sobre direitos e liberdades reprodutivas foi implementado. Logo, a fim de compreender as novas (e antigas) tendências do conservadorismo norte-americano frente ao corpo feminino, o presente trabalho se faz relevante para análise contemporânea. É necessário também observar como se dão as frentes de oposição e entre os parlamentares “pró-vida” e os progressistas, e como elas de fato alteram o cotidiano e a saúde de milhares de mulheres com direitos negados ou dificultados. Para tal, as metodologias se baseiam na pesquisa legislativa de comparação entre os períodos anteriores e pós-2022.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas contraceptivas, políticas abortivas, leis pró-vida estadunidenses, conservadorismo.

### 1. Introdução

Desde o dia 24 de junho de 2022, a decisão da Suprema Corte norte-americana de reverter a prevalência nacional do caso *Roe vs. Wade* permitiu que o direito ao aborto fosse decidido individualmente pelas federações estatais, o que mudou a legalidade advinda desde 22 de janeiro de 1973. Com essa tendência, as discussões sobre gênero e saúde gestacional de mulheres têm sido fortemente debatidas nas diversas instâncias tanto da sociedade civil como da esfera pública, principalmente nas câmaras parlamentares e jurídicas. Assim, além da recorrente disputa internamente estatal sobre a legalidade do aborto, a noção de gravidez e da própria contracepção também vêm sendo questionadas em sua mais pura definição ao longo de todo país.

---

<sup>1</sup> Estudante de graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) - Uberlândia/MG. Bolsista da CNPQ pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INEU). E-mail: nathaliazambuzzi1@gmail.com.

<sup>2</sup> Neologismo indicativo do movimento conversador iniciado e intensificado por seguidores do ex-presidente republicano Donald Trump, cujas ideologias pró-vida e declarações polêmicas resgataram e reativaram tradicionalismos políticos de direita no país.



Em outras palavras, esses termos vêm sendo rebatidos por meio de políticas públicas, projetos de lei e votações parlamentares que desejam a proibição nacional do uso de pílulas abortivas e, para além disso e como medida de maior amplitude de controle natalício, esses estados também têm implementado limitações para o acesso de contraceptivos, tudo ligado ao conceito de vida se dar desde o momento da fertilidade, segundo diversos parlamentares. Os argumentos, na maioria das vezes, se dão por preceitos “éticos”, religiosos e tendenciosamente biológicos - todos com interpretações pessoais.

Sob essa estratégia legislativa, o retrocesso e o controle do corpo feminino são inegáveis e, para alguns especialistas, o Supremo Tribunal retirou um direito considerado fundamental pela primeira vez na história estadunidense, sendo uma grave violação dos direitos humanos. Consequentemente, de 2022 até agora, vinte e um estados - dos 50 no país - já proíbem o aborto ou restringem o procedimento no início de gravidez, indo contra o padrão antes estabelecido federalmente pela *Roe v. Wade*.

## **2. Modificações e Permanências das Leis Abortivas**

Como já demonstrado, os processos de liberdade feminina nos EUA, já tão aceitos há décadas e reconhecidamente difundidos ao redor do mundo, vêm sendo questionados por parlamentares e demais atores políticos sob ondas constantes de conservadorismo no país nos últimos anos. De fato, o mandato do republicano Donald Trump (2017-2020), por exemplo, legitimou uma série de medidas direitistas a serem tomadas, demonstrando o extremo do debate “pró-vida”. Essa influência gerou e ampliou o movimento político-ideológico contrário às questões ligadas ao aborto, isto é, falas típicas do ex-presidente encorajaram diversos atores, por anos “calados” pelas proteções da *Roe*, a retornarem suas vozes ao congresso e à mídia nacional sob uma agenda conservadora, mesmo após a saída do republicano do poder.

Em primeiro lugar, uma condição extremamente importante a ser ressaltada antes de todo debate abortivo é o "ponto de viabilidade do embrião" - um termo técnico essencial na antiga composição da Lei Federal sobre aborto para que o procedimento fosse legal em todos os estados. Segundo a Sociedade Portuguesa de Neonatologia, o ponto viável de gestação varia entre as 24 e 28 semanas<sup>1</sup>, sendo a idade limite para a realização do aborto por todo o país já que, prescrito na Lei e com base em estudos de especialistas, esse seria o tempo necessário para que o feto pudesse sobreviver fora do saco gestacional materno. Portanto, a *Roe* definiu como

---

<sup>1</sup> As semanas de gravidez são contadas a partir da data da última menstruação da mulher.

“viável” o feto que potencialmente seria capaz de viver e desenvolver-se fora do útero da mãe, embora com ajuda artificial, mas com chance de sobrevivência comum em mais de 50% dos RN. Vale lembrar que essa relação depende de cada médico e sua análise sobre cada gravidez, podendo ser considerado como viável o nascimento pelo peso ideal, geralmente em torno de 500g, e não necessariamente considerando o número de semanas da gestante.

Nesse sentido, esse debate mais polêmico já era tentativamente mudado há anos: antes mesmo da revogação oficial e generalizada de 2022, as conhecidas "*Trigger laws*" (leis de gatilho) já estavam em tramitação em diversos estados, isto é, apesar da proteção até aquele momento, algumas legislações já haviam sido previamente aprovadas no caso da decisão contra o direito realmente ocorrer. Assim, de maneira automática, após a *Dobbs vs Jackson*, o aborto já passou a ser ilegal e sem novas discussões legislativa em locais como:

**Tabela 1** - Estados com Proibição Total do Aborto e Anos de Suas Triggers Laws

ESTADO	ANO DA TRIGGER LAW
Carolina do Sul	2005
Louisiana	2006
Mississippi	2007
Dakota do Norte	2007
Arkansas	2019
Kentucky	2019
Missouri	2019
Tennessee	2019
Texas	2019
Idaho	2020
Utah	2020
Oklahoma	2021
Wyoming	2022

Fonte: Elaboração Própria

Anteriormente a *Doobs vs Jackson*, a lei de permissão abortiva ia até a idade de viabilidade fetal em todo país. Nesses estados citados, apesar das tentativas de sobreposição e revogação interna desse número fixo de semanas ou características formativas do embrião, a Lei ainda protegia e garantia o acesso ao aborto para milhares de mulheres, sem quaisquer temores de restrições sociais, raciais ou de maioria. No entanto, após junho de 2022, as leis abortivas desses estados, agora com caráter decisório próprio, passaram a negar completamente

a interrupção da gravidez desde o momento da fertilização, ou tendo seu número de semanas reduzido e limitado ao começo da gravidez, que, a depender do caso, ainda não seria nem possível de identificação.

Em outras federações, o número de semanas para realização do procedimento se tornou mais limitado juntamente com os tipos de exceções para que ele viesse a ocorrer em clínicas legais, sendo cada vez mais específicos. A exemplo da Flórida, Indiana, Massachusetts e Pensilvânia, os limites agora se dão até as semanas nas quais o feto já, supostamente, começaria a ter batimentos cardíacos, com algumas sensações relativas à “dor” já sendo possíveis. Apesar de o batimento cardíaco ser realmente iniciado nessa idade, a biologia gestacional não consegue garantir com efetividade que, devido a essa condição, essa interrupção forçada seja dolorosa.

Na verdade, ao observar-se os criadores dessas novas leis (ou das próprias leis de gatilho) ou motivos inibem o debate acerca da saúde pública da mulher; a privacidade e liberdade corporal; desigualdade social e racial; casos de violação, assédio ou estupro e direitos constitucionais violados, fatores estes com verdadeira relevância para definição de medidas públicas. Pelo contrário, os argumentos baseiam-se em dados infundados sobre biologia, com interpretações pessoais e tendenciosamente manipuladas, ou tem base meramente religiosa, também de interpretação pessoal e com conteúdo voltado para definição do que é a vida e seu início, algo extremamente subjetivo e que não deveria ser alicerce para criação de leis tão importantes e expandidas nacionalmente. Dessa forma, diversas decisões se importam mais com os detalhes das composições moleculares de um embrião, do que de fato com a saúde e direito de escolha das mulheres do país.

Outro tipo de mudança foi em relação a dificuldade do acesso ao aborto mesmo em casos excepcionais, isto é, a legitimidade das exceções também vem sendo modificada em diversos estados. Diferentemente da lei anterior, na qual o aborto era de livre acesso independente do motivo que levara a mulher a realizá-lo, apenas algumas exceções consideram o procedimento como legal. Exemplificadamente, no Mississippi, local onde o aborto é completamente banido desde o momento da gestação, as exceções são: Risco de vida, Emergências médicas, Anomalia Fetal e Estupro, mesmos critérios para Iowa, no qual abortos são legais somente até a vigésima semana de gestação. Já em Oklahoma e Wisconsin, também com abortos proibidos a partir da fertilização, apenas o Risco de vida é considerado como excepcional.

O mesmo ocorre em outros estados cuja legalidade se dá até certo limite de semanas ou é totalmente proibido, considerando excepcionais os casos de Risco de Vida e Emergências Médicas. Alguns deles são: Arkansas (totalmente proibido); Califórnia (limite até a

viabilidade); Kansas (legal até as 22 semanas). A Flórida, por sua vez, apesar do aborto ser legal apenas sob um certo número de semanas, o Risco de Vida, as Emergências Médicas e a Anomalia Fetal Letal podem viabilizar o procedimento até as 6 semanas de gestação<sup>1</sup>, enquanto para casos como Estupro, Incesto e Tráfico Humano, esse limite gestacional é de 15 semanas.

Em contrapartida, pode-se verificar que alguns estados permaneceram com a lei de 1973, ou seja, apesar da revogação, a idade de viabilidade é a considerada como legal e segura para o procedimento. Ainda mais, em alguns estados considerados mais progressistas - com mais parlamentares democratas ou com maior apelação a causa - a amplitude de exceções amplia o direito à realização do aborto, alguns deles: Califórnia, Connecticut, Minnesota, New York e Washington DC. Mais abrangente ainda, em apoio característico a causa desde anos anteriores, outros estados já estabeleceram que não haverá idade gestacional limite para o aborto - legal em todas as semanas - além de acatarem a maioria das exceções para o aborto legal, como é o caso do Alaska, New México, New Jersey, Oregon e Vermont.

Nesse sentido, essa diferenciação interna dentro de um mesmo Estado nacional, faz com que a população feminina seja forçada a viajar centenas e milhares de quilômetros para ter acesso aos cuidados necessários. Aos estados com abortos legais, suas características têm sido de “receptores”, mas ainda colocam as mulheres em risco, que já estão em posição desfavorável. Logo, é perceptível a redução e o sucateamento de clínicas abortivas, potencializando as margens de diferenças sociais e raciais no acesso ao aborto em determinados estados. Em pelo menos 16 estados, o tempo de locomoção até a chegada em uma clínica próxima aumentou significativamente, sobretudo nos estados mais restritivos como o Texas. Estas disparidades no acesso ao aborto no país reforçam ainda mais uma estrutura já bastante desigual.

Basicamente, mulheres, em sua maioria, brancas, ricas e com certa posição social favorecedora conseguem realizar o procedimento ou de maneira segura em clínicas particulares, ainda que ilegal, ou através de viagens intraestatais. Já outras, majoritariamente negras, hispânicas nativas, estrangeiras e pobres, ou não possuem condições de viajar ou se submetem ao aborto em clínicas clandestinas de baixo custo, mas com alto risco de morte.

Além do aborto clandestino por clínicas, o procedimento mais comum ao redor do país se dá pela ingestão de pílulas abortivas de mifepristona, remédio abortivo. Nesse caso, agências federais têm facilitado o acesso às pílulas abortivas nos estados onde estas continuam a ser legais, além de incentivar médicos a fornecerem tais medicamentos em situações de emergência

---

<sup>1</sup> É importante ressaltar novamente que, em grande parte dos casos, essas disfunções gestacionais não são facilmente identificáveis apenas com 6 semanas de gravidez

e risco. Para isso, desde maio de 2023, a Suprema Corte dos Estados Unidos mantém o acesso a droga abortiva amplamente utilizada no país, suspendendo decisões de tribunais inferiores, que impuseram restrições ao uso da mesma e questionaram a decisão do órgão máximo.

Conclusivamente, essas ordens executivas de Joe Biden trazem oposições as restrições estatais, na tentativa de mitigar os efeitos da restrição ao aborto pelo país e as diferenças legislativas de um estado para o outro. Um dos maiores exemplos disso são as ordens executivas 14076, de 8 de julho de 2022 e a Executive Order 14079, de 3 agosto de 2022, assinadas pelo democrata e definidoras de que o departamento de saúde e serviços humanos deve expandir a cobertura para pacientes que viajam para fora do estado em busca de cuidados de saúde reprodutiva.

### **3. O Direito à Contracepção**

Paralelamente, outras leis vão se revigorando em relação a anticoncepcionais femininos para diferentes idades e locais: em mais de 10 estados norte-americanos, há novas legislações sobre a possibilidade de recusa ao fornecer serviços relacionados com a contracepção. Nelas, a interpretação de métodos contraceptivos de emergência, como as pílulas do dia seguinte, ou os projéteis hormonais intrauterianos, como os DIUs, são também consideradas formas de aborto, já que sua ação ocorreria, de certa forma, após a fertilização.

Ademais, outras mudanças são as proibições em relação a idade e o consentimento de responsáveis para o uso do medicamento controlado por menores de idade, como é o caso do Texas, já com uma lei em 2022 crianças que regula a necessidade do consentimento dos pais para obter métodos contraceptivos em clínicas financiadas pelo governo federal. Já nos Estados de Kentucky e Montana, leis em 2023 foram aprovadas para que os pais ou responsáveis legais sejam os únicos responsáveis e permissivos para vetar cuidados de saúde reprodutiva para os seus filhos. Dessa forma, provedores individuais, farmacêuticos, instituições públicas e privadas de saúde podem se negar a oferecer e vender esses remédios ou dispositivos caso esses atores, por interpretações próprias, acreditem que isso possa resultar em um provável aborto, gerando desconfiança com o procedimento.

Em junho de 2023, como demonstrado pela Lei S. 1999, quatro estados tentaram proibir o acesso a alguns ou a todos os contraceptivos, restringindo o acesso ao financiamento público para estes produtos e serviços. No caso, Arkansas, Mississippi, Missouri e Texas infringiram a capacidade das pessoas de aceder aos seus cuidados contraceptivos, violando o requisito de livre escolha do fornecedor no âmbito de programas governamentais oficiais.

Simultaneamente, alguns estados - como o Arizona e o Colorado - determinaram por leis que os hospitais e pronto-socorros apenas devem fornecer informações, sem necessidade de distribuir os contraceptivos de emergência para casos de não violência sexual. Já outros, como Califórnia, Maine e Novo México, permitem que uma pessoa obtenha o medicamento até mesmo sem precisar obter receita médica, limitando a capacidade dos farmacêuticos de recusarem a distribuição de contracepção de emergência por motivos morais ou éticos.

Da mesma forma, segundo o *Guttmacher Institute*, essa divergência se dá também nas políticas próprias para contracepção de emergência. Ao passo que estados como Hawaii, Massachusetts, Nevada, Oregon e New Hampshire ampliaram o acesso público a tais medicações; outros, como Oklahoma, Mississippi, Idaho e Illinois, tem restringido sua distribuição

Mesmo com críticas, alguns outros atores também foram são importantes nessa discussão, como: a Associação Americana de Farmacêuticos, que apoia o estabelecimento de sistemas para garantir o acesso dos pacientes à contracepção quando farmacêuticos individuais recusam o fornecimento; e o Colégio Americano de Ginecologistas e Obstetras, que apoia o acesso irrestrito à contracepção para todas as mulheres e opõe-se às recusas dos prestadores de cuidados de saúde e institucionais que criam obstáculos ao acesso à contracepção.

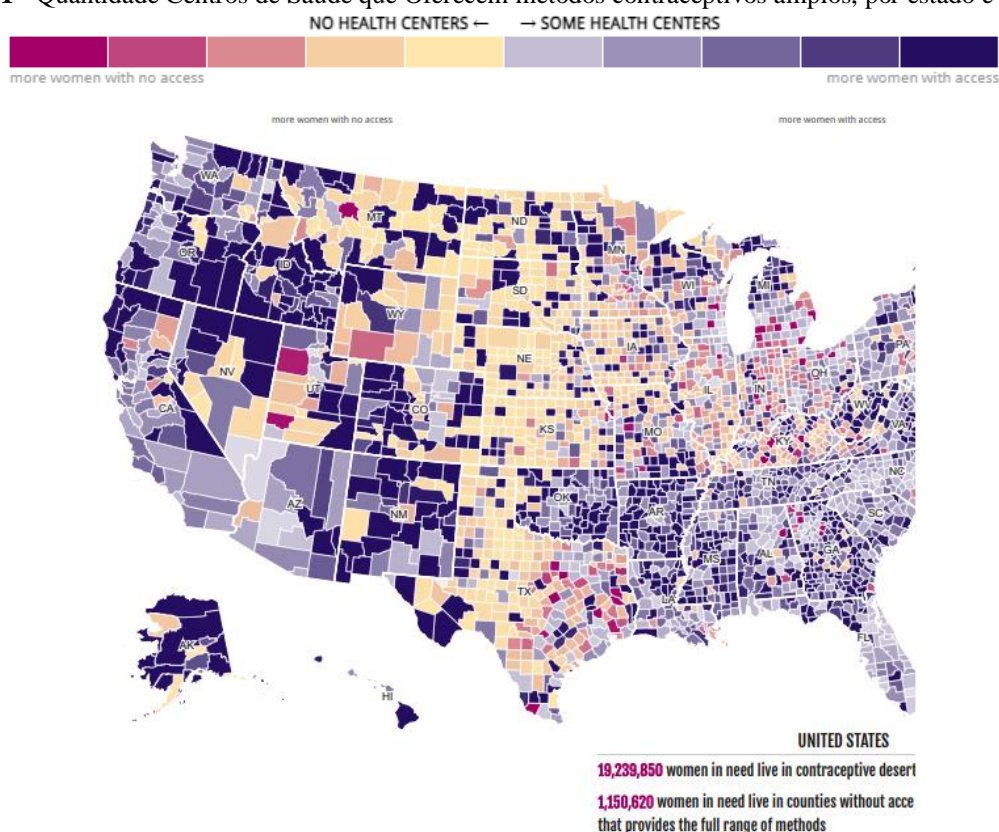
Na mesma lógica, diversos estados têm se organizado contra o controle de natalidade, com legisladores pressionando por projetos de leis que garantam o acesso nacional a esses meios de prevenção a gravidez indesejada. Quase 50 projetos de lei foram apresentados em 21 estados para aumentar o financiamento ou o apoio a centros de gravidez, os quais aconselham as mulheres sobre a necessidade do uso de medicamentos preventivos para que um futuro aborto seja evitado. Por fim, novas medidas para expandir o acesso a contraceptivos também incluem o financiamento de serviços de planejamento familiar por 12 meses.

Federalmente, na linha desses estados mais progressistas, algumas declarações e ações de Joe Biden têm sido tomadas contra essa postura anti-contraceptiva. No dia 13 de Julho de 2023, por exemplo, uma conquista significativa foi assinada em prol da liberação da primeira pílula anticoncepcional Opill para estar disponível sem receita médica, transformada em Lei (HR 4626) e aprovada pelo órgão máximo de saúde estadunidense, a Food and Drug Administration (FDA). Além disso, outra declaração do presidente, em 14 de junho, defende o fornecimento e o acesso a contraceptivos sem limitações, nas quais nem o Governo Federal nem qualquer estado pode impor regras, regulamentos, padrões ou outras disposições que tenham força e efeito de lei para proibir ou restringir a venda, fornecimento ou uso de quaisquer contraceptivos.

As ordens executivas implementadas por Biden estão buscando garantir e proteger o direito ao acesso a métodos contraceptivos, diante da preocupação de uma possível reconsideração da Suprema Corte quanto ao acesso à contracepção. Portanto, no âmbito de tal debate, é notável que medidas a nível federal e estadual no país têm sido paradoxais e opostas. Em consequência, esse crescente choque de interesses têm ocasionado diversas problemáticas para a população realmente afetada pelas leis de proibição: os seres humanos capazes de gestar. Assim, enquanto medidas sobre mulheres em gestações indesejadas ou evitadas têm sido discutidas por, em grande maioria, legisladores/juristas homens e brancos, elas têm enfrentado situações típicas de desertos anticoncepcionais.

Nessa questão, estar sob um deserto contraceptivo significa não ter acesso razoável a um centro de saúde que ofereça uma gama completa de métodos contraceptivos, dentro da sua região ou estado nacional. Outra definição é quando o número de centros de saúde que oferecem os medicamentos não é suficiente para atender às necessidades do número de mulheres financiadas pelo poder público .

Nos Estados Unidos, atualmente, cerca de 1,2 milhões de mulheres vivem na primeira situação, isto é, encontram-se em um condado com nenhum centro de saúde para distribuição da medicação. O mapa abaixo da *Power to Decide* - que constantemente analisa e mapeia os desertos anticoncepcionais em cidades e diferentes regiões estadunidenses - demonstra essa questão social ao longo de todo país, cuja legenda define que estados mais próximos da cor rosa são os mais desertificados nacionalmente, e a cor roxa a maior acessibilidade clínica, transpassando o intervalo entre a cor amarela, a intermediária .

**Mapa 1** - Quantidade Centros de Saúde que Oferecem métodos contraceptivos amplos, por estado e município

Fonte: Power to Decide, 2023.

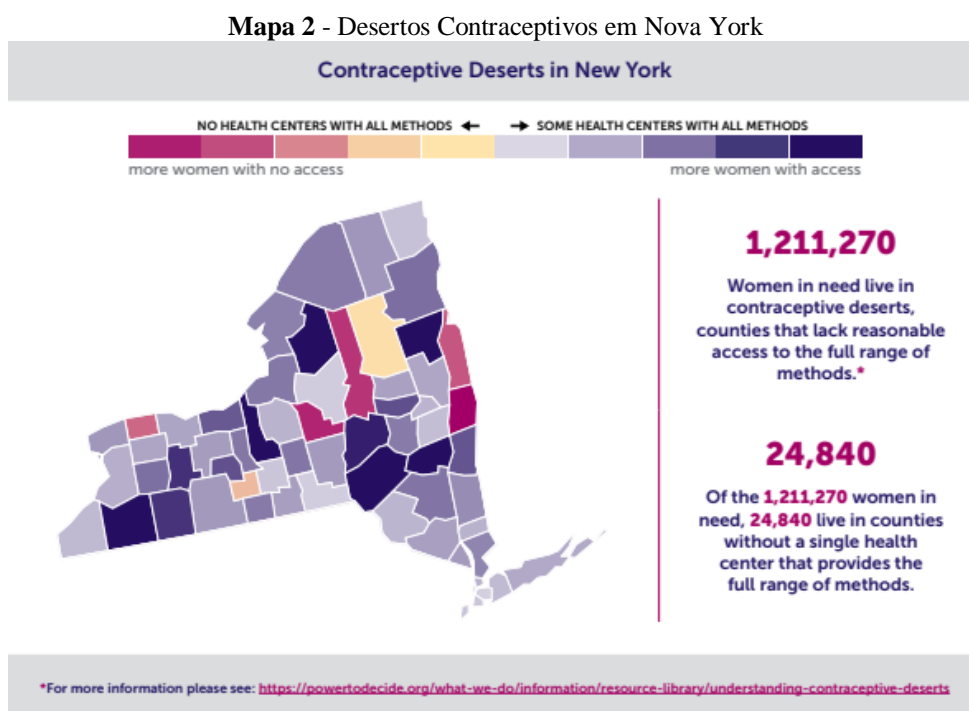
Para toda essa parcela popular, assim como para o aborto, viajar longas distâncias para ter acesso a um método anticoncepcional necessário ou de escolha própria também é um problema comum, ou seja, essa situação deveria ser tratada como recurso básico de saúde pública, mas uma compra farmacêutica, teoricamente simples, transformou-se em um tabu social. Mais de 19 milhões de mulheres em idade reprodutiva que vivem nos EUA necessitam de contracepção financiada publicamente e não recebem no seu estado de moradia, ou seja, elas vivem em desertos contraceptivos.

O histórico recente demonstra que, até meados de 2014, os esforços para expandir o acesso aos contraceptivos eram amplamente difundidos pelo país norte-americano, determinando, na época, que os planos de seguro de saúde cobrissem toda a gama de métodos contraceptivos. Basicamente, estatutos estaduais e exigências federais de cobertura contraceptiva buscavam garantir que todas as mulheres tivessem acesso à contracepção necessária para perseguir o futuro que desejassem, prevenindo a gravidez indesejada e, conseqüentemente, os casos de aborto.

Entretanto, segundo os dados individuais de cada estado pela *Power to Decide*, a partir de 2018 os investimentos em anticoncepcionais têm reduzido drasticamente. O estado de Nova York, como demonstrado pelo mapa abaixo, demonstrou uma queda de 98,4% no número de



mulheres atendidas de 2018 a 2021, as clínicas apoiadas pelo Título X forneceram cuidados contraceptivos a 4.302 mulheres em Nova York.

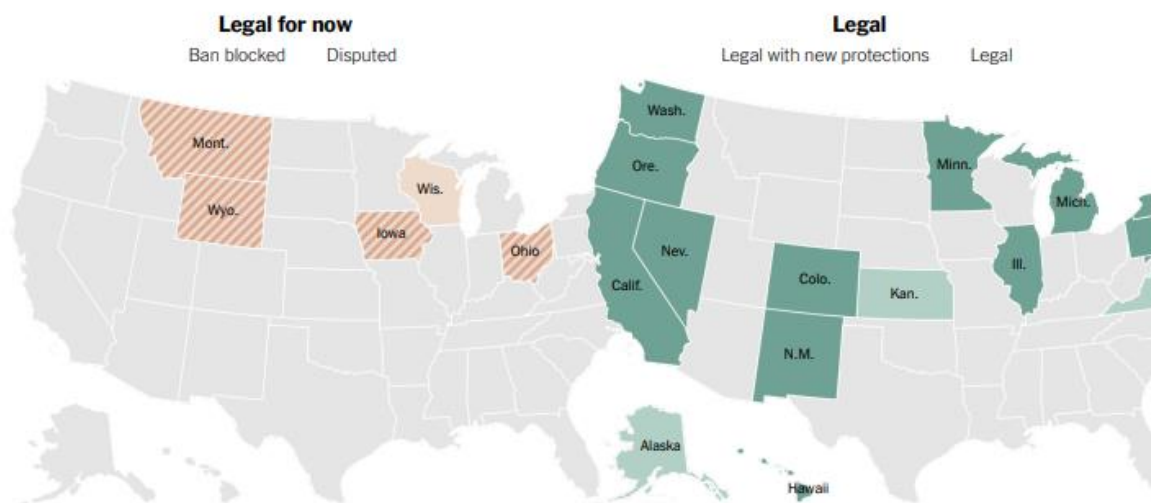


Fonte: Power to Decide, 2023.

#### 4. Discussões mais recentes

Algumas das novas atualizações e composições atuais sobre a questão abortiva, definindo os estados com proibições ou não, são feitas pelo instituto jornalístico de pesquisa do The New York Times. Segundo os dados mais recentes, em vários estados que promulgaram proibições ou restrições, o aborto permanece legal por enquanto, já que trâmites ainda estão incompletos nos tribunais para determinar se essas leis podem entrar em vigor ou não.

Conforme o primeiro mapa abaixo demonstra, alguns estados ainda estão em disputas legislativas e jurídicas para o banimento ou legalidade total do aborto, ao mesmo tempo em que outros, cujo fim da legalidade havia sido implementado, passaram a ter tal proibição temporariamente bloqueada. Já no segundo mapa, alguns estados têm o procedimento como legal, mas detendo de novas restrições após a *Doobs*, seja em número de semanas, exceções ou acesso a pílulas abortivas.

**Mapa 3** - Locais Onde o Aborto Ainda Está em Debate para Legalidade

Fonte: The New York Times, 2023.

Outrossim, alguns destaques de casos recentes de aborto têm sido analisados pelo *Center Of Reproductive Rights*, levando em consideração casos ainda sem término em tribunais estaduais, nacionais e regionais, os quais estão sendo contra leis que restringem o acesso ao aborto e outros direitos reprodutivos. Alguns exemplos são: (1) licenciamento da clínica de aborto de Montana bloqueado por tribunal; (2) contestação à proibição do aborto de seis semanas na Carolina do Sul, devido a ambiguidade da definição por tribunal; (3) Departamento de Justiça dos EUA contesta a aprovação do mifepristona pela FDA pelo Supremo Tribunal; (4) acesso ao mifepristona ameaçado em Virgínia, Montana e Kansas e (5) aborto ainda legal na Dakota do Norte enquanto o tribunal decide sobre a proibição total.

Já sobre os métodos contraceptivos, membros do senado e do congresso apresentaram projeto em junho de 2023 sobre a reintrodução da Lei do Direito à Contracepção, legislação que codificaria e fortaleceria o direito à contracepção. Essa reafirmação do direito na lei federal reverteria as medidas já tomadas pelos republicanos em estados de todo o país, como nos exemplos já citados, afinal, isso garantiria que qualquer tentativa futura da maioria de extrema direita no Supremo Tribunal. A lei, especificamente, defenderia o acesso à contracepção através de:

1. Garantir o direito legal dos indivíduos obterem e usarem contracepção e dos prestadores de cuidados de saúde fornecerem contraceptivos, contracepção e informações, encaminhamentos e serviços relacionados com a contracepção;
2. Proibir o governo federal ou qualquer estado de administrar, implementar ou fazer cumprir qualquer lei, regra, regulamento, padrão ou outra disposição que proíba ou restrinja a venda, o fornecimento ou o uso de contraceptivos; e,
3. Permitir que o Departamento de Justiça (DOJ), os prestadores e os indivíduos prejudicados pelas restrições ao acesso à contracepção

tornadas ilegais ao abrigo da legislação, recorrem aos tribunais para fazer valer estes direitos (*118TH CONGRESS*, p. 3).

## 5. Considerações Finais

Através de todas as análises observadas, é possível chegar-se a alguns resultados conclusivos. Em primeiro lugar, os Estados Unidos sempre foi um país dividido entre democratas e republicanos, e a decisão pelo fim da regulamentação do aborto pela Suprema Corte aprofundou ainda mais o abismo existente entre os estados mais progressistas e as regiões mais restritivas. Afinal, como os números e indicadores demonstraram, o aumento da proibição é uma realidade para processos abortivos e contraceptivos, isto é, a liberdade do corpo feminino se torna cada vez mais ameaçada. De fato, a temática presente nos entremeios jurídicos, midiáticos e legislativos demonstra a problemática atual e futura em termos burocráticos e procedimentais para todas as mulheres, deixando para trás anos de lutas, que ainda estão inacabadas.

Nos estados onde o aborto foi proibido após a revogação do caso *Roe v. Wade*, muitas pessoas, foram expostas a riscos significativos, especialmente as mulheres negras, pardas, indígenas e imigrantes, bem como sobre as pessoas LGBTQIA+, pessoas com deficiência, pessoas de baixos rendimentos e moradores de zonas rurais ou carenciadas. Essa tendência tem sido acompanhada pela disseminação de setores conservadores da sociedade, apoiados por uma Suprema Corte, também atualmente composta por juízes explicitamente conservadores e, justamente, negligenciam as causas desses grupos sociais. Basicamente, o atual cenário dos direitos reprodutivos nos Estados Unidos é incerto, e tantas divergências dentro de um mesmo país geram opiniões acerca do futuro da temática a nível subnacional.

Outra demonstração dessa polarização política, além de um estado para o outro, se dá pelas oposições estaduais e federais. Em suma, há uma grande contradição e batalha: de um lado, o governo democrata de Joe Biden e, do outro, juízes, legisladores e até mesmo líderes políticos, sociais, religiosos contra as medidas de contracepção após a suposta fertilização. Nessa batalha, o corpo feminino entra em debate sem, ao menos, e em muitas vezes, ser consultado, fazendo com que milhares de mulheres permaneçam ou agora se encontrem em desertos contraceptivos em seus respectivos estados. Logo, essa composição política típica dos EUA faz com que milhares de mulheres permaneçam ou agora se encontrem em desertos contraceptivos em seus respectivos estados, apesar do discurso presidencial nacional ser, constantemente, de conteúdo oposto, ou seja, a autonomia estatal tornam as declarações presidenciais meramente como notas de repúdio, sem de fato serem efetivas.

Nas palavras do senador Murray, de Massachusetts “[...] não podemos enfrentar este momento com palavras vazias – temos de tomar medidas legislativas significativas” (MURRAY, 2023). Tanto para procedimentos abortivos como para métodos contraceptivos, a eliminação do financiamento público e as demais proibições são claros ataques aos cuidados de saúde reprodutiva, tão afirmados historicamente pelo país da “democracia e liberdade”.

## REFERÊNCIAS

ABORTION FINDER. **Find Verified Abortion Care & Support**, *online*. Disponível em: <https://www.abortionfinder.org/>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BAPTISTA, Diana. **Mulheres dos EUA lutam para encontrar métodos contraceptivos à medida que as restrições aumentam**. Thomson Reuters Foundation, Context, 22 jun. 2023. Disponível em: <https://www.context.news/socioeconomic-inclusion/us-women-struggle-to-find-contraception-as-restrictions-mount>. Acesso em: 22 set. 2023.

CALEGARI, Luiza Calegari; RODAS, Sérgio. **Revogação de Roe v. Wade ameaçaria sistema de precedentes e liberdades individuais**. Consultor Jurídico, 4 mai. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-04/revogacao-roe-wade-ameacaria-liberdades-individuais-eua2#:~:text=Wade%2C%20em%201973%2C%20que%20legalizou,ministro%20mudar%20seu%20voto%20existe>. Acesso em: 22 set. 2023.

GUTTMACHER INSTITUTE. **Interactive Map: US Abortion Policies and Access After Roe**, 2023. Disponível em: <https://states.guttmacher.org/policies>. Acesso em: 10 jun. 2023.

GUTTMACHER INSTITUTE. **Recusando-se a fornecer serviços de saúde**, *online*. Disponível em: <https://www.guttmacher.org/state-policy/explore/refusing-provide-health-services>. Acesso em: 22 set. 2023.

GUTTMACHER INSTITUTE. **Emergency Contraception: Background**, 1 set. 2023. Disponível em: <https://www.guttmacher.org/state-policy/explore/emergency-contraception>. Acesso em: 18 out. 2023.

HASSAN, Carma. **EUA aprovam pílula anticoncepcional sem necessidade de prescrição médica**, CNN. 13 jul. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/eua-aprovam-pilula-anticoncepcional-sem-necessidade-de-prescricao-medica/#:~:text=A%20Food%20and%20Drug%20Administration,%E2%80%9Cvenda%20livre%E2%80%9D%20nos%20EUA>. Acesso em: 22 set. 2023.

SORRILHA, Marcos. **Afinal de contas, o que é o Trumpismo?**. Deviante, 21 jan. 2021. Disponível em: <https://www.deviante.com.br/noticias/afinal-de-contas-o-que-e-o-trumpismo/>. Acesso em: 22 set. 2023.

NASH, E.; GUARNIERI, I. **13 States Have Abortion Trigger Bans Here’s What Happens When Roe Is Overturned**, 2022. Disponível em: <https://www.guttmacher.org/article/2022/06/13-states-have-abortion-trigger-bans-heres-what-happens-when-roe-overturned>. Acesso em: 22 set. 2023.

NCSL. **Políticas Estaduais de Contracepção.** Conferência Nacional dos Legislativos Estaduais, [S. l.], 7 set. 2023. Disponível em: <https://www.ncsl.org/health/state-contraception-policies>. Acesso em: 22 set. 2023.

PODER 360. **Biden emite novo decreto para proteger direito ao aborto nos EUA.** 3 ago. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/biden-emite-novo-decreto-para-protoger-direito-ao-aborto-nos-eua/>. Acesso em: 22 set. 2023.

POWER TO DECIDE. **Desertos Contraceptivos.** Falta De Acesso: Falta De Poder Para Decidir, *online*. Disponível em: <https://powertodecide.org/what-we-do/contraceptive-deserts>. Acesso em: 22 set. 2023.

POWER TO DECIDE, . **Beyond the beltway: State Actions to Expand Contraceptive Coverage**, jun. 2023. Disponível em: <https://powertodecide.org/sites/default/files/2023-06/State%20Action%20to%20Protect%20Access%20to%20Contraceptive%20Coverage.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

POWER TO DECIDE, . **Acesso Contraceptivo Estadual: Acesso Contraceptivo em Nova York**, fev. 2023. Disponível em: <https://powertodecide.org/what-we-do/information/resource-library/contraceptive-access-new-york>. Acesso em: 18 out. 2023.

KITCHENER, Caroline; TIERNEY, Lauren; SANTAMARINAE , Daniela; KIRKPATRICK, N. **Estados onde o aborto é legal, proibido ou sob ameaça.** The Washington Post, 18 jul. 2023. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/06/24/abortion-state-laws-criminalization-roe>. Acesso em: 22 set. 2023.

VOGUE, Ariane de. **Suprema Corte dos EUA suspende decisão que garantia direito ao aborto:** Ação transformará o cenário da saúde reprodutiva das mulheres nos Estados Unidos. CNN, [S. l.], p. 1-10, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/suprema-corte-dos-eua-reverte-decisao-que-garantia-direito-ao-aborto/>. Acesso em: 20 de out. 2023.

CENTER OF REPRODUCTIVE RIGHTS. **Suprema Corte dos EUA retira o direito constitucional ao aborto:** O tribunal anula Roe v. Wade, abandonando décadas de precedentes e abrindo caminho para que os estados proibam o aborto, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://reproductiverights.org/supreme-court-takes-away-right-to-abortion/>. Acesso em: 18 out. 2023.

THE NEW YORK TIMES, **Tracking Abortion Bans Across the Country.** 13 out. 2023. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2022/us/abortion-laws-roe-v-wade.html>. Acesso em: 18 out. 2023.]

CENTER OF REPRODUCTIVE RIGHTS . **Destaques de casos recentes:** O Centro para os Direitos Reprodutivos está a litigar dezenas de casos em tribunais estaduais, nacionais e regionais contra leis prejudiciais que restringem o acesso ao aborto e outros direitos reprodutivos, *online*. Disponível em: <https://reproductiverights.org/our-work/case-highlights/#:~:text=U.S.%20Supreme%20Court%20Rules%20in,Jackson%20Women's%20Health%20Organization>. Acesso em: 18 out. 2023.

MARKEY, Edward. **O Senador Markey E O Deputado Manning Anunciam Legislação Para Codificar O Direito À Contracepção E Salvaguardar 60 Anos De Precedente Estabelecido.** Senado de Massachusetts, 14 jun. 2023. Disponível em: <https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/sen-markey-rep-manning-announce->

legislation-to-codify-right-to-contraception-safeguard-60-years-of-settled-precedent. Acesso em: 18 out. 2023.

THE WHITE HOUSE. **President Biden Issues Executive Order at the First Meeting of the Task Force on Reproductive Healthcare Access.** Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/03/fact-sheet-president-biden-issues-executive-order-at-the-first-meeting-of-the-task-force-on-reproductive-healthcare-access-2/>. Acesso em: 20 out. 2023.

NCSL (National Conference of State Legislatures). **State Abortion Laws in the Absence of Roe v. Wade, 2022.** Disponível em: <https://www.ncsl.org/health/state-abortion-laws-in-the-absence-of-roe-v-wade>. Acesso em: 10 out. 2023.

CENTER FOR REPRODUCTIVE RIGHTS. **After Roe Fell: Abortion Laws by State, 2023** Disponível em: <https://reproductiverights.org/maps/abortion-laws-by-state/?state=AZ>. Acesso em: 04 jul. 2023.

FEDERAL REGISTER. **Securing Access to Reproductive and Other Healthcare Services,** National Archives, 2022. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2022/08/11/2022-17420/securing-access-to-reproductive-and-other-healthcare-services>. Acesso em: 4 jul. 2023.

FEDERAL REGISTER. **Protecting Access to Reproductive Healthcare Services,** National Archives, 2022. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2022/07/13/2022-15138/protecting-access-to-reproductive-healthcare-services>. Acesso em: 20. out. 2023

GUTTMACHER INSTITUTE. **State Facts About Abortion: Louisiana, 2022a.** Disponível: <https://www.guttmacher.org/fact-sheet/state-facts-about-abortion-louisiana>. Acesso em: 10 jun. 2023.

GUTTMACHER INSTITUTE. **Why This Anniversary of Roe v. Wade Matters So Much: Reflections from Guttmacher Experts, 2022b.** Disponível em: <https://www.guttmacher.org/why-anniversary-roe-v-wade-matters-so-much-reflectionsguttmacher-experts>. Acesso em: 20. out. 2023.

ACOG (American College of Obstetricians and Gynecologists). **Acesso à contracepção.** [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.acog.org/clinical/clinical-guidance/committee-opinion/articles/2015/01/access-to-contraception>. Acesso em: 18 out. 2023.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Human Rights Crisis: Abortion in the United States After Dobbs.,** 18 abr. 2023. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2023/04/18/human-rights-crisis-abortion-unitedstates-after-dobbs>. Acesso em: 20. out. 2023.

CNN. **Roe x Wade: o que muda com decisão da Suprema Corte dos EUA sobre aborto?,** 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61929519>. Acesso em: 18 out. 2023.

DEPUTADO MILLER-MEEKS. Lei nº HR4626, de 13 de julho de 2023. **Incentivar os patrocinadores de medicamentos contraceptivos orais a submeterem pedidos de aprovação de tais medicamentos como medicamentos de venda livre e para outros fins.** Congresso.gov. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house->

bill/4626/text?s=7&r=1&q=%7B%22search%22%3A%5B%22contraception%22%5D%7D.  
Acesso em: 18 out. 2023.

BENDIX, Aria. **Restrições ao controle da natalidade podem seguir-se à proibição do aborto, dizem especialistas.** Nbc News, 24 jun. 2022. Disponível em:  
<https://www.nbcnews.com/health/health-news/birth-control-restrictions-may-follow-abortion-bans-roe-rcna35289>. Acesso em: 18 out. 2023.

Trabalhos relacionados à temática Direitos Humanos, migrações e desafios transnacionais —  
Professor Avaliador: Alexandre Walmott

## **INVISÍVEIS NA FRONTEIRA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA ACERCA DAS MIGRAÇÕES INDÍGENAS DA GUATEMALA E DO MÉXICO AOS ESTADOS UNIDOS**

OLIVEIRA, Julia Sant'Ana<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Os fluxos migratórios mexicano e guatemalteco aos Estados Unidos são fenômenos que datam do século XIX, abarcando também indivíduos indígenas, entretanto, há uma ausência de pesquisas etnográficas e demográficas na fronteira e, conseqüentemente, de um reconhecimento desta forma de migração. Neste contexto, este artigo objetivou compreender possíveis distinções entre as migrações indígena e não indígena, por meio de uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL) com 23 bibliografias. Verificou-se o caráter socioeconômico e proletário das migrações indígenas, especialmente por serem uma forma de mão-de-obra mais barata; o atraso nos processos legais em decorrência de barreiras linguísticas; um enfoque na agência das juventudes indígenas; a insuficiência do direito internacional para lidar com o indivíduo que é migrante e indígena; e, por fim, suas organizações políticas e culturais nos Estados Unidos. Deste modo, este trabalho conferiu a notável distinção das migrações indígenas e sua singularidade em relação às demais e às diferentes populações que as compõem.

**PALAVRAS-CHAVE:** migrações internacionais; populações indígenas; América Latina; Estados Unidos; transnacionalidade.

### **1. Introdução**

O fluxo migratório advindo do México e da Guatemala aos Estados Unidos é um fenômeno que data desde o final do século XIX, com maior intensidade a partir da década de 1940. Estando entre os principais países de origem, são também aqueles com o maior número de migrantes indocumentados a adentrar ao Estado norte-americano. Ainda que pouco explorado em estudos demográficos, é reconhecido que, dado que as nações de origem contam com significativas parcelas populacionais indígenas<sup>2</sup>, seus migrantes também são. A ausência de pesquisas específicas de caráter etnográfico e demográfico na fronteira transpõe-se para a falta concomitante de reconhecimento do caráter desta forma de migração (LeBaron, 2019; Oehmichen-Bazán, 2019; Obinna, 2021; United States Census Bureau, 2023).

---

<sup>1</sup> Discente do curso de graduação em Relações Internacionais, Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI-UFU), Uberlândia, Minas Gerais, juliasantoliveira12@gmail.com.

<sup>2</sup> População indígena por país: Guatemala (43.6%); México (19.4%) (CEPAL, 2022).



Nesse contexto, este artigo tem como objetivo central compreender se há uma diferença entre a migração indígena e a não-indígena, e, partindo da hipótese inicial de que há, quais seriam tais distinções, desde aspectos causais, aos problemas enfrentados durante o percurso e chegada aos Estados Unidos.

## 2. Metodologia

Para alcançar o objetivo proposto, utilizou-se do método de Revisão Sistemática da Literatura (RSL). A RSL se faz enquanto uma forma de pesquisa secundária que utiliza a literatura como fonte de dados, que visa a identificação, seleção, análise e síntese das principais informações disponíveis acerca de determinado tópico. Ademais, esse método requer a imparcialidade e a explicitação dos meios utilizados para garantir a reprodutibilidade (Galvão; Pereira, 2014).

A coleta bibliográfica foi realizada durante o mês de agosto de 2023, por meio exclusivo da plataforma Google Acadêmico. Para buscar as produções científicas relativas à migração indígena aos Estados Unidos foram utilizadas as seguintes palavras-chave, em inglês e espanhol: “*indigenous*”; “*migrant*”; “*refugee*”; “*migration*”; “*immigration*”; “*United States*”; “*indígena*”; “*migrante*”; “*refugiado*”; “*migración*”; “*inmigración*”; e “*Estados Unidos*”, por meio de combinações dos termos “Estados Unidos” e/ou “indígena” com as demais opções. Neste primeiro momento de busca, o único filtro aplicado – na própria plataforma – foi o de data, de modo a aparecerem apenas publicações de 2018 a 2023.

O momento inicial de coleta resultou em 533 publicações, organizadas por meio da plataforma *Mendeley Reference Manager*. Após a remoção das duplicatas (94 publicações), excluiu-se os textos que, a partir de uma leitura breve de seu título e resumo, demonstrassem dissonância total com a temática do artigo – fosse por disparidade geográfica, populacional ou de área do conhecimento –, de modo a restar 167 bibliografias. Na seleção final dos resultados, objetivou-se apenas aquelas publicações com relação direta às migrações indígenas guatemaltecas e/ou mexicanas aos Estados Unidos, finalizando esta etapa com 23 bibliografias.

## 3. Resultados

### 3.1. Panorama geral

Das bibliografias selecionadas, 3 foram publicadas no ano de 2018 (13,04%), 8 em 2019 (34,78%), 4 em 2020 (17,39%), 6 em 2021 (26,08%) e 2 em 2023 (8,69%), não havendo publicações no ano de 2022. Em aspectos de idioma, 12 dos artigos encontrados estão na língua espanhola e 11 na língua inglesa. Quanto ao veículo de publicação, visualizou-se a predominância de estudos pelo *Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)*, da Universidade Nacional Autônoma do México (17,39%), pelo *Maya America: Journal of*

*Essays, Commentary and Analysis* (8,69%), pela *Desacatos* (8,69%) e pela *Migraciones Internacionales* (8,69%). Por fim, destaca-se a incidência de três publicações da autora Lauren Heidbrink (uma delas em coautoria com Giovanni Batz e Celeste Sánchez).

Como exposto anteriormente, há uma ausência de relatórios demográficos acerca das migrações indígenas aos Estados Unidos, o que é refletido e confirmado pelos procedimentos metodológicos utilizados pelos autores das bibliografias coletadas. Dessa forma, uma parte significativa dos artigos (69,56%) aplica os métodos de entrevistas, participação observadora (*participant observation*) ou são pautados em relatos autobiográficos (seja de trabalho com as populações mencionadas, ou de fato por fazer parte delas).

### **3.2. O caráter socioeconômico e proletário das migrações indígenas**

Historicamente, as migrações latinas aos Estados Unidos portam um caráter proletário e uma significativa ligação com a situação socioeconômica populacional dos países que ‘exportam’ migrantes. Um dos períodos de maior destaque que revela essas circunstâncias foi de 1942 a 1964, com a vigência do Programa Bracero, que tinha o fim de trazer mexicanos ao Estado norte-americano com vistos para trabalhar em fazendas por um curto prazo – o que não impediu a entrada de pessoas sem documentação. Em 1986, o Ato de Reforma e Controle Imigratório (*Immigration Reform and Control Act – IRCA*) concedeu anistia aos 2,6 milhões de mexicanos indocumentados nos Estados Unidos, ao mesmo tempo que intensificou a segurança nas fronteiras (Asad; Hwang, 2019).

Asad e Hwang (2019) afirmam que a disponibilidade de recursos sociais e econômicos em níveis macro e micro são fatores de grande impacto no processo migratório. Seu estudo, em específico, buscou descobrir se o contexto de indigeneidade também é um fator para a incidência migratória. A priori, ressalta-se que, ainda que não hajam registros numéricos, é conhecido que populações indígenas – notadamente os p’urépechas do estado de Michoacán, os mixtecos e zapotecos de Oaxaca e os nahuas de Tlaxcaltec – também estavam presentes nos contingentes do Programa Bracero, o que se seguiu durante a crise econômica mexicana da década de 1980, de modo que grupos indígenas se juntavam com não-indígenas no processo migratório a procura de novas oportunidades de emprego (Asad; Hwang, 2019).

A hipótese sobre o contexto de indigeneidade impactar no processo migratório é também intensificada pelos ocorridos da década de 1990, notadamente a ratificação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), que eliminava barreiras comerciais entre os Estados Unidos, México e Canadá e recebeu forte oposição das comunidades indígenas. Assim, com os anos pós-NAFTA visualizou-se uma maior intensidade de desigualdade

socioeconômica entre indígenas e não-indígenas, havendo registros de ondas migratórias internas como resposta (Asad; Hwang, 2019).

Partindo para a análise das causas da migração indígena na contemporaneidade, Asad e Hwang (2019) utilizaram de uma mescla de dados do Censo Mexicano e da plataforma *Mexican Migration Project*<sup>1</sup>. O intuito foi de identificar as razões mais apresentadas por cada município e comunidade e se há uma relação destes dados com os índices de indigeneidade nesses respectivos locais. Dentre os resultados, os autores perceberam que municípios com menores parcelas indígenas tendiam a ser mais urbanizados, enquanto os de maiores parcelas tendiam ter seus residentes trabalhando majoritariamente com agricultura ou de maneira independente, também havendo mais indivíduos vivendo em situação de pobreza (Asad; Hwang, 2019).

Entretanto, ainda que tenham encontrado fatores que levam a migração que são mais incidentes em áreas com maior densidade populacional indígena no México, as causas micro, em geral, demonstraram o oposto, como indivíduos mais jovens e que não são chefes de família serem menos prováveis de migrar, mas mais incidentes em áreas com maior parcela populacional indígena. Nesse sentido, Asad e Hwang (2019) concluem sua pesquisa sem conseguir encontrar uma relação significativa entre a escolha de migrar e o contexto da indigeneidade; por outro lado, foram capazes de apresentar que as populações indígenas tendem a viver em regiões mais pobres e têm maiores chances de migrarem sem documentação.

As condições econômicas são novamente ressaltadas como principal causa para a migração indígena para as populações guatemaltecas. Heidbrink, Batz e Sánchez (2021), analisando especialmente o povo quiché (ou k'iche')<sup>2</sup>, explicitam a falta de oportunidades econômicas, a pobreza e o superendividamento como principais razões para a migração transnacional advinda da Guatemala. A questão das dívidas é principalmente proeminente no país dada a crescente indústria de microcrédito e microfinanciamento, medida incentivada por organizações internacionais não governamentais, bem como pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e pelo Banco Mundial, visando o desenvolvimento e o alívio da situação de pobreza desde a década de 1990 (Heidbrink; Batz; Sánchez, 2021).

Realizando uma análise mais aprofundada do funcionamento desses sistemas de microcrédito, ainda que sejam construídos em uma crença de “inclusão financeira”, percebe-se um aprofundamento da desigualdade social e, como consequência, uma grande incidência de

---

<sup>1</sup> Base de dados criada em 1982 – com atualizações até 2021 – por professores da Universidade de Princeton (Estados Unidos) e da Universidade de Guadalajara (México).

<sup>2</sup> Grupo étnico maia.

devedores saindo do país. A falta de redes de seguridade social e financeira faz com que a população utilize desses microcréditos para sua sobrevivência, levando a um acúmulo rápido e intenso de dívidas. Mais do que isso, as populações indígenas são mais vulneráveis a situações que levem à necessidade de empréstimos, como a insegurança alimentar, o acesso limitado à terra, à atenção médica e à educação, a discriminação sistêmica e as mudanças climáticas que afetam a produção agrícola (Heidbrink; Batz; Sánchez, 2021).

Um outro ponto de importância é que a própria noção de desenvolvimento como propagada pela ideologia neoliberal entra em direto contraste com a noção de desenvolvimento quiché, que é conhecida como *utz k'aslemal*, que enfatiza a existência de economias comunitárias e troca de conhecimentos como caminho para o chamado “*buen vivir*”<sup>1</sup>. Ao contrário dos estudos que analisam a perspectiva mexicana, como o de Asad e Hwang (2019), Heidbrink, Batz e Sánchez (2021) conseguem estabelecer que as causas socioeconômicas que afetam os guatemaltecos são mais intensas nas populações indígenas, que são sistematicamente oprimidas dentro do país, de modo que não lhes restam opção que não a migração aos Estados Unidos.

Com maior atenção ao fator do superendividamento, Heidbrink (2019) afirma que o microcrédito não apenas é a causa central que leva à migração das populações quiché e mam, como é algo que torna esse processo *obrigatório*, ao invés de *voluntário*. Desse modo, ainda que dentro dos principais mecanismos internacionais – Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto do Refugiado de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967 – essas pessoas entrem na categoria de migrantes econômicos, o caráter mandatório que toma a imigração indígena por conta do endividamento poderia caracterizar-se como um refúgio, impedindo que as autoridades retornem essas pessoas aos seus países de origem (*non-refoulement*) e garantindo demais direitos (Heidbrink, 2019).

A porção causal das migrações indígenas se reflete nas experiências que vivem quando estão no país. O estudo de García (2023), por exemplo, indica que, de acordo com o censo populacional estadunidense de 2010, trinta e um povos indígenas mexicanos estavam vivendo no estado da Califórnia, sendo que majoritariamente se dedicam para a produção agrícola. O fato desses trabalhadores serem migrantes, indocumentados e indígenas se reflete nas precárias condições laborais que experienciam, sendo as piores de todo o mercado de trabalho dos

---

<sup>1</sup> Síntese de visões e práticas ancestrais, lutas sociais e pensamentos críticos que representam a busca por uma sociedade pautada na sustentabilidade, coletividade e solidariedade.

Estados Unidos, especialmente por serem uma mão-de-obra extremamente barata (García, 2023).

García (2023) destaca que a produção agrícola é um fator importante da economia dos Estados Unidos, que exporta para os mais diversos locais do mundo – notadamente a União Europeia, o Canadá, a China e o Japão – correspondendo, em 2018, ao valor de 139,5 milhões de dólares em produtos. Essa questão torna a migração indígena desejável e Hernández Corchado (2019) descreve a construção de um mercado de trabalho global de trabalhadores indocumentados, que também se transpõe ao estado de Nova York. Dessa forma, percebe-se que:

[...] a migração indígena da região [da Montaña] se articula com a existência de formas de proletarização prévias de seus habitantes em enclaves agrícolas comerciais do noroeste do México, a destruição da economia de autossustentação, a penetração do narcotráfico e a crescente despossessão econômica da população indígena a partir da implementação de políticas de livre mercado (Hernández Corchado, 2019, p. 20. Tradução própria.)

Assim como já havia sido colocado por García (2023), Hernández Corchado (2019) também destaca que a discriminação contra estes trabalhadores migrantes indígenas legitima e normaliza a exploração que sofrem, em condições próximas ao escravismo.

### **3.3. A experiência na fronteira Estados Unidos-México e os aspectos legais da migração indígena**

As experiências fronteiriças e relacionadas com os instrumentos legais dos Estados Unidos são bem marcantes e entre as de maior enfoque nas comunidades acadêmica e midiática – ainda que majoritariamente analisando sob um olhar nacionalista, ao invés de étnico –, sendo este estágio do processo migratório o que deixa a população indígena mais vulnerável. Ainda que os discursos antiimigração e abertamente supremacistas brancos tenham se exacerbado após as eleições norte-americanas de 2016, com a vitória do republicano Donald Trump, é inegável que essas formas de atuação não ressurgiram com ele, como pontuado por Speed (2019), essas ideias jamais saíram de fato do governo estadunidense, apenas foram veladas em certos períodos. O governo de Barack Obama, por exemplo, foi o que mais deportou migrantes, justificando que todos os mais de 2.5 milhões de indivíduos eram criminosos, ainda que, entre 2009 e 2017, apenas metade dos deportados haviam cometido crimes, sendo que 60% destes cometeram crimes sem vítimas (majoritariamente violações migratórias) (Speed, 2019).

Mais do que meramente o racismo *per se*, Speed (2019) pontua que a colonização europeia nos Estados Unidos cria uma estrutura colonizadora-colonial (*settler-colonial*), de modo que para justificar a despossessão e a eliminação violenta de povos nativos, lógicas raciais

foram elaboradas, colocando indígenas enquanto não-humanos e não-civilizados, em contraste com a branquitude, que se torna sinônimo de nação. A estrutura mencionada se relaciona fundamentalmente e de forma co-constitutiva com o capitalismo, e essa combinação apenas intensifica a necessidade de erradicação das populações indígenas em prol da privatização de suas terras e exploração de suas forças de trabalho (Speed, 2019).

Em concomitância com o preconceito para com indígenas, a estrutura colonizadora-colonial capitalista, em seus aspectos raciais, é também antiimigração. Em 2003, com o Serviço de Imigração e Naturalização (INS, em inglês) sendo dissolvido e substituído pelo Serviço de Imigração e Controle de Aduanas (ICE, em inglês), agora sob o Departamento de Segurança Nacional (DHS, em inglês), a missão passou a ser a prevenção e redução da vulnerabilidade estadunidense em relação ao terrorismo. As leis mais explicitamente racistas relativas à migração foram alteradas, notadamente pelo *Immigration Act* de 1965 e pelo *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA) de 1996, este último que afirmava que o Procurador-Geral “não poderia remover um estrangeiro” caso acreditasse haver uma séria ameaça ao estrangeiro por conta de sua raça, religião, nacionalidade, participação em grupo social ou opinião política, porém Riley e Carpenter (2021), ao analisarem casos que passaram pela Corte de Apelações do Nono Circuito, afirmam que essas mudanças não são particularmente determinantes para os migrantes indígenas, não havendo um sistema que de fato seja capaz de lidar significativamente com a presença desses povos (Speed, 2019; Riley; Carpenter, 2021).

A militarização, em junção da criminalização migratória, na fronteira Estados Unidos-México também foi um aspecto observado nos últimos anos. Deste modo, até mesmo indivíduos que têm a intenção de aplicar para o asilo, são tratados como ‘ilegais’ por sua entrada não-autorizada e detidos primeiramente nos centros de detenção do ICE (chamados popularmente de *hieleras*) e, após dias ou semanas, transferidos para instalações carcerárias federais, esperando por sua primeira *Credible Fear Interview* (CFI). Nesse sentido, Obinna (2021) destaca que a situação nas *hieleras* já é precária para qualquer migrante, com as pessoas tendo de dormir no chão de concreto sob cobertores de alumínio em celas superlotadas, muitas vezes não tendo acesso a produtos de higiene ou medicações. Entretanto, essa condição se torna mais intensa aos migrantes indígenas, em decorrência da diferença linguística, de modo que a pesquisa de Slack et al. (2018 *apud* Obinna, 2021) apontou que apenas 24% dos falantes de línguas indígenas receberam atendimento médico, comparado a 36% dos hispanohablantes (Riley; Carpenter, 2021; Obinna, 2021).

A diferença linguística torna os processos burocráticos extremamente complexos, uma vez que migrantes indígenas demoram muito mais para terem seus casos ouvidos por não terem intérpretes suficientes ou capacitados. Ademais, a maior parte dos intérpretes de língua indígena que estão disponíveis não falam inglês, de maneira que é necessário haver uma terceira parte que realize a tradução, normalmente do espanhol, para o inglês, o que gera uma despersonalização do discurso e prejudicam o objetivo da audiência, que é provar ao juiz que há “um medo credível”. Em tentativa de auxílio, voluntários de organizações não-governamentais tentam traduzir, porém ainda não é suficiente e aumenta os riscos de discrepância nos testemunhos migratórios – especialmente por comumente faltar com um conhecimento mais aprofundado relativo a terminologias legais ou médicas (Obinna, 2019).

De Marinis (2020), analisando os aspectos jurídicos das cortes migratórias, aponta a testemunha especialista (*testigo experto*) como uma forma de atribuir maior credibilidade aos discursos das vítimas, ao informar sobre questões relativas ao contexto cultural e educar os juízes sobre os temas antropológicos intrínsecos aos testemunhos das vítimas. A autora ressalta que a criação de processos cada vez mais complexos para definir quem é um refugiado ou não nas cortes norte-americanas é um reflexo da desconfiança nessas populações e, mais do que isso, uma tentativa sistemática de reduzir os grupos de “verdadeiros refugiados”, de maneira que esse testemunho especialista poderia ser uma forma de aumentar a confiança – ou ter registrado, em relatórios judiciais, a falta de embasamento desta (De Marinis, 2020).

#### **3.4. Menores desacompanhados: *carework*, deportações e as singularidades dos aspectos de juventude**

Durante a leitura dos artigos coletados, notou-se que uma parte significativa das bibliografias trata sobre a incidência de menores desacompanhados cruzando a fronteira estadunidense-mexicana. Em 2014, por exemplo, registrou-se a chegada de 68.500 crianças desacompanhadas nos Estados Unidos, sendo majoritariamente advindas de países da América Central e, mais ainda, da Guatemala. Essa situação também se aplica aos migrantes mexicanos, dado que, como pontuado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a condição de ‘juventude’ se agrega às demais questões que podem tornar um indivíduo vulnerável (Heidbrink, 2019; Rodríguez-Cruz, 2021).

Ao analisar os aspectos que levam à migração infantil, a especulação midiática constantemente atribui ao aumento da violência de gangues, do abuso infantil e do aumento da pobreza nos países de origem. Heidbrink (2018) tem como tese que, ainda que sejam explicações válidas para alguns dos casos, não levam em conta a totalidade das experiências migratórias, especialmente no que tange às de crianças e adolescentes indígenas; ademais,

afirma que a noção desses menores enquanto ‘vítimas ideais’ que não possuem agência é errônea e falha em compreender as raízes históricas e culturais dessa forma de migração. Para evidenciar sua hipótese, a autora realizou entrevistas com 50 jovens migrantes guatemaltecos indígenas e com os *stakeholders* do processo migratório na Guatemala, México e Estados Unidos; em junção destas, também fez uso da *participant observation* e dos estudos etnográficos.

As entrevistas conduzidas por Heidbrink (2018) com os *stakeholders* evidenciam o que a própria mídia pauta: crianças e adolescentes são vistos como o ápice do que seria uma “vítima”, sua origem é concomitantemente colocada como extremamente perigosa e os Estados Unidos como o país que irá salvá-las. Em seus discursos, esses oficiais apresentam a América Central como uma região que torna a juventude alvo de gangues, cartéis, governos corruptos, familiares abusivos e, mais do que isso, como um local que não seria capaz de provê-los com uma verdadeira infância. Exemplifica-se:

Sonia, uma assistente social em uma instalação federal na Flórida, compartilha, “A cultura deles não valoriza as crianças da forma que nós valorizamos [nos Estados Unidos]. Aqui, meus filhos vão para a escola, fazem esportes e pensam em seus futuros. Lá [na América Central], eles não precisam ir para a escola e eles não têm a estrutura que precisam para ser bem sucedidos. Eles não parecem entender como a escola é importante para seus futuros” (Heidbrink, 2018, p. 33)

Assim, as crianças e adolescentes se tornam indivíduos sem agência e dependentes dos adultos e do Estado para que “sejam sua voz”, algo que é ainda mais intensificado pelo fato de que, na maior parte das instalações, os funcionários negam que essa juventude tenha qualquer acesso às informações sobre seu caso. Em concomitância, colocam esse grupo em uma posição passiva em relação a sua família, isto é, presume-se que esses jovens apenas aceitam a decisão que seus responsáveis realizam de que eles serão os migrantes, o que é também uma patologização e criminalização dos familiares desses menores desacompanhados, ao automaticamente classificá-los como negligentes, abusivos ou simplesmente “maus” (Heidbrink, 2018).

As declarações da juventude mam e quiché entram em direto contraste com aquelas de seus *stakeholders*: a migração é um processo ativo, tradicional, cultural e histórico. Ao contrário do presumido, as crianças e adolescentes discutem com suas famílias sobre migrar ou não, um debate que leva em consideração uma gama de fatores: sua idade, sua proficiência em espanhol, suas habilidades em negociação para passar pelo México e para viver nos Estados Unidos, seu caráter moral para resistir às tentações das drogas, do sexo e do consumismo (associados à cultura estadunidense), seu gênero (dado que meninas são mais vulneráveis ao abuso sexual) e,



principalmente, se são a melhor escolha em relação aos membros familiares mais velhos. Ademais, 96% dos jovens entrevistados identificaram a decisão de migrar como um gesto de confiança de seus pais e um investimento coletivo em seu futuro, ou como uma promessa para que se reunissem novamente (Heidbrink, 2018).

Outro ponto levantado durante as entrevistas é que, na Guatemala, crianças indígenas contribuem para as economias domésticas, especialmente no que tange ao trabalho agrícola, migrando sazonalmente para o México e internamente para as colheitas de cana-de-açúcar e café. A migração laboral aos Estados Unidos acaba sendo uma das estratégias de sobrevivência empregadas pelos maias, como afirmado anteriormente, da qual a juventude ativamente participa e é essencial. Ademais das dívidas existentes no país (superendividamento), as atividades econômicas também auxiliam na quitação das dívidas migratórias (Heidbrink, 2018). Exemplifica-se:

Rafael, um jovem quiché de 16 anos, atende mesas por 60 horas semanais em um restaurante chinês na cidade de Nova York a fim de retornar metade de seu salário mensal. As remessas são priorizadas para readquirir o título da terra de sua família, que está em posse de um agiota local como garantia de sua dívida migratória de US\$7500 (Heidbrink, 2018)

Além disso, fora o trabalho pago, Heidbrink (2018) enfatiza a singularidade das relações do *carework*<sup>1</sup> não-pago que essa juventude está engajada. Dentre as tarefas da casa, auxiliar no cuidado de crianças menores e apoio emocional, alguns menores cruzam a fronteira para se encontrar com familiares – ou amigos – que já estão no país e agirem nesse escopo. O *carework* é, inclusive, uma das principais formas de se manterem conectados com suas comunidades de origem e com sua cultura. Todos esses fatores evidenciam, novamente, que as crianças e adolescentes, ainda que sofram com as violências pré-, durante e pós-migração, possuem agência (Heidbrink, 2018).

Apesar de alguns desses jovens chegarem aos Estados Unidos e se juntarem a familiares, muitos deles acabam sozinhos. A solidão, acompanhada da dificuldade de acesso aos recursos, leva esses indivíduos a procurarem comunidades, dado que o capital social, como explicado por Canizales (2019), é fundamental para gerar capital econômico, cultural e humano por sua interconectividade. Na cidade de Los Angeles – sabe-se que isso se mantém em outros locais do país –, onde Canizales (2019) realizou seu estudo<sup>2</sup>, essa comunidade é encontrada em igrejas

<sup>1</sup> Sub-categoria de trabalho que inclui toda e qualquer tarefa que diretamente envolve processos de cuidado feitos em prol de outras pessoas; a motivação é, majoritariamente, por afeição ou por um senso de responsabilidade, sem expectativa de recompensa.

<sup>2</sup> Cerca de 300 horas de *participant observation*, entre janeiro de 2013 e janeiro de 2015, na *Iglesia Divina* e na *Iglesia Sagrada*; entrevistas semi-estruturadas também foram conduzidas.

católicas. A afinidade se dá também ao fato de que a Guatemala tem 97,4% de sua população identificando-se como cristã, sendo que destes, 69,6% são católicos (The Association of Religion Data Archives, 2023).

As *Iglesias* têm um papel relevante no que tange ao apoio emocional, a maior parte dos entrevistados de Canizales (2019) chegaram aos Estados Unidos com cerca de 14 anos e relatam que as missas, cultos e seminários trazem alívio à instabilidade emocional advinda da separação familiar, além de trazer inspiração e coragem. Por meio de grupos de juventude institucionalizados nesses espaços, os adolescentes formam laços e ganham acesso a atividades de lazer, festivais culturais e aulas de música e liderança. Ademais, a filiação à igreja traz espaços para compartilharem seus traumas relativos à migração, ao trabalho intenso e mal pago e a demais questões como abuso de álcool e drogas (Canizales, 2019).

Apesar da gama de pontos positivos, a forma que as relações comunais nas *Iglesias* ocorrem, em junção com a vulnerabilidade de seus participantes, dá abertura para o oportunismo e a exploração. A Igreja Católica possui um legado histórico de implementação de sistemas que oprimem povos indígenas na América Latina, e o padrão se segue nas comunidades mencionadas: um dos exemplos é que, na delegação de tarefas, a juventude maia é sempre posta para realizar tarefas de baixo status, como limpar os banheiros e realizar a segurança dos estacionamento, enquanto a juventude não-indígena latina é atribuída tarefas de maior prestígio e liderança. Ademais, essas hierarquias etnoraciais que são criadas geram subunidades maias que não possuem quaisquer recursos e que acabam exigindo de seus membros, que já passam por instabilidade econômica, doações financeiras; mais do que isso, aqueles em posições de liderança nessas subcomunidades, têm de pagar todas as despesas de eventos:

Victor: Eu agradeço a Deus por tudo que Ele fez por mim. Mas agora o que está acontecendo comigo é... hm... nesse grupo, eles me disseram que eu tinha que pagar. Eu estava disposto a pagar o aluguel, as contas, e eu paguei. Eu fiz aulas de guitarra mas eles pediram para a gente vender... pagar... comprar caixas de som. Toda vez que tem uma atividade nós fizemos todas essas coisas. Eu paguei por meus ingressos, eu paguei a conta de luz, mas eu não posso mais tolerar isso. 'Não', eu disse, 'eu não posso dar mais'. Eles não me ouviram, então eu disse, 'bom, eu tenho que dar'. [...] [O estresse] veio em mim pouco a pouco e 'tipo duas semanas atrás eu tive uma dor em meu estômago, ele pulsava. Eu sentia o estresse. O médico me falou que são úlceras. Eu senti como se meu estômago estivesse pulsando. Eu senti o estresse. Eu tenho estresse. Eu sinto estresse (Canizales, 2019, p. 10)

Além das questões já comunicadas, Canizales (2019) também apontou que as comunidades católicas trazem um impacto socioemocional negativo. Sendo crianças e adolescentes e, na maior parte das vezes, não tendo acesso a um ambiente escolar, o único momento de educação é na igreja, de modo que, especialmente no que tange aos tópicos de

sexo, sexualidade e vícios, os jovens ou não têm quaisquer informação, ou são culpados por questionarem sobre. O foco massivo na espiritualidade, especificamente na ideia de humildade e de constantemente ter de pedir perdão para Deus para que haja mudança, causa ainda mais angústia aos muitos indivíduos maias que já estão lidando com depressão ou, de forma mais grave, problemas como abuso doméstico e questões de saúde (Canizales, 2019).

Os problemas relativos ao processo legal de migração foram exacerbados durante a administração Trump (2017-2021), com maior número de detenções pelo ICE e consequentes deportações. No ano fiscal de 2019, por exemplo, foram contabilizadas 193.974 deportações de mexicanos, sendo que este número não considera retornos por outras causas – muitas vezes, forçadas –, nem daqueles que não ingressaram pelos controles fronteiriços usuais, e também crianças nascidas nos Estados Unidos, mas filhas de migrantes que estão sofrendo deportação. Segundo o Instituto Nacional de Migração do México, o estado a mais receber os indivíduos retornados foi Oaxaca, que é também o de maior concentração indígena do país, o que se relaciona ao aumento nos discursos anti imigrantes, racistas e xenofóbicos promovidos pela administração Trump (Rodríguez-Cruz, 2021).

Dentre os grupos de indivíduos que retornam ao México, crianças e adolescentes representam números expressivos. Nesse sentido, Rodríguez-Cruz (2021) enfatiza que essa juventude, dada sua condição migratória (seja enquanto migrantes que foram aos Estados Unidos e retornam deportados, ou nascidos nos Estados Unidos e que retornam com seus pais), sofrem com a vulnerabilidade educativa, o que se traduz em uma exclusão social. Em território mexicano, notou-se a inexistência de programas de ensino do espanhol a esses alunos, que majoritariamente falam apenas inglês e, em alguns casos, alguma língua indígena (zapoteco, mixteco e triqui, principalmente). Além da disparidade linguística, os alunos migrantes apontaram grandes dificuldades com o próprio conteúdo curricular, que se difere daquele aplicado nos Estados Unidos (Rodríguez-Cruz, 2021).

A rigidez educacional se manifesta enquanto nacionalismo, de modo que o currículo escolar, as práticas e o monolinguismo são impactantes aos estudantes indígenas migrantes. Rodríguez-Cruz (2021) enfatiza a necessidade da interculturalidade na educação, elemento que é mencionado na Lei de Educação para o Estado Livre e Soberano de Oaxaca (LEELSO), mas que não se concretiza na realidade. A ausência de maior atenção nos aspectos culturais e sociais causa nas crianças migrantes não apenas a defasagem educacional, como um confronto entre sua identidade própria, de seu país de origem, e a que tentam lhe impor no país de destino/retorno (Rodríguez-Cruz, 2021).

### 3.5. O migrante indígena nos Estados Unidos: aspectos culturais e políticos

A presença indígena migrante mexicana e guatemalteca nos Estados Unidos abre questionamentos ao processo migratório estadunidense, mas também aponta a necessidade de reformas em prol do reconhecimento de direitos culturais e da diversidade dos povos indígenas. Nesse sentido, visualiza-se uma gama de formas de resistência surgindo entre as principais comunidades indígenas que hoje vivem no país enquanto migrantes; desde redes comunitárias a organizações políticas, nota-se as interações sociais sendo o principal foco de sua luta (Oehmichen-Bazán, 2019).

A partir disso, Ortega (2019) introduz o modelo das “capitais migratórias”, porque migrantes de um mesmo lugar de origem, tendem a se concentrar massivamente em um mesmo ponto de destino e, também, pois essa cidade de alta concentração passa a ter uma importância simbólica para a comunidade envolvida nesse processo migratório. Em específico, a autora trata dos nahuas<sup>1</sup> originários de Alto Balsas e que se encontram no estado de Guerrero, México. Desde a década de 1980, as cidades de Los Angeles, Califórnia e Houston, Texas, são centros nahuas e, com o tempo, dadas as próprias condições econômicas vulneráveis as quais populações latinas e indígenas são submetidas, há também uma migração interna, criando novas capitais migratórias, por exemplo, Dallas, também no Texas, e Atlanta, na Geórgia (Ortega, 2019).

As dificuldades enfrentadas pela ausência de um quadro jurídico adequado para abarcar as condições ‘indígena’ e ‘migrante/refugiado’ ao mesmo tempo causa uma profunda vulnerabilidade. O dever de proteger é do Estado, entretanto, Figueira (2020) afirma que o próprio direito internacional é insuficiente para lidar com essa interseccionalidade, o direito doméstico tendo menos referências ainda. Questões como direito à terra, à cultura e à língua são necessárias para quaisquer formas de convivência positiva, e, quando negados, intensificam sua dependência e sua marginalização (Figueira, 2020).

A resistência nesse cenário opressivo é expressa em diversos formatos. No caso dos indígenas guatemaltecos em New Bedford, as redes sociais se tornam um dos pontos centrais de seu ativismo, ainda conectados com sua história na Guatemala e lutando não apenas por seus direitos nos Estados Unidos, como pelos direitos e pela justiça daqueles ainda em seu país de origem. De origem maia, esses migrantes se organizam por meio do *Centro Comunitario de Trabajadores*, criado em 2009, e onde se auxilia nas questões de trabalho, mas também batalham em campanhas públicas pela reforma migratória integral (Knauer, 2019). Vásquez

---

<sup>1</sup> Grupo linguístico majoritário sendo o náhuatl, com 2.445.969 falantes em 2007.

Vásquez (2021), realizando uma perspectiva autoetnográfica da migração, sendo mulher indígena (zapoteca-mixe da comunidade Yalálag) migrante, também destaca o papel das redes sociais e da internet como forma de manter a comunicação com seu local de origem; e como impulsionadoras da mobilidade, ao facilitar o acesso à informação.

Além do aspecto político, a resistência se transborda nas práticas culturais das comunidades indígenas. Escala Rabadán e Rivera-Salgado (2018), por exemplo, analisam os festivais *Guelaguetzas*, organizados pelas comunidades *oaxaqueñas* residentes na Califórnia, enfatizando o papel essencial que possuem na reavaliação identitária desses grupos em um novo ambiente, em relação com seus locais de origem. Os autores também destacam pois é importante demonstrar à população civil estadunidense e aos setores políticos que, ao contrário do imaginário norte-americano, os mexicanos não são uma “massa amorfa, crescente e caótica”, podendo demonstrar melhor a complexidade das dinâmicas socioculturais do país.

Chávez (2020) coloca as *Guelaguetzas* dentro de um contexto maior de identidade, o da “Oaxacalifornia”, isto é, o espaço público transfronteiriço que abarca o estado de Oaxaca, bem como demais estados mexicanos na costa do Pacífico, e a Califórnia, nos Estados Unidos, espaço que foi atravessado de maneira contínua por cerca de 60 anos por migrantes indígenas zapotecos e mixtecos. As organizações *oaxaqueñas* são pan-étnicas e se fortalecem por meio de produções culturais para expressarem suas identidades, reafirmando sua cidadania cultural em ambos os lados da fronteira (Chávez, 2020).

Similarmente, Sanchez (2018) aponta que as celebrações de santos padroeiros, que foram utilizadas como ferramentas de dominação e exploração colonial, tomam um novo significado nas comunidades indígenas migrantes *solagueñas*, sendo um momento de escape das realidades duras do trabalho e da migração para celebrar em comunidade. Ademais, a autora enfatiza a importância que desses momentos para a juventude *solagueña*, que passam por profunda discriminação estrutural e racial, de maneira que esses momentos se tornam uma fonte de orgulho de sua origem.

A incidência e a historicidade da migração, combinada com as adaptações de tradições para esse contexto de transnacionalidade, levam a questionamentos acerca das denominações utilizadas nestes grupos. De forma específica, Lebaron (2019) afirma que centenas de milhares de maias guatemaltecos já migraram aos Estados Unidos no decorrer de décadas, entretanto, o termo “*native american*” segue sendo exclusivo aqueles de origem pré-europeia localizados dentro do território estadunidense. Nesse cenário, o autor tem como tese “o nascer dos maia-americanos”, destacando que as lutas maias existem há quinhentos anos na América Central, chegando aos Estados Unidos em tempos mais recentes, mas que representam uma

oportunidade de compreender mais amplamente o conflito étnico e racial nas Américas, bem como a pauta migratória, sob essa nova perspectiva.

#### **4. Considerações Finais: a singularidade das migrações indígenas**

A invisibilização das populações indígenas nos processos migratórios é um fator notável que permeia todos os artigos analisados: a ausência de estudos demográficos, de direitos específicos e de políticas direcionadas são um reflexo. Questionou-se, como enfoque deste artigo, se há distinções entre as migrações indígenas e as não-indígenas mexicanas e guatemaltecas aos Estados Unidos.

Em aspectos pré-migratórios, visualiza-se o contexto da indigeneidade sendo agregado às demais causas que já afetam a população não-indígena, como o superendividamento guatemalteco e as dificuldades socioeconômicas. Em concomitância, nota-se as divergências nas relações familiares que levam à maior incidência migratória de menores desacompanhados e as noções de agência que os acompanham. A chegada na fronteira demonstra um momento de vulnerabilidade e marginalização, com a questão linguística dificultando e intensificando o já complicado quadro jurídico-burocrático do sistema migratório estadunidense, que se agrega com a estrutura colonizadora-colonial capitalista e resulta em discriminação.

Para aqueles que conseguem se instalar no país norte-americano, o dia-a-dia é marcado pelo trabalho de caráter exploratório e mais episódios de racismo e xenofobia, que combinam suas identidades nacionais e étnicas em um perfil discriminatório de criminalização. A resistência é destaque por seu senso de comunidade e coletividade, de apreciação cultural, espiritualidade e ancestralidade, é um refúgio que se mescla à luta.

A gama de artigos lidos, analisados e expostos nesta Revisão Sistemática de Literatura evidenciam mais do que a distinção da migração indígena, mas sua singularidade, que vale notar, concomitantemente, deve também ser compreendida em seus diferentes povos, que carregam consigo diferentes experiências e histórias. Mais do que isso, destaca-se que a ausência de estudos demográficos é lamentável, dificultando a criação de políticas específicas e da própria compreensão da dimensão dessas populações. Ao fim, a exposição realizada demonstra a necessidade de mais trabalhos e pesquisas acadêmicas voltados para este tópico, em prol de auxiliar no combate à marginalização e ao desgaste que torna esses indivíduos invisíveis.

## REFERÊNCIAS

- ASAD, Asad L.; HWANG, Jackelyn. Migration to the United States from Indigenous Communities in Mexico. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 684, 2019, p. 120-145.
- CANIZALES, Stephanie L. Support and setback: how religion and religious organisations shape the incorporation of unaccompanied indigenous youth. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 9, p. 1–18, 2018.
- CHÁVEZ, Xóchitl Consuelo. La creación de Oaxacalifornia mediante tradiciones culturales entre jóvenes oaxaqueños de Los Ángeles, California. **Desacatos**, v. 62, n.1, p. 172-182, 2020.
- DE MARINIS, Natalia. La huella testimonial del refugio: usos y destinos del testimonio experto en las cortes de inmigración de Estados Unidos. **Desacatos**, v. 62, n. 1, p. 72–87, 2020.
- ESCALA RABADÁN, Luis ; RIVERA-SALGADO, Gaspar. Festivals, Oaxacan Immigrant Communities and Cultural Spaces Between Mexico and the United States: The Guelagueltas in California. **Migraciones Internacionales**, v. 10, n. 1, p. 37–63, 2018.
- FIGUEIRA, Rickson Rios. Indigenous refugees and cultural erosion: Possibilities and limits of international refugee and indigenous peoples law in the protection of indigenous cultural expressions related to traditional land and native language. **Brazilian Journal of International Law**, v. 17, n. 3, p. 440–461, 2020.
- GALVÃO, Taís Freire ; PEREIRA, Mauricio Gomes. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 23, n. 1, p. 183–184, 2014. Disponível em: <[http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-49742014000100018](http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742014000100018)>. Acesso em: 11 out. 2023.
- GARCÍA, Carolina Sánchez. ¡No los queremos pero los necesitamos! Opresión y vulnerabilidad de la fuerza de trabajo indígena mexicana en los campos agrícolas de California, Estados Unidos. *In*: MARTÍN, Héctor Centeno; LLAMAS, Miguel Ángel Andrés; VICENTE, Manuel Cabezas; et al (Orgs.). **Procesos Migratorios y Desafíos en el Marco del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular**. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2023, p. 121–130.
- HEIDBRINK, Lauren; BATZ, Giovanni; SÁNCHEZ, Celeste. “¿Por qué alguien se iría?”: Desarrollo, sobreendeudamiento y migración en Guatemala. **Maya America: Journal of Essays, Commentary, and Analysis**, v. 3, n. 3, p. 26–48, 2021.
- HEIDBRINK, Lauren. Circulation of care among unaccompanied migrant youth from Guatemala. **Children and Youth Services Review**, v. 92, p. 30-38, 2018.
- HEIDBRINK, Lauren. The Coercive Power of Debt: Migration and Deportation of Guatemalan Indigenous Youth. **The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology**, v. 0, n. 0, p. 1-19, 2019.
- HERNÁNDEZ CORCHADO, Rodolfo. Proletarización y desposesión de trabajadores mixtecos: orígenes de la migración indígena a Nueva York. **Íconos**, v. 23, n. 63, p. 19-36, 2019.

- KNAUER, Lisa Maya. Desde el periodo del posconflicto en Guatemala a la posredada de inmigración en New Bedford: temporalidad, violencia y ciudadanías alternativas. **Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)**, p. 117–159, 2019.
- LEBARON, Alan. La Inmigración de los Mayas Guatemaltecos a Estados Unidos: ¿El amanecer de los mayaamericanos? **Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)**, p. 153–184, 2019.
- OBINNA, Denise N. “Alone in a Crowd”: Indigenous Migrants and Language Barriers in American Immigration. **Race and Justice**, v. 20, n. 10, p. 1–18, 2021.
- OEHMICHEN-BAZÁN, Cristina. La Etnicidad en la Migración de Indígenas Mexicanos Hacia Estados Unidos. **Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)**, p. 23-43, 2019.
- ORTEGA, Martha García. Nahuas en Estados Unidos: “Capitales Migratorias” de una Región Indígena del Sur de México. **Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)**, p. 75-91, 2019.
- RILEY, Angela R.; CARPENTER, Kristen A.. Decolonizing Indigenous Migration. **California Law Review**, v. 109, n. 1, p. 63-139, 2021.
- RODRÍGUEZ-CRUZ, Marta. Niñez, Migración y Derecho a la Educación: vulnerabilidades y consecuencias en la movilidad Estados Unidos-Oaxaca, México. **Migraciones Internacionales**, v. 12, n. 16, p. 1–21, 2021.
- SANCHEZ, Daina. Racial and Structural Discrimination Toward the Children of Indigenous Mexican Immigrants. **Race and Social Problems**, v. 10, n. 4, p. 306-319, 2018.
- SPEED, Shannon. The Persistence of White Supremacy: Indigenous Women Migrants and the Structures of Settler Capitalism. **American Anthropologist**, v. 122, n. 1, p. 76-85, 2019.
- THE ASSOCIATION OF RELIGION DATA ARCHIVES. **Guatemala**. 2023. Disponível em: [https://www.thearda.com/world-religion/national-profiles?u=98c#S\\_2](https://www.thearda.com/world-religion/national-profiles?u=98c#S_2). Acesso em: 19 out. 2023.
- VÁSQUEZ VÁSQUEZ, Yunitza. ¿Cómo migramos? Una perspectiva autoetnografica sobre la migración. **Maya America: Journal of Essays, Commentary, and Analysis**, v. 3, n. 3, p. 90-96.



## OS LIMITES ENTRE A CAUSA E A CONSEQUÊNCIA DA VIOLAÇÃO: COMO O DIREITO INTERNACIONAL LEGITIMA SANÇÕES ECONÔMICAS?

Laura Marques de Oliveira<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo analisa a legitimidade de sanções econômicas implementadas unilateralmente por Estados do Norte Global a partir do Direito Internacional, as quais são justificadas como contramedidas a violações de direitos humanos, mas que, em contrapartida, produzem impactos direta ou indiretamente no acesso da população civil a esses direitos. Nesse sentido, tem-se a hipótese de que tais sanções configuram um instrumento político de coerção e de manutenção da hierarquia do poder capitalista global que atinge principalmente populações civis de Estados pós-coloniais subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, inibindo-as do acesso pleno a direitos sociais, como saúde e educação de qualidade. A pesquisa se baseia na metodologia da revisão bibliográfica e documental para compreender o fenômeno das sanções econômicas para a apreciação da hipótese previamente exposta. Desse modo, os casos analisados do Sudão, da Venezuela e da Síria exemplificam como a imposição de contramedidas econômicas por um longo período de tempo se tornam ineficazes para mudar o comportamento político do Estado atingido. Portanto, as instituições internacionais e o Direito Internacional legitimam as sanções econômicas ao preconizar a soberania do Estado em detrimento da população civil atingida.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sanções econômicas. Direitos Humanos. Legitimidade.

### 1. Introdução

O presente resumo expandido analisa como o Direito Internacional compreende a legitimidade de sanções econômicas implementadas unilateralmente por Estados do Norte Global, sob a justificativa de serem contramedidas a violações de direitos humanos, mas que, em contrapartida, produzem impactos direta ou indiretamente na efetivação do acesso a esses direitos da população civil atingida e geram resultados na mudança de comportamento do Estado violador. Desse modo, formula-se a hipótese de que tais sanções são utilizadas como instrumento político de coerção e de manutenção da hierarquia do poder capitalista global que atinge principalmente as populações civis de Estados pós-coloniais subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, inibindo-as do acesso pleno a direitos sociais, como saúde e educação de qualidade, e as isolando de mecanismos internacionais de cooperação que provêm contato com outros Estados e outras populações.

A pesquisa se baseia na metodologia da revisão bibliográfica e documental para ampliar a compreensão do fenômeno da promulgação de sanções econômicas para a apreciação da

---

<sup>1</sup> Graduanda de Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), [lauram.oliv@outlook.com](mailto:lauram.oliv@outlook.com).

hipótese previamente exposta. Assim, os objetivos serão analisados inicialmente com a pesquisa descritiva sobre o que constitui uma sanção econômica unilateral dentro das normas do Direito Internacional e se desenvolve para a pesquisa exploratória que visa confirmar a hipótese.

Em primeiro ponto, mediante o levantamento bibliográfico de autores referências no estudo do “regime de sanções”, como Tom Ruys, Professor Doutor da Universidade de Ghent, e Alena Douhan, Relatora Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Impacto Negativo de Medidas Coercitivas Unilaterais para o Aproveitamento de Direitos Humanos. Ademais da perspectiva dos estudos críticos e terceiro-mundistas de Direito Internacional sobre a legalidade de tais ações a partir de Obiora Okafor, Professor Doutor da Universidade Johns Hopkins. Em segundo ponto, o levantamento documental se pauta nos relatórios oficiais do Comitê de Direitos Humanos (CDH) da ONU sobre três casos específicos que ilustram os principais impactos de contramedidas no século XXI: no Sudão, na Venezuela e na Síria.

## **2. Desenvolvimento**

No Direito Internacional, o termo “sanção” abrange qualquer medida aplicada por uma organização internacional ou regional usada contra um Estado para compeli-lo a obedecer ou a não violar uma norma internacional (DOUHAN, 2021). Nesse sentido, a sanção possui, na teoria, um caráter multilateral cujo impacto pode ser mais generalizado ou seletivo para um setor específico do Estado atingido (RUYS, 2016). Entretanto, conforme a Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI), Estados especialmente prejudicados por um ato ilícito internacional podem tomar medidas de “auto-ajuda” que não utilizam da força contra o Estado responsável por ele e que sejam proporcionais ao prejuízo sofrido, concebidas como contramedidas (CDI, 2001).

O grande debate dentro do Direito Internacional se concentra na permissibilidade de contramedidas implementadas por uma terceira parte não envolvida, isto é, Estados que não são diretamente afetados por um suposto ato ilícito internacional que viola uma obrigação vinculada a ele (RUYS, 2016). A princípio, o Direito Internacional sempre lidou com diferentes tipos de obrigações entre Estados, divididos entre as recíprocas e as não-recíprocas. Enquanto as recíprocas envolvem, por exemplo, relações diplomáticas e consulares entre Estados, as não-recíprocas possuem um caráter ou absoluto, no qual os Estados apenas adotam condutas paralelas entre si dentro da sua jurisdição, ou interdependente, no qual o propósito da obrigação só pode ser atingido mediante o cumprimento de todos os Estados envolvidos (TAMS, 2005).

Em 1970, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) avançou na delimitação dessas diferenças de normas, concebendo a existência de determinadas obrigações que são devidas à toda comunidade internacional (*erga omnes*), pois, segundo sua própria natureza, são da preocupação de todos os Estados (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 1970). Conforme a jurisprudência da CIJ, exemplos de obrigações *erga omnes* correspondem à proteção contra escravidão, discriminação racial, atos de agressão, genocídio e tortura (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 2012). Todavia, embora a CIJ tenha afirmado o direito de Estados não-prejudicados de evocar a responsabilidade de violadores de obrigações *erga omnes*, permaneceu em aberto se esse direito se estenderia para a implementação de contramedidas com base em um interesse coletivo ou geral (CDI, 2001).

No campo político, é evidente que a possível (i)legalidade de coerções unilaterais perante o Direito Internacional não impede a sua implementação. Do contrário, os anos 90 foram um período marcado pelo aumento significativo de sanções/contramedidas, entendidas como uma alternativa não-violenta e não-militar de coerção política (LOPEZ; CORTRIGHT, 1995). À medida que cabe ao Estado decidir quais medidas serão aplicadas dentro da sua lei nacional, abre-se a possibilidade para que (apenas) grandes potências econômicas internacionais, sobretudo os Estados Unidos, tenham condições materiais para implementar contramedidas tão severas a ponto de controlar os fluxos de importações e exportações de produtos do país atingido, levando-o à escassez não apenas de consumo, mas de produção (TILAHUN; OKAFOR, 2023).

Para legitimá-las, tais Estados apontam-nas como contramedidas a violações de direitos humanos, seja por um conflito armado, como no Sudão (OHCHR, 2015), seja pela repressão governamental a liberdades individuais, como na Venezuela (UNGA, 2021) e na Síria (UNGA, 2018). O discurso de que determinadas obrigações de cunho humanitário são devidas à toda comunidade internacional e permitem que Estados não prejudicados evoquem a responsabilidade de violadores de tais normas é constantemente manipulado nesses contextos pelas potências econômicas mundiais (TILAHUN; OKAFOR, 2023).

O Sudão enfrentou contramedidas dos Estados Unidos desde 1997, quando o então presidente Bill Clinton aprova a Ordem Executiva 13067 em 3 de novembro em razão de um apoio contínuo ao terrorismo internacional e de violações constantes de direitos humanos, como escravidão e recusa de liberdade de expressão cometidas pelo do Estado sudanês. Dentre as medidas contidas no pacote estadunidense, destaca-se a proibição de importação de bens e de serviços sudaneses e de exportação de bens não-humanitário estadunidenses ao país, além da

proibição de contratos de financiamento, de extensão de créditos e empréstimos por nacionais dos Estados Unidos para o Sudão (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1997).

Apesar de parte desse pacote ter sido revogado em 2017, vinte anos após a sua implementação, a população sudanesa ainda é atingida por sanções econômicas autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU desde 2004. Em março de 2023, os Estados membros decidiram renovar tais medidas até setembro de 2024 por treze votos a favor e duas abstenções advindas da China e da Rússia (CSNU, 2023). A decisão foi de encontro a críticas de organizações não-governamentais e do Grupo de Estados Árabes, os quais apontaram o seu caráter desproporcional frente à tentativa sudanesa de reconstruir forças de segurança nacional para promoção da paz no país (CATAR, 2023).

O caso venezuelano também envolve contramedidas majoritariamente impostas pelos Estados Unidos, porém acompanhadas pelo Canadá, pela Suíça, pelo Reino Unido e pelo México. Dentre elas, houve congelamento de bens e banimento de viagens ao território estadunidense contra indivíduos e entidades supostamente envolvidos com tráfico de drogas desde 2005 e embargo de armas contra o próprio Estado por uma suposta falha nos esforços contra-terroristas desde 2006. Em 2015, implementou-se novos pacotes sob a justificativa de serem uma resposta às repressões políticas a protestos contra o governo em 2014, aos abusos de direitos humanos e às atividades criminais e de corrupção do governo. Em 2017 e em 2019, as contramedidas foram direcionadas a proibir quaisquer transações de empresas petrolíferas do país ao mercado financeiro estadunidense (OHCHR, 2021).

Cabe ressaltar que a coerção unilateral promovida pelos Estados Unidos contra a Venezuela contava com medidas de cunho estritamente político, haja vista que a potência concebeu como ilegítimo o governo de Nicolás Maduro e reconheceu Juan Guaidó como o presidente interino em 2019, a fim de pressionar, sem sucesso, Maduro para renunciar o cargo (EUA, 2019). Na Ordem Executiva de 2019 sancionada pelo ex-presidente Donald Trump, a ilegitimidade do governo se estendia para o Banco Central da Venezuela e a *Petroleos de Venezuela, S.A.* (PDVSA), qualquer pessoa, direta ou indiretamente, controlada por ou que tenha agido para ou em nome do regime de Maduro.

No tocante à Síria, a história com contramedidas se inicia em 1979, quando os Estados Unidos inclui o país na lista de Estados patrocinadores de terrorismo e implementou restrições de exportações de determinados bens e de assistência financeira, as quais se intensificaram em 2004 mediante a proibição de quaisquer exportações estadunidenses ao território sírio, excetuando aquelas referentes a comida e a medicamentos. O cenário se tornou mais crítico em 2011 com os protestos pró-democracia na Primavera Árabe na Tunísia e no Egito que

fomentaram reivindicações públicas sírias, porém, estas foram brutalmente reprimidas pelo regime do Presidente Bashar al-Assad, o que desencadeou o fortalecimento de grupos armados não-estatais contrários ao governo e a eclosão da guerra civil no país (ALJAZEERA, 2018).

Ao longo dos anos com a escalada do conflito, o Relator Especial da ONU sobre o Impacto Negativo de Medidas Coercitivas Unilaterais para o Aproveitamento de Direitos Humanos afirmou que a Síria enfrentava em 2018 um bloqueio econômico financeira e comercial completo que impactava de maneira adversa e multifacetada todos os setores da economia síria (UNGA, 2018). Além dos Estados Unidos, União Europeia, Reino Unido, Canadá e Suíça também impõem sanções e contramedidas ao país, embora tenham suspenso parcialmente tais pacotes por seis meses para mitigar os impactos nos esforços de recuperação humanitária após o terremoto que afetou a região, e consequentemente a população, síria em fevereiro de 2023 (UNGA, 2023).

Nesse cenário, a própria ONU apresenta opiniões distintas entre suas instituições. Por um lado, a Assembleia Geral possui opiniões inconsistentes sobre o tema ao deliberar, por vezes, que medidas contra Estados violadores de direitos humanos não representam uma intervenção nos assuntos internos do Estado atingido (BARBER, 2021). Por outro, o CDH publica consistentemente desde 2014 relatórios acerca dos impactos negativos de contramedidas para os princípios de relações pacíficas entre Estados no sistema internacional e para questões sociais humanitárias a longo prazo, a partir de visitas de campos, relatando como tais medidas contribuíram para hiperinflação, insegurança alimentar e carência de recursos e medicamentos vitais à saúde popular em países como Sudão, Síria e Venezuela (OHCHR, 2022).

A principal crítica que esses órgãos independentes realizam às contramedidas foca no fenômeno da *overcompliance*, palavra que quando traduzida de maneira literal ao português corresponde a uma “hiper-adesão” ou a uma “conformidade excessiva” (DOUHAN, 2022). Nesse sentido, ele consiste em restrições que vão além daquelas primeiramente propostas no pacote oficial de sanções/contramedidas, com o intuito de reduzir custos e/ou possíveis riscos comerciais e econômicos para o Estado que a implementa. Para isso, amplia-se o escopo das medidas, deixando-as menos direcionadas a indivíduos, a entidades ou a grupos potencialmente envolvidos nas violações de normas internacionais (DOUHAN, 2022).

Por conseguinte, tais sanções/contramedidas se tornam mais “compreensivas” e afetam diretamente populações e sociedades como um todo, independente do seu envolvimento com a violação que se almeja combater *a priori*. Conforme relatores especiais da ONU (2022), essa “hiper-adesão” se transformou em uma prática generalizada a nível global e apresenta

consequências negativas enormes para o cumprimento dos direitos humanos no mundo. Esse cenário é facilitado com o estabelecimento de sanções/contramedidas secundárias e de punições àqueles que tentam contornar o cumprimento dessas restrições (DOUHAN, 2022).

Ao impor coerções econômicas unilaterais, Estados focam não apenas no Estado supostamente violador cujo comportamento almejam modificar, mas também em outros Estados, empresas estrangeiras e indivíduos não-nacionais, proibindo-os de se relacionar comercial ou financeiramente com o Estado primeiramente atingido, a fim de isolá-lo política e economicamente no âmbito internacional. Essa dinâmica é entendida por Alena Douhan (2022) como a implementação de sanções/contramedidas secundárias, pois as primárias correspondem àquelas que têm como alvo direto o suposto violador.

Em tal contexto, como forma de ameaça ao não cumprimento de suas imposições, o Estado pode ameaçar romper com as relações comerciais interestatais, banir tais empresas de negociar com suas empresas nacionais e impedir que tais indivíduos entrem em seu território. Assim, a prática detém um caráter “extraterritorial” cuja legalidade perante o Direito Internacional é questionada pela Relatora Especial sobre o Impacto Negativo de Medidas Coercitivas Unilaterais para o Aproveitamento de Direitos Humanos. Para além da punição extraterritorial, penalidades civis ou criminais impostas dentro da jurisdição territorial do Estado a nacionais que contornam as proibições impostas também têm a sua legalidade contestada frente ao compromisso estatal à proteção de seus direitos individuais (DOUHAN, 2022).

Um dos principais impactos dessa sequência de restrições concerne sobretudo ao acesso da população atingida à ajuda humanitária, independente se as sanções/contramedidas fornecem formalmente exceções a serviços e bens desse caráter. Isso decorre do fato de que eles dependem de uma cadeia extensa de atores estatais e não-estatais envolvidos, sendo vulneráveis a quaisquer mudanças na produção, na exportação e nas transações financeiras do processo (DOUHAN, 2022).

Os casos do Sudão, da Venezuela e da Síria exemplificam como a imposição de contramedidas econômicas sucedem um cenário de “hiper-adesão” e impactos adversos aos direitos humanos da população civil atingida por dois elementos correlacionais. Em primeiro ponto, ressalta-se a falta de eficácia da coerção para modificar o comportamento político dos Estados restringidos, uma vez que não houve qualquer evidência de melhoria, seja do conflito armado, seja das repressões governamentais, em razão de tais contramedidas. O cenário do primeiro elemento ocasiona invariavelmente o segundo, o qual destaca o extenso período que

tais medidas permanecem em vigor, a despeito das constantes críticas de organizações internacionais.

Nessa perspectiva, o propósito sob o qual se sanciona se torna mais relevante do que o seu impacto na população civil e na mudança de comportamento do Estado violador, contrariando noções de proporcionalidade do limite de tempo e do grau de severidade da ação, empregadas, inclusive, pelo Direito Internacional Humanitário na resposta de um ataque armado (TILAHUN; OKAFOR, 2023). Por conseguinte, embora haja posicionamentos contrários em órgãos e cargos independentes, as instituições internacionais tendem a legitimar sanções econômicas unilaterais ao preconizar a soberania do Estado – e conseqüentemente o seu interesse político de coagir os demais Estados a se adequarem ao *status quo* internacional – na decisão de implementar tais contramedidas em detrimento das possíveis violações de direitos humanos causadas por elas.

### 3. Conclusão

A partir das análises tanto teóricas quanto empíricas da aplicação de sanções econômicas unilaterais – denominadas como contramedidas pelo Direito Internacional – no Sudão, na Venezuela e na Síria, depreende-se que o Direito Internacional legitima tais ações dos Estados, que advém sobretudo de Estados do Norte Global. Isso ocorre em razão da própria nomenclatura dada a tais ações pela CDI, a qual enquadrou-as em uma determinada categoria de ação estatal que possui justificativa para ser implementada dentro das normas jurídicas internacionais. Dessa maneira, Estados aplicam tais ações para autopreservação ou para responder violações a obrigações que eles acreditam ser devidas à toda comunidade internacional (*erga omnes*), extrapolando a territorialidade de suas jurisdições e a proporcionalidade das medidas.

Portanto, embora haja determinadas instituições internacionais dentro do sistema ONU que criticam e apontam falhas do regime de sanções, sejam sanções coletivas, sejam contramedidas, é perceptível como o Direito Internacional desenvolvido pela própria CDI valida esse comportamento enquanto uma tentativa de frear possíveis violações massivas de direitos humanos realizadas por governos internacionalmente reconhecidos como autoritários e que, por deter essa justificativa de caráter humanista, busca invisibilizar a conseqüências adversas geradas à população civil atingida. Assim, evidencia-se a instrumentalização do uso de contramedidas por Estados desenvolvidos capitalistas para coagir politicamente demais Estados a se adequarem ao *status quo* do sistema internacional capitalista.

## REFERÊNCIAS

**SYRIA’S war explained from the beginning.** Aljazeera. 14 abr. 2018. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2018/4/14/syrias-war-explained-from-the-beginning>. Acesso em: 19 out. 2023.

BARBER, Rebecca. An Exploration of the General Assembly’s Troubled Relationship with Unilateral Sanctions. **Cambridge University Press**, n. 2, v. 70, pp. 343-378, 2021.

CATAR. **Identical letters dated 3 February 2023 from the Permanent Representative of Qatar to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council.** Haia, Conselho de Segurança das Nações Unidas, 8 fev. 2023.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL – CDI. **Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts**, A/RES/56/83, 2001.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS – CSNU. **Resolution 2676 (2023)**, Adopted by the Security Council at its 9278th meeting, on 8 March 2023, S/RES/2676. 2023.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Barcelona Traction Light and Power Company, Limited** (Belgium v. Spain) (New Application: 1962), julgamento de segunda fase de objeções preliminares. Corte Internacional de Justiça: Haia, 5 fev. 1970.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite** (Belgium v. Senegal), julgamento de mérito. Corte Internacional de Justiça: Haia, 20 jul. 2012.

DOUHAN, Alena. **Secondary sanctions, civil and criminal penalties for circumvention of sanctions regimes and overcompliance with sanctions:** Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Alena F. Douhan. A/HRC/51/33, 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA – EUA. **Presidential Executive Order 13067 of November 3, 1997.** Washington, D.C., E.O. 13067, 1997. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/1997/11/05/97-29464/blocking-sudanese-government-property-and-prohibiting-transactions-with-sudan>. Acesso em: 18 out. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA – EUA. **Presidential Executive Order 13857 of January 25, 2019,** Taking Additional Steps To Address the National Emergency With Respect to Venezuela. Washington, D.C., E.O. 13857. Disponível em: <https://ofac.treasury.gov/media/5491/download?inline>. Acesso em: 18 out. 2023.

DOUHAN, Alena F. Unilateral coercive measures: notion and qualification. Belarus, **Journal of the Belarusian State University:** International Relations, n. 2, pp. 26-48, 2021.

LOPEZ, George A.; CORTRIGHT, David. Medford, **The Fletcher School of Law and Diplomacy**, v. 19, n. 2, pp. 65-85, 1995.



RUYS, Tom. Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework. *In*: HERIK, Larissa van den. **Research Handbook on UN Sanctions and International Law**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

TAMS, Christian. **Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

TILAHUN, Nathanael; OKAFOR, Obiora. **Economic Sanctions and Humanitarian Principles: Lessons from International Humanitarian Law**. In: Yale Symposium on Third-World Approaches to International Law (TWAAIL) & Economic Sanctions, 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER – OHCHR. **Guidance Note on Overcompliance with Unilateral Sanctions and its Harmful Effects on Human Rights**, 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights>. Acesso em: 3 set. 2023.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights on his mission to the Syrian Arab Republic**: Note by the Secretary-General, A/HRC/39/54/Add.2, 2018.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER – OHCHR. **Sudan**: Unilateral sanctions hit the innocent harder than the political elites, warns UN Expert, 2015. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2015/12/sudan-unilateral-sanctions-hit-innocent-harder-political-elites-warns-un>. Acesso em: 3 set. 2023.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Visit to the Bolivarian Republic of Venezuela**: Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Alena Douhan, A/HRC/48/59/Add.2, 2021.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Visit to the Syrian Arab Republic: Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights**, Alena Douhan, 2023.

Trabalho relacionado à temática Cultura, Nacionalidade e Relações Internacionais —

Professora Avaliadora: Ivete Batista da Silva Almeida

## **A MILITARIZAÇÃO DA ESTÉTICA COMO MECANISMO DE ORGANIZAÇÃO DO FASCISMO: UMA ANÁLISE DA OBRA DE NATE POWELL**

PEDRONETTI, Vivien Setten<sup>1</sup>  
AMARAL, Gabriella Keren Silva<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo se situa dentro dos debates sobre a relação entre estética e ideologia política. Em específico, busca-se, por meio da análise de uma obra visual que retrata a estética dos movimentos fascistas contemporâneos, debater o papel da construção visual dos movimentos políticos da extrema-direita e a relação entre esta fabricação estética e o conjunto de políticas e ideários sócio-culturais que orientam o neofascismo. Conclui-se que o fascismo contemporâneo encontra seus elementos centrais, na política e na estética, na rejeição da democracia, na perseguição a grupos minoritários e no uso da violência paramilitar como mecanismo para solução dos conflitos sociais e preservação de uma ordem social conservadora.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estética; Fascismo; Mídias Visuais; Militarização.

### **1. Introdução**

O presente trabalho tem como foco a relação entre produção estética e organização política/paramilitar no contexto dos movimentos fascistas contemporâneos, a partir da importância da militarização da estética para tais grupos. Nesse sentido, o artigo toma como base a proposição de Bleiker (2009), segundo o qual o espaço da representação estética surge como um espaço político, no qual disputam-se as formas pelas quais a realidade é compreendida e experienciada. Para além disso, deve-se delimitar o objeto aqui analisado – busca-se compreender o fenômeno da militarização da estética a partir de uma análise da obra *About Face* (2019), de autoria do estadunidense Nate Powell. Nesta, o autor aborda, por meio dos quadrinhos, as raízes da extrema direita contemporânea nos EUA, assim como suas escolhas estéticas e o que estas representam em nível sócio-político.

Em se tratando do estudo dos movimentos fascistas, em suas encarnações histórica e contemporânea, tomam-se como base os estudos históricos de Hobsbawm (1995) e Poulantzas

---

<sup>1</sup> Estudante de graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia - MG.

<sup>2</sup> Estudante de graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia - MG.

(1978), assim como os trabalhos de Daggett (2018), Kelly (2017), Narcizo (2021) e Bertonha (2000). Nesse sentido, busca-se compreender o fascismo, seja ele histórico ou contemporâneo, como fenômeno internacional, ligado aos temores sociais e interesses econômicos de setores específicos das sociedades capitalistas ocidentais. Para além disso, uma vez que o objeto analisado é uma HQ, faz-se uso da metodologia de análise desenvolvida por Hansen (2016) em seu estudo sobre a Guerra da Bósnia. Por fim, cabe mencionar os trabalhos de Burke (1994), por sua descrição da “fabricação” estética como processo contínuo e deliberado, por meio do qual um grupo político define e propaga seus ideais e legitima sua posição, e Shepherd (2018), que trata da relação entre capitalismo e militarização da estética na cultura de massas dos EUA. Assim, o trabalho organiza-se da seguinte forma: uma análise do fascismo como movimento internacional, a apresentação da obra de Powell e dos quadros selecionados para análise e uma sessão para as considerações finais.

## **2. O fascismo como fenômeno internacional**

O fortalecimento de movimentos de extrema direita figura como um dos grandes fenômenos políticos da atualidade, com a ascensão de governos de cunho fascista em países como os EUA, em 2016, e o Brasil, em 2018. Embora, em ambos estes casos, as lideranças fascistas não tenham almejado manter-se no poder por mais de um ciclo eleitoral, o fortalecimento da extrema direita criou uma ameaça real à continuidade dos regimes liberal-democráticos vigentes em seus países.

As forças que animam a atual encarnação do fascismo são múltiplas, com autores como Narcizo (2021) apontando o caráter internacional desta coligação fascista. O entendimento do fascismo como movimento internacional não é de todo novo – como apontado por Hobsbawm (1995) e Poulantzas (1978), o fascismo organizou-se em escala internacional desde sua inepção. Também no pós-Segunda Guerra, a colaboração entre movimentos fascistas manteve-se. Segundo Bertonha (2000), tal solidariedade se manifestava no apoio mútuo existente entre os extremistas reacionários de diversos países, com o autor notando o papel da extrema direita dos EUA e a Europa Oriental como articuladores financeiros e ideológicos daquilo que se poderia descrever como um “fascismo universal” (Bertonha, 2000, p. 103).

Assim, deve-se buscar as inovações do fascismo contemporâneo não em seu caráter internacional, mas na forma como este internacionalismo reacionário se manifesta. Nesse sentido, faz-se necessário destacar os métodos de organização da extrema direita do século XXI, sendo estes marcados pelo uso das redes sociais. Como aponta Kelly (2017), a extrema direita

tem na internet seu principal espaço de recrutamento, por meio de fóruns anônimos e sites oficiais<sup>1</sup>, onde comunicadores de extrema direita difundem sua ideologia para o público geral.

A nível social, segundo Daggett (2018) e Kelly (2017), a extrema direita é animada por temores em relação à decadência da masculinidade dominante e à destruição de uma suposta “cultura ocidental” por meio da imigração em massa e da aceitação social de minorias, em especial mulheres, pessoas LGBT e minorias religiosas<sup>2</sup>. No âmbito econômico, o fascismo moderno defende a retirada de direitos políticos e sociais, em serviço do capital, e a militarização da política como forma de lidar com as tensões sociais. Como aponta Carnut (2022) no título de seu artigo sobre o neofascismo e a precarização do acesso à saúde, “o que o bûrgues faz lamentando... o fascista faz sorrindo”. Nesse sentido, deve-se entender a relação entre o projeto fascista e a estética fascista.

### 3. A “fabricação” da estética fascista

Em sua obra sobre a imagem pública de Luís XIV, Burke (1994) desenvolve o conceito de “fabricação” da imagem, sendo este um processo contínuo e deliberado, realizado por um grupo político para difundir e legitimar seu ideário e projeto políticos. Para tal, faz-se uso de todos os meios e tecnologias da comunicação disponíveis aos atores em questão. Nesse sentido, a “fabricação” da própria imagem é uma das formas pelas quais um movimento político pode disputar e consolidar seu poder.

Assim, a disputa pela representação estética figura como um dos campos nos quais os fascistas levam a cabo seus esforços para obtenção de influência. No contexto do fascismo contemporâneo, deve-se considerar os elementos que o animam enquanto movimento de massa. Como apontado por Daggett (2018), a base social da extrema direita é, essencialmente, masculina, de classe média e altamente paranoica em relação ao seu futuro econômico e social. Frente a tais ameaças, reais ou imaginadas, a extrema direita oferece suas respostas usuais, com a defesa do conservadorismo social, a retirada de direitos e a militarização da vida cotidiana.

O atual processo de “fabricação” da estética fascista difere dos esforços dos movimentos fascistas do passado. No que toca aos meios, deve-se destacar o papel das redes sociais, como apontado por Pereira & Coutinho (2019), que tornaram-se o principal espaço de recrutamento e organização dos movimentos de extrema direita. No que toca ao conteúdo, tem-se um

---

<sup>1</sup> Kelly (2017) cita o portal *Return of Kings*, atualmente inativo, após a conversão de seu fundador ao cristianismo ortodoxo e sua percepção de que o fascismo secular defendido no portal não era suficientemente patriarcalista e conservador.

<sup>2</sup> Ambas as autoras tratam do ódio à muçulmanos nos EUA, mas temores similares animam movimentos fascistas em outros países.

facilitador notável, em especial no que diz respeito ao processo de militarização da estética apoiado pela extrema direita. Segundo Shepherd (2018), a militarização da estética não está ligada necessariamente à extrema direita, mas representa um fenômeno por meio do qual vestimentas, imagens e o “estilo” dos meios militares são adotados pela população civil. No caso dos EUA, tal fenômeno se difunde graças às ligações diretas entre a mídia de massas e o complexo militar-industrial.

Outro elemento facilitador da difusão da estética fascista, em especial em seus elementos de militarização da vida cotidiana, defesa da masculinidade conservadora e rejeição da diversidade, é a similaridade entre o fascismo e o conservadorismo considerado moderado. Como aponta Kelly (2017), as paranoias que animam os fascistas modernos, em especial os temores em relação à criminalidade, aceitação de minorias e ameaças imaginárias às formas de família conservadoras, têm sido parte integral da agenda política de movimentos conservadores desde o início dos anos 2000. Nesse sentido, o neofascismo representa uma radicalização política da direita, que rejeita, tanto no campo político como no campo estético, a democracia liberal, em favor de um ideário autoritário e militarizado.

Assim, pode-se apontar os elementos básicos da estética do fascismo contemporâneo, a partir dos trabalhos de Kelly (2017), Daggett (2018) e Shepherd (2018). O primeiro destes é a cooptação de elementos da cultura pop e da política *mainstream*, reapropriados para servir aos propósitos dos grupos fascistas. Para além disso, tem-se a preferência por elementos militarizados, que demonstrem uma imagem de rigidez e poder, desprovidos de cores. Nesse mesmo sentido, visando a projeção de poder e rigidez, tem-se a preferência pelo chamativo, barulhento, grandioso, como identificado por Daggett (2018) em sua análise sobre a masculinidade reacionária entre comunidades dos EUA e Canadá afetadas pela desindustrialização. Segundo a autora, tal escolha surge em reação às mudanças econômicas e sociais que ameaçam a hierarquia social baseada no patriarcalismo e na supremacia branca, sendo uma reafirmação da autoridade do homem branco, por meio de uma reafirmação de sua capacidade de aterrorizar e reprimir os demais grupos sociais.

#### **4. Retratos da estética fascista na obra de Powell (2019)**

Em meio à consolidação da extrema direita como uma das principais forças políticas nos EUA, o cartunista estadunidense Nate Powell publica a obra *About Face* (2019), na qual o autor aborda a relação entre a militarização, material e estética, de certos setores sociais, em especial as forças policiais e a classe média, a partir das guerras iniciadas pelo país nos anos 2000. Ao longo dos quadros da obra, Powell explora tanto sua própria relação com a estética

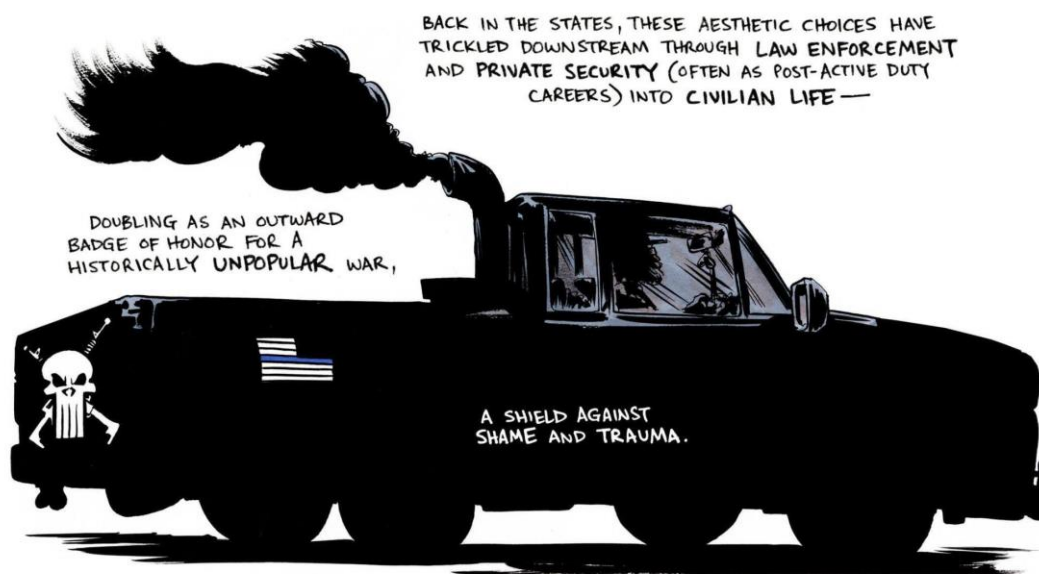
militar quanto o avanço desta sob a esfera civil. A adoção de símbolos ligados à violência paramilitar, por policiais e civis, a militarização de veículos civis e a rejeição de símbolos nacionais tradicionais, em favor de versões fascistizadas, seriam, segundo o autor, provas da crescente organização de um movimento reacionário, cujo objetivo seria a derrubada do regime liberal-democrático e a instalação de uma ditadura fascista.

Assim, o autor aborda de forma central a relação entre estética e política nos movimentos fascistas, apontando nas escolhas estéticas da atual encarnação da extrema direita uma indicação de seus ideais e objetivos. Nesse sentido, foram selecionados para análise três quadros da obra, sendo estudados a partir de seus elementos visuais e seus significados políticos.

## 5. O quadrinho

A fim de realizar a análise proposta, foram selecionados três trechos da obra *About Face* (2019), de Nate Powell, expostos e descritos abaixo.

Imagem 1



Fonte: Powell, 2019.

Nesse quadro, observa-se uma caminhonete militar com uma caveira desenhada na parte traseira, com duas armas ao fundo – tratando-se de uma apropriação do símbolo do personagem “Justiceiro”. Frank Castle, o Justiceiro dos quadrinhos da Marvel, é um veterano da Guerra do Vietnã que, ao retornar para casa, vê sua família brutalmente assassinada pela violência da máfia de Nova Iorque. Assim, ele decide dedicar sua vida na luta contra o crime, fazendo justiça com suas próprias mãos, e o símbolo da caveira é um convite para que os criminosos entrem

em embate com ele. Nesse âmbito, o ícone, já difundido no imaginário popular através das obras da Marvel, foi apropriado pelos apoiadores da direita conservadora e do ideário da supremacia masculina, que se vêem representados pela narrativa de Frank: aqueles que acreditam que a justiça se ancora na morte dos criminosos, independentemente do uso de um aparato legal para um processo de julgamento apropriado (FRANCISCO, 2017).

As armas são uma referência que deve ser destacada, devido ao histórico estadunidense com violências desse cunho, seja em conflitos internacionais ou até mesmo em ataques domésticos. Além disso, há uma fumaça preta muito densa sendo emitida pelo veículo que, por sua vez, é guiado por um homem de boné e barba, quase não identificável nos tons escuros em que é retratado. A fumaça é liberada por uma espécie de escapamento alojado na carroceria da caminhonete e é finalizada em pinceladas, o que cria a impressão de se tratar de algo vivo. Destaca-se, em adição, que todo o desenho é feito em tons fortes, majoritariamente o preto, em contraste com o fundo branco, o que passa uma sensação de intensidade na obra, que é muito marcante aos olhos do leitor. Na escrita, o autor se refere ao uso da estética da guerra como um "escudo" contra a vergonha e o trauma da guerra travada historicamente, ainda que impopular.

Nesse sentido, cabe destacar as similaridades entre a visão de Powell (2019) e Daggett (2018) sobre a estética fascista. Segundo Daggett (2018), os veículos militarizados surgem, no contexto das comunidades reacionárias dos EUA, como reafirmação da masculinidade tradicional e rejeição de ideários democráticos, ambientalistas e voltados para a justiça social. Assim, o veículo militarizado, com suas janelas escuras obscurecendo a identidade do motorista, representam a recusa do fascista contemporâneo em reconhecer e questionar sua posição social privilegiada, preferindo uma fantasia de violência justa e dominação patriarcal.

**Imagem 2**



Fonte: Powell, 2019.

Neste quadro, vê-se um homem branco, trajando uma camiseta preta com – possivelmente – o símbolo do justiceiro e óculos de sol. Ele tem uma expressão séria e de superioridade. Ao fundo está uma bandeira similar à dos EUA, com as cores vermelha e azul, mas as listras foram desenhadas na horizontal, o que remete a um líquido vermelho escorrendo. Ainda, lê-se "Acima da lei em um mito de eterna inocência. O *cowboy*, o rebelde, o cidadão soberano – para alguns, uma permissão para a branquitude" (tradução nossa).

O termo *sovereign citizen* (cidadão soberano, em tradução literal) se refere a um movimento político de extrema-direita anterior à atual onda de movimentos neofascistas. Os “cidadãos soberanos” representam uma faceta específica da ideologia reacionária estadunidense, em seu apego a um ideário que rejeita a autoridade dos regimes liberal-democráticos, buscando um retorno a uma versão idealizada da sociedade estadunidense do período colonial (SPLC, 2023). As origens do movimento, nos anos 1970, estão ligadas tanto à crescente desconfiança de setores conservadores em relação ao governo federal dos EUA quanto a um esforço de modernização da ideologia de grupos como a Ku Klux Klan. Nesse sentido, os “cidadãos soberanos” da década de 1970 se opunham às emendas constitucionais aprovadas pelo governo dos EUA após a Guerra de Secessão, incluindo uma oposição à emenda responsável por levar um fim à escravidão legal no país (ADL, 2017).

Nesse sentido, o autor busca contextualizar a atual encarnação da extrema-direita em um contínuo histórico, assim, ao enumerar “o *cowboy*, o rebelde, o cidadão soberano” como evoluções de um mesmo ideário, identificando na defesa da supremacia branca e do patriarcalismo, muitas vezes em escala local, os pontos de continuidade. Assim, os reacionários estadunidenses buscam, segundo o autor, colocar-se acima da lei. Como aponta Dagget (2018), a mentalidade fascista está intimamente ligada à uma fantasia de violência justa contra grupos sociais que atentam contra aquilo que os grupos fascistas consideram a ordem natural de suas sociedades. No caso dos “cidadãos soberanos”, essa ordem natural é a da supremacia branca e do Estado federalista centrado em uma relação de cooperação entre milícias supremacistas e os departamentos de polícia locais (ADL, 2017).

Deve-se também notar a forma pela qual a simbologia adotada por grupos de “cidadãos soberanos” dos anos 1970, como o nó de força e o distintivo de xerife, representam um culto a violência em defesa à supremacia branca (ADL, 2017). Assim, ao descrever tais ideologias como “*an allowance of whiteness*” (“uma permissão para a branquitude”, em tradução literal), Powell (2019) reforça o papel da supremacia branca como pilar central da ideologia reacionária. De forma similar, Daggett (2018) e Kelly (2017) identificam na extrema direita moderna uma visão radicalizada de ideários supremacistas latentes, adaptada para uma sociedade afetada pela



crecente precarização da condição econômica da vasta maioria da população e pela difusão das redes sociais como meios de comunicação de massas.

Imagem 3



Fonte: Powell, 2019.

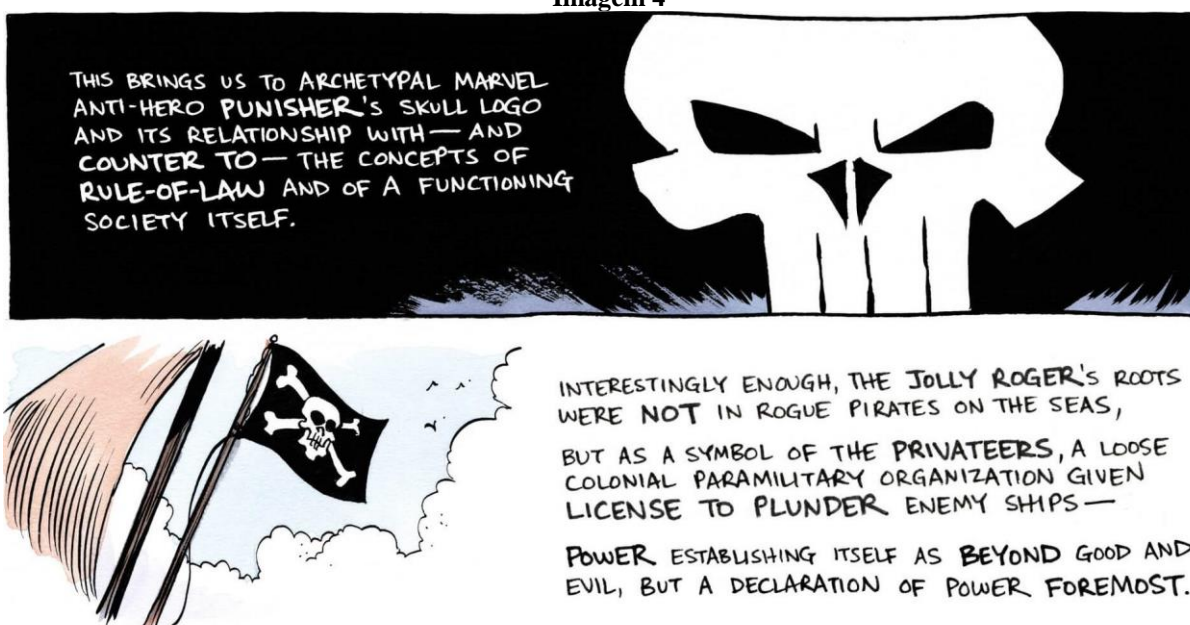
Aqui, o quadro é dividido em dois – ao contrário do primeiro, agora, o fundo é preto e os realces são feitos na cor branca, dando um destaque maior às formas e sombras. Na parte direita do primeiro quadro, observa-se um policial militar, ou seja, aquele que trabalha nas cidades a fim de reprimir e solucionar, de forma imediata e emergencial, atos criminosos ou ilícitos. Nesse sentido, refere-se ao profissional que trabalha com as pessoas e transita pelas cidades, o que fica demonstrado no característico uniforme ilustrado, que corresponde ao usado por estes nos Estados Unidos. A feição do policial é fechada e ele segura a arma com sua mão direita, demonstrando estar preparado para a ação. Atrás do policial, observa-se uma viatura: aqui, vê-se novamente o símbolo da caveira, retratado no quadro descrito anteriormente. Assim, o autor demonstra que os elementos militares utilizados em situações de guerra pelo país foram importados para situações civis. A força policial, agora, reprime e combate a população, como um inimigo a ser derrotado e contido. Na parte escrita, o autor reitera a situação – a caveira agora utilizada no âmbito doméstico.

A segunda parte faz uma continuidade com o primeiro segmento – o mesmo policial, agora, se encontra com roupas pretas, colete à prova de balas e armamento pesado. Sua viatura se assemelha mais ainda à caminhonete militar descrita previamente. O carro, além disso, é mais alto que o anterior. Os tons escuros, principalmente pretos, predominam na imagem. O policial, agora, faz uso de óculos de sol, o que afasta ainda mais da visão "humana", e tem uma escuta em uma de suas orelhas. A arma em sua cintura foi substituída por várias outras, demonstrando cada vez mais um domínio da coerção pela polícia. Tanto na parte escrita quanto

nos elementos visuais, é possível identificar a crítica à crescente adoção dos instrumentos da força militar, sejam armas, veículos ou armaduras, por aqueles que deveriam fazer o policiamento interno e garantir a segurança civil. Destaca-se, ainda, que cada vez mais a caveira ganha espaço nos elementos utilizados pela força – simbolizando a morte.

Segundo Poulantzas (1978), uma das características dos regimes fascistas é sua preferência pelo uso de mecanismos repressivos para a solução das mazelas sociais. Tal dinâmica ainda se comprova no fascismo contemporâneo, como indica Marques (2022), que descreve o projeto da extrema direita como sendo o projeto de um futuro desprovido de direitos políticos e sociais. Além disso, deve-se destacar a militarização como processo construído gradualmente, ou seja, é um fenômeno deliberado, realizado de forma a normalizar a estética e as práticas fascistas no cotidiano da população. É essa lógica de progressão da militarização estética que Shepherd (2018) atribui à proximidade entre as indústrias bélica e cultural nos EUA. Nesse sentido, deve-se retornar à tese de Kelly (2017) de que a ascensão do fascismo, enquanto movimento organizado, depende da normalização do ideário e da estética fascistas, realizada por setores conservadores considerados moderados.

Imagem 4



Fonte: Powell, 2019.

Dessa vez, o quadro foi dividido horizontalmente em duas seções. Na primeira, observa-se o fundo escuro, dando ênfase à caveira do justiceiro, que é simbólica em toda a obra. Esta também está referenciada no texto como a "logotipo arquetípico da caveira do anti-herói Justiceiro da Marvel", posta em relação com os conceitos de "Estado de Direito" e uma "sociedade funcional". A segunda parte do quadro mostra uma bandeira com outra caveira, agora hasteada – é possível ver o céu azul e as nuvens que a cercam, bem como o mastro e

pássaros voando ao fundo. Aqui, é possível notar uma referência às bandeiras postas em navios piratas, já que o desenho da lateral esquerda remete à uma vela de navio. No texto, é destacado que se trata de uma vinculação com os "corsários" (*privateers*), uma "organização colonial paramilitar" que saqueava navios de inimigos, como um "poder estabelecendo-se além do bem e do mal" (tradução nossa).

Aqui, novamente, o autor destaca a obsessão fascistas pela estética do poder que se encontra acima da lei e da moral. Tanto a caveira do Justiceiro quanto outros símbolos apropriados por movimentos fascistas são apropriados justamente por representar uma visão de uso irrestrito do poder. O significado original do símbolo não aparenta ter relevância, como aponta Francisco (2017) ao tratar a apropriação da caveira do Justiceiro, criado como uma crítica à ideia da violência extrajudicial como resposta à crise do sistema criminal. Powell (2019) identifica um fenômeno similar ao apontar a origem de diversos símbolos adotados pelos fascistas contemporâneos no estandarte dos corsários dos séculos XVII e XVIII. Tais grupos agiam com a permissão e sob o comando, direto ou indireto, das classes dominantes, seus atos de violência privada não representavam uma revolta contra a ordem vigente, mas uma defesa desta por meio da violência irrestrita.

Nesse sentido, é possível observar uma relação complexa entre a simbologia fascista e a relação dos movimentos fascistas com o grande capital. Como aponta Poulantzas (1978), o fascismo histórico foi, em essência, um movimento de defesa do capital, em oposição aos movimentos socialistas. Em sua encarnação contemporânea, o fascismo se encontra diretamente ligado à implantação de projetos neoliberais, calcados na retirada de direitos políticos e econômicos e na crescente precarização das condições de vida da imensa maioria da sociedade (Carnutt, 2022).

Assim, a opção pelo culto à violência extrajudicial, acima da violência autorizada pelo Estado, pode ser compreendida como fruto das contradições existentes no seio dos próprios movimentos fascistas. De forma central, tem-se a contradição entre o fascismo como movimento de massas e o fascismo enquanto movimento de defesa do grande capital, cujos interesses vão na contramão dos interesses populares. Como aponta Daggett (2018), a base social dos movimentos reacionários se encontra, essencialmente, na classe média, com os movimentos reacionários apresentando na violência contra grupos minoritários a saída para os impactos negativos das políticas econômicas neoliberais sob as condições de vida de tal grupo social. De tal forma, o paralelo traçado por Powell (2019) entre o corsário do período colonial e o fascista contemporâneo se confirma na forma da relação de ambos com as instituições políticas hegemônicas de suas respectivas épocas, agindo como defensores destas por meio da

violência contra alvos sancionados pelas classes dominantes, ao mesmo tempo em que se adota uma estética, inteiramente superficial, de revolta contra as instituições hegemônicas.

Imagem 5



Fonte: Powell, 2019.

Por fim, no último quadro proposto para análise, observa-se a bandeira dos Estados Unidos ao fundo, mas sem as cores tradicionais – aqui, tudo está preto e branco. Na parte inferior esquerda, um miliciano fascista é retratado segurando uma arma grande em suas mãos. Ele também aparenta usar um colete, além do boné, a escuta na orelha e o óculos de sol. Na manga de sua camiseta, a bandeira estadunidense, também em preto e branco. Também há um balão, indicando a seguinte fala do atirador: "Viu, mamãe? Eu disse que não era gay.". Entre as listras da bandeira, a seguinte frase "Não é difícil ver como a ênfase na rigidez e na falta de profundidade ajuda a reformular qualquer espectro como fraqueza: vibração, nuance e interpretação são sinais de vulnerabilidade." Assim, o autor demonstra que a violência e a precisão da estética fascista encaixa as demais formas de interpretação humana como simples fraquezas e as atribui a grupos marginalizados na sociedade, como a comunidade LGBT. Vê-se, também, a necessidade constante de afirmação, em oposição à tudo aquilo que é considerado inferior: é preciso explicar, vivenciar e demonstrar na sua própria estética, para o miliciano, que ele não é gay.

Aqui, deve-se destacar a análise de Daggett (2018) sobre a masculinidade fascista/reacionária e sua relação com a crescente aceitação social de pessoas LGBT e outras minorias. Em sua rigidez e ânsia por reprimir qualquer forma de existência e de prazer que não sirva à preservação da hierarquia social fascista, o homem reacionário necessita de reafirmações constantes de sua masculinidade. Tal padrão de comportamento precede os fascistas contemporâneos, com Kelly (2017) indicando seu ressurgimento nos EUA durante o período

pós-11 de Setembro. Nesse sentido, os militantes fascistas buscam na guerra e na estética militar, ou paramilitar, os meios para reafirmar uma identidade fragilizada pela presença de modos diferentes de vida, sejam eles referentes à cultura, religião ou identidade sexual e de gênero.

## 6. Considerações finais

A análise aqui realizada tem a intenção de expor como símbolos presentes no imaginário popular e as nuances estéticas são ferramentas poderosas para emitir uma mensagem e criar uma identidade associada a um grupo ou conjunto de ideias. Nesse sentido, é perceptível a proposta de Bleiker (2009) sobre a representação estética e sua importância nos espaços político-sociais, sendo capaz de influenciar na compreensão e experiência da realidade.

O avanço da extrema direita conservadora reacionária na atualidade, alavancada pelo uso das redes sociais como mecanismos para a propagação de discursos de ódio e notícias falsas, apresenta uma série de características em sua disposição estética, com destaque para a valorização da masculinidade, louvor à violência, abandono de direitos sociais e o preconceito contra grupos marginalizados socialmente. Com base nisso, os fascistas fabricam sua imagem, principalmente por meio da militarização de sua estética.

Com base nisso, o quadrinho analisado – *About Face*, de Nate Powell – demonstra vários aspectos utilizados para difundir os ideais fascistas, muitas vezes confundidos com uma abordagem conservadora menos radical. Observa-se a apropriação de ícones da cultura popular, como o símbolo do Justiceiro, e o uso da militarização na vida civil, além da repulsa pelas minorias e suas representações estéticas, consideradas como inferiores e fracas. Destaca-se, também, as escolhas de cores e contraste – sempre muito fortes, salientando uma distância considerável dos demais discursos, confrontando o "bem" com o "mal". Portanto, fica evidente que as escolhas estéticas nunca são vazias e sem intenção: elas expressam visões de mundo, aspectos políticos e determinam espaços sociais para grupos específicos.

## REFERÊNCIAS

Bertonha, João Fábio. A questão da "Internacional Fascista" no mundo das relações internacionais: a extrema direita entre solidariedade ideológica e rivalidade nacionalista.

**Revista brasileira de política internacional**, v. 43, p. 99-118, 2000.

Bleiker, Roland. The Aesthetic Turn in International Political Theory. *In*: Bleiker, Roland (ed.). **Aesthetics and World Politics**. [S. l.]: Palgrave MacMillan, 2009. cap. 1, p. 18 - 47.

Burke, Peter. A fabricação do rei. A construção da imagem pública de Luis XIV. **Rio de Janeiro: Jorge Zahar**, 1994.

Carnut, Leonardo. “O que o burguês faz lamentando... o fascista faz sorrindo”: neofascismo, capital internacional, burguesia associada e o Sistema Único de Saúde. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 22, 2022.

Daggett, Cara. Petro-masculinity: Fossil fuels and authoritarian desire. **Millennium**, v. 47, n. 1, p. 25-44, 2018.

Francisco, Eric. **What does the Punisher skull mean? Depends who you ask**. Inverse, 2017. Disponível em: <https://www.inverse.com/article/39633-marvel-netflix-punisher-skull-meaning-cops-soldiers>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Hansen, Lene. Reading comics for the field of International Relations: Theory, method and the Bosnian War. **European Journal of International Relations**, v. 23, n. 3, p. 581-608, 2017.

Hobsbawm, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. Editora Companhia das Letras, 1995.

Kelly, Annie. The alt-right: Reactionary rehabilitation for white masculinity. **Soundings**, v. 66, n. 66, p. 68-78, 2017.

Marques, Elidio Alexandre Borges. Crise das democracias liberais: um futuro sem direitos? Elementos para uma perspectiva internacional acerca do projeto da extrema direita. **Revista Vértices**, v. 22, n. Especial, p. 687-705, 2020

Narcizo, Makchwell Coimbra. Jair Bolsonaro no universo da extrema direita. **Revista Caliandra**, v. 1, p. 51-67, 2021.

Pereira, Camilla de Azevedo; Gomes, Caroline Gonçalves Coutinho. A Extrema Direita Adiciona o Neoliberalismo: O papel das mídias sociais no atual cenário político. **Revista Cadernos Internacionais**, v. 2019, n. 2, 2019.

Poulantzas, Nicos. **Fascismo e ditadura**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

Powell, Nate. **About Face**: Death and surrender to power in the clothing of men. 24 fev. 2019. 12 quadros. Disponível em: <https://popula.com/2019/02/24/about-face/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

Shepherd, Laura J. Militarization. In: Bleiker, Roland (ed.). **Visual Global Politics**. [S. l.]: Routledge, 2018. cap. 30, p. 209 - 214.

Trabalhos relacionados à temática Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável —  
Professora Avaliadora: Jaluza Maria Silva Lima

**MOBILIZAÇÃO CAMPESSINA DO MST NO CENÁRIO DA CRISE CLIMÁTICA  
MUNDIAL – CONSIDERAÇÕES PARA ALÉM DA POLÍTICA OLIGÁRQUICA  
(2018-2022)**

LIMA, Kemilly Pereira<sup>1</sup>

LIMA, Josué Luciano Gonçalves Correia<sup>2</sup>

FUZATTO, Mateus Medina<sup>3</sup>

**RESUMO**

Desde a chegada dos europeus nas américas, a construção do Estado-nação brasileiro de apoio na influência da estrutura oligárquica rural, o que marca desde sua concepção como Estado suas consequências socioeconômicas persistentes. Sendo assim, o presente artigo propõe a analisar o papel do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) na resistência contra essa estrutura oligárquica que, por sua vez, é a principal responsável pela emissão de gases de efeito estufa no Brasil e também de alto impacto ambiental. O estudo destaca o contexto contemporâneo durante o governo Bolsonaro (2019-2022) que, durante seu governo, alinhou suas políticas ao agronegócio e às oligarquias rurais, ocasionando no retrocesso das pautas sociais e ecológicas no país. O MST emerge como uma voz significativa na contraposição a essa tendência latifundiária, sobretudo, no que diz respeito às pautas ambientais fundamentais que vão contra ao sistema rural vigente. É evidente que o MST se posiciona como um defensor da preservação ambiental e do combate ao aquecimento global por meio de práticas de manejo da terra menos agressivas, da qual critica as práticas do agronegócio sob a justificativa da soberania alimentar, agricultura familiar e sustentável, medidas que são fundamentais para minimizar as consequências socioeconômicas do aquecimento global. Portanto, sob o método de revisão bibliográfica, o artigo postula algumas considerações finais sobre o papel das políticas ambientais do MST em contraposição ao sistema oligárquico diante da crise climática mundial.

**PALAVRAS-CHAVE:** Movimento campestre; Aquecimento global; Oligarquia rural.

**1. Introdução**

---

<sup>1</sup> Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais, kemilly.lima@ufu.br.

<sup>2</sup> Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais, josue.lima@ufu.br.

<sup>3</sup> Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais, mateus.fusato@ufu.br.

A estrutura oligárquica rural no Brasil desempenha um papel significativo na construção do Estado-nação desde a chegada dos europeus no continente americano. Essa estrutura, por sua vez, se constitui como a base para o desenvolvimento socioeconômico do território que, por sua vez, traz consequências que reverberam 500 anos após a chegada europeia. Essa estrutura centrada na produção de excedentes para a exportação relegou aos trabalhadores rurais sua posição marginalizada no acesso à terra, o que acabou motivando a mobilização de movimentos camponeses mais igualitários, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). Assim, em busca da justiça social, distribuição equitativa de terras e melhoria das condições de vida da comunidade rural, o movimento sem terra contribui, também, para amenização da crise climática global, em que, no caso brasileiro, a indústria agropecuária corresponde a maior porcentagem de participação na emissão de GEE (emissão de gases estufa) no país, como o uso intensivo de produtos tóxicos, aceleração da erosão do solo, empobrecimento do solo e da biodiversidade pela monocultura, poluição de águas e, principalmente, do uso intensivo de água e energia.

## **2. As relações de poder na democracia contemporânea**

A regulamentação sobre a posse de terras no Brasil remonta ao Brasil Império, mais especificamente com a oficialização da Lei de Terras de 1850 por Dom Pedro II. A lei foi criada para regular a posse da terra no país e influenciou o modo com que o acesso a esta fosse tratado no Brasil moderno. Ao enunciar os pontos-chaves para a interpretação desta lei se destacam a proibição da aquisição de terras devolutas por qualquer meio que não seja pela compra, exceto as terras na fronteira do país, as quais se configuraram como necessidade de segurança nacional e, portanto, passíveis de serem concedidas gratuitamente. A lei abrange, também, as penalidades para aqueles que se apossassem de terras devolutas ou propriedades alheias; a revalidação das sesmarias; legitimação de posses pacíficas adquiridas por ocupação primária desde que estivessem em cultivo ou em início de cultivo de acordo com as normas estabelecidas; estabelecimento de diretrizes para a medição e divisão de terras devolutas; imposição de obrigações aos compradores de terras devolutas; e a criação de uma Repartição Geral das Terras Públicas para gerenciar a medição, divisão e venda de terras devolutas para promover a colonização (CLBR, 1850).

As consequências da regulação da posse de terra no Brasil foram extremamente significativas: permitiu a ocupação territorial com processos anômalos que beneficia os interesses privados e públicos e, simultaneamente, concentrava a posse de terras a proprietários



privados que obtiveram o direito de propriedade plena em detrimento da marginalização de povos originários e agrupamentos comunitários. Outrossim, como o Nascimento postula, a regulamentação da terra era fundamental para a formação do Estado Nacional, uma vez que demarcava os limites territoriais em que ocorreria a ocupação rural, porém o processo acontece de forma descentralizada, o que beneficiava coronéis e políticos poderosos locais, os quais constantemente tomavam terras indígenas e pequenos agricultores, o que perpetua até a modernidade, em que as terras eram condicionadas à exploração extensiva. Portanto, a terra não se democratizou, muito pelo contrário, há grande piora na questão agrária e principalmente ambiental; com a entrada intensiva de capital estrangeiro crescente, Nascimento pretexto que as empresas estrangeiras buscavam o lucro incessante na compra e venda de terras (NASCIMENTO, 2008).

Sendo assim, Norberto Bobbio discorre a respeito do sentido de “poder” no sentido da relação do ser humano com a sociedade, em que o “poder” se torna mais específico nesse espaço pontual, podendo abranger desde a capacidade de agir, como também a capacidade do homem determinar o comportamento de outro ser humano. Assim, o ser humano não é apenas o sujeito do poder social, mas também o objeto, o que não se equaliza com a capacidade do ser humano sobre a natureza e sua exploração, pois

“Muitas vezes, o primeiro é condição do segundo e vice-versa [...] Para definir um certo Poder, não basta especificar a pessoa ou o grupo que o detém e a pessoa ou o grupo que a ele está sujeito: ocorre determinar também a esfera de atividade à qual o Poder se refere ou a esfera do Poder ” (BOBBIO, 1998).

Desse modo, pode-se relacionar a instituição do poder oligárquico para além dos representantes políticos, se materializando na constituição da propriedade privada e a utilizando como material de poder sobre a população campesina. Logo, conforme as considerações de Bobbio sobre a democracia contemporânea, há uma ênfase na importância da participação política como um elemento fundamental da democracia, em que o MST busca ativamente ascender a voz dos trabalhadores rurais nas políticas de acesso à terra. Outrossim, a importância da igualdade entre os cidadãos e do Estado de direito também é colocada por Bobbio como fator determinante para o funcionamento da democracia, no qual o Movimento luta pela repartição de terras de modo mais igualitário e no cumprimento de leis que confirmam o direito à terra, sobretudo, sobre a Constituição Brasileira de 1988 (BOBBIO, 1998).

Assim, a discussão sobre o direito à terra à luz da Constituição brasileira é explicitada no Art. 5 inciso XXII e XXIII “XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social [...]” (BRASIL, 1988). Além disso, o Art. 184 da

Constituição “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social” e, no Art. 185, são listados as terras que são insuscetíveis de desapropriação, sendo elas a propriedade de pequeno e médio porte; e as propriedades produtivas (BRASIL, 1988).

Portanto, é possível afirmar que a estrutura oligárquica rural brasileira constitui dos elementos da natureza como condição de poder, na qual a esfera de atividade em que o Poder se refere, como supracitado por Bobbio, é a função social da terra, cuja oligarquia rural a utiliza para a produção de excedentes para a exportação, ou seja, fins puramente econômicos. Os trabalhadores rurais, por sua vez, são marginalizados e submetido a essa estrutura excludente, o que leva ao movimento de contrarreforma do MST em prol da justiça social com a distribuição mais igualitária de terras, como também combater a pobreza rural por meio da reforma agrária para melhorar a qualidade de vida das famílias rurais e confirmar seus direitos em uma democracia de direito.

### **3. Objetivos do Governo Bolsonaro**

O discurso trazido por Bolsonaro antes e depois de sua eleição para a presidência do Brasil sempre está repleto de pontos contra a "ideologia de esquerda". Após o impeachment de Dilma, e a ascensão de Temer, Bolsonaro passou a proclamar sua intenção de "livrar o Brasil" e "restaurar a ordem e a paz para o povo brasileiro". No entanto, esse discurso carece de embasamento em suas pretensões de desenvolvimento e se concentra em vandalizar as ações de presidentes passados. Um exemplo desse padrão é o ex-presidente Collor, que também se apresentou como a salvação do país contra a corrupção e o Comunismo.

Assim, pode-se analisar ações (ou recusas) que Bolsonaro pretendia tomar no que diz respeito ao meio ambiente. Esse tema é constantemente debatido no âmbito doméstico e internacional, especialmente devido ao interesse dos países, principalmente, os países do Norte global na extensa porção de terras da Floresta Amazônica do território brasileiro. A agenda interna de Bolsonaro, portanto, relacionada ao meio ambiente incluiu a oposição à continuação do Brasil no Acordo de Paris e a abordagem do assunto de forma negligente e amadora em várias ocasiões. Poucos registros de planejamento sobre o tema foram encontrados no banco de dados do Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, com a eleição de Bolsonaro, a nomeação de ministros como Ernesto Araújo para o Ministério das Relações Exteriores e Ricardo Salles como Ministro do Meio Ambiente indicou sua intenção de enfraquecer a pauta ambiental em seu governo, inclusive considerando a fusão do Ministério do Meio Ambiente

com o da Agricultura. Contudo, o plano de junção dos ministérios não ocorreu, logo, Bolsonaro e seus ministros tentam enfraquecer o poder de fiscalização dos órgãos, programas e locais de suporte ambientais, como o IBAMA, além de demais projetos mais específicos, como da questão hídrica (SCANTIMBURGO, 2018).

Além das ações internas, é importante examinar a Política Externa Brasileira em relação ao meio ambiente. O ministro Ernesto organizou a bancada de diplomatas que ocupavam cargos ativos, alinhando-os com a ideologia do governo. No entanto, o governo demonstrou pouco esforço em desenvolver relações com outros países e participar de fóruns e congressos sobre questões ambientais. O Brasil declarou apoio ao capitalismo, o que o alinhou com países imperialistas, principalmente os Estados Unidos. Esse alinhamento promoveu uma abordagem diplomática bilateral em vez de um modelo multilateral, levando à saída do Brasil da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2019 sob o governo Bolsonaro. O governo demonstrou uma forte resistência ao globalismo, cortando verbas e incentivando o desmatamento em nome do desenvolvimento da indústria de exportação primária. Essas ações institucionais de desmatamento na Amazônia questionam a preocupação ambiental no país. O presidente não compareceu à 25ª Cúpula do Clima, e seu ministro do Meio Ambiente menosprezou a importância do evento, afirmando que o desmatamento e o aquecimento global são pautas criadas pelos globalistas de esquerda. Na ONU, Bolsonaro criticou Cuba e o programa Mais Médicos e afirmou que a preocupação internacional com a Floresta Amazônica sob domínio brasileiro não era necessária (BAPTISTA, BERTOLUCCI, DIOGO, 2020).

#### **4. História dos movimentos campesinos brasileiros**

Antes de se entender a história do movimento campesino no Brasil é preciso entender a historicidade do campesinato ao longo da história da humanidade. Portanto, dentre as épocas mais estudadas, a Idade Média engloba, no ocidente, os principais acontecimentos voltados ao desenvolvimento do feudalismo e que, mais tarde, se transformaria no capitalismo, configurando a transição de sistemas estruturais. Logo, na região da Europa pré capitalista, de acordo com Jeferson Vaz, 2016: “o campesinato é visto como produtor direto, tem acesso direto a sua reprodução social [...]. Neste sentido, nestas sociedades pré-capitalistas, o trabalho do campesinato era usufruído pelas camadas exploradoras de diversas formas[...].” E esses tipos de explorações eram feitas a partir de violências e segregacionismo a partir das camadas sociais (VAZ, 2016).

Na maior parte da imagem criada pelas hegemonias dos camponeses, era de um povo sofrido que aceitava veemente o abuso de poder, sendo desapropriados de sua humanidade durante a regência no feudo. Contudo, nos próprios feudos havia motins e revoltas dentro das terras. A idealização trazida por esses povos, foi de uma sociedade igualitária, pois no final do reinado feudal, o que restou, de acordo com Federici, 2017 foram “ as enfermidades, a guerra, a fome e a morte - os quatro cavaleiros do Apocalipse”. Mesmo com a derrota do camponesinato na época feudal “conseguiram pôr em crise o sistema feudal e, em sua época, foram “genuinamente revolucionários” (FREDERICI, 2017). Sobre a questão da luta sobre as terras e o direito de produzir, essa origem advém da Idade média também, assim como citado pela autora no primeiro capítulo de “*O calibã e a bruxa*”:

“Realizar uma leitura da “transição” a partir do ponto de vista da luta anti feudal na Idade Média nos ajuda também a reconstruir as dinâmicas sociais que subjaziam no fundo dos cercamentos ingleses e da conquista da América; nos ajudam, sobretudo, a desenterrar algumas das razões pelas quais, nos séculos XVI e XVII, o extermínio das “bruxas” e a extensão do controle estatal a qualquer aspecto da reprodução se converteram nas pedras angulares da acumulação primitiva. [...] “A terra é de quem a trabalha” — a mesma demanda que ressoou ao longo do século xx, das revoluções mexicana e russa até as lutas de nossos dias contra a privatização da terra — é um grito de batalha com o qual os servos medievais certamente se identificariam. No entanto, a força dos “servos” provinha do fato de que o acesso à terra era para eles uma realidade. A estas formas de enfrentamento aberto devemos acrescentar as múltiplas e invisíveis formas de resistência pelas quais os camponeses subjugados se tornaram famosos em todas as épocas e lugares [...]” (FREDERICI, 2017).

O modelo e as estruturas que vêm do camponesinato, desde a antiguidade até os dias atuais, frequentemente se chocam com o modelo capitalista predominante. Enquanto o capitalismo busca a privatização e individualização dos recursos do cotidiano, o modelo camponesino coloca a ênfase na sustentação da família (ou, em alguns casos, da comunidade) como a unidade central de controle e manutenção. Sendo assim, com o avanço da história e a chegada da colonização ao Brasil, uma nação de rica diversidade étnica e cultural, muitas etnias foram subjugadas e desvalorizadas pelos colonizadores. Posteriormente, o poder passou para as elites brasileiras, das quais muitas vezes tinham suas raízes na Europa. No entanto, ao longo do tempo, esse poder raramente atendeu às necessidades das comunidades rurais ou dos movimentos que lutavam por igualdade social. Em 1945 surge no Brasil uma mobilização camponesa chamada de “*Ligas Camponesas*” que organizadas pelo seu líder Luiz Carlos Prestes do Partido Comunista, conseguiu chamar a atenção do Estado sobre as suas pautas sociais. No texto de Jeferson Vaz, o autor cita que, de acordo com Eric Sabourin, “Este movimento levou à criação do Estatuto da terra e do Estatuto do trabalhador rural, bem como a implantação dos primeiros sindicatos

camponeses.” (SABOURIN, 2009). Contudo, com o advento do golpe militar, instaurando a ditadura militar, as Ligas Camponesas se dissiparam.

Com a volta da redemocratização do país, os modelos camponeses de lutas sociais voltam à tona. Nos dias atuais existem também, órgãos voltados para o controle e pesquisa de dados sobre essa população em específico que costuma viver nos campos ou em regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos; sendo eles o INCRA e o IBGE que possuem cadastramento e senso rural, mapeando assim a população do campo. De acordo com os dados trazidos por Jeferson Vaz, 2016, “10% da população brasileira concentra mais de 70% das terras”. Sendo os pequenos proprietários de terras 90% na soma do montante dos imóveis, contudo possuem menos de 30% de terras.” É de bom tom lembrar também, que o agricultor familiar que produz 70% da comida - dos alimentos - que os brasileiros comem todos os dias. Levando a incongruência, onde o produtor familiar produz majoritariamente o alimento do povo brasileiro, contudo, na maior parte do tempo é negado seus direitos e terras para cultivar, sendo sempre afastados dos grandes centros, vivendo em lugares marginalizados e distantes (VAZ, 2016).

**Imagem 1 - Linha Temporal do MST**



Fonte: elaboração própria.

Assim, o campesinato brasileiro nos dias atuais é muito mais do que apenas um movimento de protesto contra o sistema capitalista vigente, em que os camponeses se denominam, segundo Vaz, “a partir de suas atividades produtivas, de processos de vinculações e criações de identidades [...] O campesinato é mais que uma cultura de produção de de manipulação da terra e dos recursos naturais, ele é um modelo de reproduzir vida [...]” (VAZ,

2016). A vida campesina, como também de seus movimentos, não sobrevivem nem reverberam apenas pela produção do bem, que muitas das vezes aparece como item de produção e comércio. O alimento, a luta pela terra e pelas suas raízes do sertão estão voltadas para um arcabouço de história falada e de vivências heterogêneas do que é vivido na sociedade urbana. Portanto, atualmente, os movimentos não resistem apenas para se ter um local de comércio de produtos orgânicos e familiares, como também lutam pelo direito à terra, pelo direito de vida e pela sua cultura brasileira e latinoamericana.

## **5. Emergência ambiental**

É contundente afirmar que a identidade entre a urbanização e o capitalismo no sentido de progresso infundável ofuscou as discussões sobre o papel do espaço rural nas transformações capitalistas em regiões subdesenvolvidas. Como Williams (1990) bem pontua, “é importante ter em mente o grau de destruição do meio ambiente que foi e continua sendo causada pelo modo progressista da agricultura capitalista; não se trata de uma crise ,causada apenas pela indústria” (WILLIAMS, 1990). Assim, a construção de um espaço rural brasileiro se fundamentou na concentração fundiária, a qual propôs as principais bases para uma economia respaldada na agricultura para além da degradação ambiental; como também a modernização agrícola durante a Revolução Verde brasileira, dentre os anos 1960-70 (NASCIMENTO, 2008).

Nesse sentido, com a expansão agrícola e sua sequente modernização sob a instituição de concentração de terras, Humberto Nascimento assinala que a natureza socioeconômica específica do capitalismo agrário brasileiro se estabelece entre o século XIX e XX e, com a modernização conservadora durante a ditadura militar durante nos anos 1970, o Brasil adotou a exploração incessante dos seus recursos naturais pelos grandes proprietários de terras. Essa exploração não apenas recebeu apoio institucional brasileiro, mas também o aparelhamento da ciência e da agronomia inteiramente voltados para a maximização da produção agrícola e pecuária em larga escala sem diligência pela realidade socioambiental brasileira (NASCIMENTO, 2008).

Como sabido, a atividade agropecuária extensiva evita a reestruturação da floresta natural para que se possa atingir as expectativas elevadas de produção, isso, por meio da utilização de materiais orgânicos e inorgânicos e grandes maquinários. Além disso, outra características importante para se representar claramente os impactos ambientais da agricultura reside nas grandes áreas de monocultura, as quais mudam significativamente o ambiente e afetam negativamente a si próprias, o que faz com que se recorram ao uso demasiado de

substâncias tóxicas e, conseqüentemente, a aniquilação de recursos ambientais (DOBSON, 1994; MARTELL, 1994).

Dessa maneira, é urgente a necessidade de cessar ou, mais realista, minimizar ao máximo os danos desse tipo de cultura, proposta essa da agricultura sustentável pronunciada por Lewandowski na Conferência de Ministros Europeus de Meio Ambiente:

“Agricultura sustentável é o manejo e a utilização do ecossistema agrícola, de modo a manter sua diversidade biológica, produtividade, capacidade regenerativa, vitalidade e habilidade de funcionamento, de maneira que possa preservar – agora e no futuro – significantes funções ecológicas, econômicas e sociais na esfera local, nacional e global, e não cause danos em outros ecossistemas” (LEWANDOWSKI et al., 1999, citando a Conferência de Ministros Europeus de Meio Ambiente).

Como Bakonyi e Mattos denunciam, é necessário a implementação urgente da agricultura sustentável a integração entre tecnologia, meio ambiente e sociedade para minimizar esses impactos. Dentre os problemas mais nítidos da degradação ambiental reside na poluição das águas, as quais sofrem com o mal manejo e, o que antes era inalterado, agora não há possibilidade nem de se equilibrar naturalmente, requerendo ação humana. O mau manejo do solo também é um problema ambiental que afeta o assoalho de rios e córregos que potencializa o processo natural de erosão e assoreamento, levando a muitos desses cursos d’água secarem ou, simplesmente, não abarcar mais fauna e flora. Em adição, o uso incontrolado de agrotóxicos alteram toda a fauna e flora do local, causando morte em massa de organismos por intoxicação, ou agravamento de seleção de pragas, que podem gerar surtos nas plantações (DE DEUS, 2012; BAKONYI, 2012).

O Brasil tem participado ativamente dos acordos internacionais para o enfrentamento das mudanças climáticas, principalmente no que tange ao ano de 2009, na Conferência do Clima de Copenhague, em que país confirmou seu comprometimento em reduzir suas emissões de GEE (gases de efeito estufa) sendo o setor agropecuário. Para isso, foi criado o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC) para realizar a medição e implementar medidas que tentem diminuir as emissões (ASSAD, et al, 2020). Contudo, é estimado que, mundialmente, por volta de 19 a 23% de todas as emissões antrópicas de GEE sejam provenientes da produção agrícola e uso da terra. Apesar disso, o Brasil se encontra muito acima dessa medida, conforme publicado na revista Scientia Agropecuaria (2018) é estimado que no país 84,2% das emissões de N<sub>2</sub>O e 74,4% de CH<sub>4</sub> sejam provenientes da indústria agropecuária e, ainda, 40,2% das emissões de CO<sub>2</sub> decorrem do manejo da terra e da destruição de florestas (BRASIL, 2016).

Portanto, o capitalismo centrado no progresso sem limites obscurece as discussões sobre o papel do espaço rural nas transformações capitalistas em regiões subdesenvolvidas. A exploração dos recursos naturais e o uso da terra super-concentrada resultaram (e resultam cada vez mais) em danos ambientais significativos, em que a agricultura extensiva faz com que se exacerbam os problemas ambientais, afetando águas, solo e a biodiversidade. Diante dessa emergência, a promoção da agricultura sustentável integrada com a tecnologia, meio ambiente e sociedade para minimizar os impactos negativos se fazem necessárias. Todavia, apesar do movimento camponês do MST lutar para o balanceamento de poder na região rural dominado pela oligarquia, mesmo que o governo brasileiro se comprometa em acordos internacionais para a redução de emissão de GEE, o problema central se baseia na concentração fundiária na mão de muito poucos, isso, em contraposição a famílias rurais em miséria e sem acesso a terra.

#### **6. MST em contramão aos modos de produção que impulsionam o aquecimento global**

O MST, ao longo do anos, vem trabalhando de maneira a combater práticas, muitas delas na agricultura, que corroboram para o fenômeno da Ebulição Global. O Movimento dos Sem Terra, no Brasil, possui toda uma agenda de consciência ambiental, com diretrizes muito bem dispostas que fomentam ações e práticas que tem como o objetivo frear o crescimento do agronegócio em escala e por consequência traz consigo uma noção mais aprofundada de preservação do meio ambiente. E de entendimento do movimento, que as diretrizes de produção e consumo atuais, a cadeia produtiva e mercadológica como um todo, é o grande responsável por toda degradação ambiental vista nas últimas décadas. Para o MST, o “aquecimento global representa o fracasso do modelo de desenvolvimento baseado no consumo de energia fóssil, na superprodução e no livre comércio” (MST, 2007).

Diante disso, o movimento também ressalta, que as mudanças climáticas causadas pelo sistema de produção vigente afetam principalmente os produtores menores, a classe camponesa. Pois, as mudanças no regime das estações provocadas pela Ebulição Global, com alterações no sistema de chuvas, ora com inundações e precipitações torrenciais, ora com secas rigorosas, afetam o cultivo e a colheita das culturas, que muitas vezes não possuem os mesmos recursos dos grandes produtores. As mudanças climáticas, portanto, além de afetarem os pequenos produtores, afetam também a distribuição de alimentos. Portanto, para que se haja uma alternativa concreta de combate ao agronegócio predatório que está diretamente ligado com o fenômeno de aquecimento da Terra, que vem provocando mudanças climáticas extremas e



perigosas, o MST possui uma série de diretrizes e políticas, como é possível observar no documento “Posição da Via Campesina sobre o Aquecimento Global e os Agrocombustíveis”, de 2007, que é não apenas um documento para o Brasil, mas para o movimento camponês internacional (MST, 2007).

O primeiro enfoque do documento que orienta as ações do MST, preza pela soberania alimentar dos povos, reforçando a necessidade de que essa seja garantida em detrimento do lucro dos países ricos e das transnacionais. Portanto, há a ferrenha defesa da agricultura familiar e sustentável e em pequena escala, que segundo o documento é uma das maneiras mais eficientes de se conseguir a soberania alimentar, além de ser uma medida que ajuda no combate ao fenômeno de aquecimento do planeta. Para o movimento, a soberania alimentar é o direito das pessoas aos alimentos saudáveis e culturalmente apropriados, produzidos por meio de técnicas sustentáveis e saudáveis, e seu direito a definir seus próprios alimentos e sistemas de agricultura (MST, 2007).

Não apenas o MST considera a alimentação, e a soberania alimentar como um ponto crucial para se combater as mudanças climáticas, como cinéticas e acadêmicos corroboram para essa afirmação, como, Luiz Marques, professor aposentado da UNICAMP, historiador com especialização em estudos sobre o sistema capitalista e sobre as mudanças climáticas (MST, 2023). O professor diz em uma entrevista sobre o avanço do aquecimento global que:

“A quarta proposta é a desglobalização do sistema alimentar e sua transição acelerada para uma alimentação baseada em nutrientes vegetais. No Brasil, temos o exemplo magnífico do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), que aponta o caminho como uma alternativa estratégica para a agricultura no Brasil” (MARQUES, 2023).

Na entrevista, o pesquisador defende sete propostas para se combater as mudanças climáticas, e duas delas, a quarta, citada anteriormente e a terceira, que do desmatamento zero e da preservação das florestas nativas, são pautas observadas dentro do MST quando o assunto é aquecimento global. A cartilha também leva em consideração, as aspirações e necessidades daqueles que produzem, distribuem e consomem alimento, no lugar das demandas dos mercados e das transnacionais. É explicado, que a soberania alimentar favorece às economias e mercados locais e nacionais, dando maior autonomia aos camponeses, aos pequenos agricultores, aos pescadores tradicionais, aos pastores e à produção, distribuição e consumo de alimentos, que é baseada nos preceitos da sustentabilidade ambiental, social e econômica. Portanto as lutas gerais dos movimentos camponeses, propõe soluções como:

O desmantelamento completo das companhias de agrocombustíveis, que estão tomando terras dos pequenos produtores, poluindo o meio ambiente e fomentando o meio ambiente. Há

também a necessidade da troca da agricultura industrializada pela agricultura sustentável em pequena escala, sob o suporte de programas de reforma agrária. A promoção de políticas energéticas sustentáveis também é uma das pautas, que visa incluir o consumo de menor energia e a produção de energia solar e biogás pelos camponeses em detrimento da grande escala da produção de agrocombustíveis. Além disso, a implementação de políticas de agricultura e comércio em nível local, nacional e internacional, faz-se necessária, haja vista que ela confere suporte à agricultura sustentável e ao consumo de alimentos locais. o que leva também a abolição total dos subsídios que levam ao dumping (competição desleal) de comida barata nos mercados de exportação e também ao dumping de comida barata em mercados nacionais. Pelos meios de subsistência de milhões de pequenos produtores de todo o mundo, pela saúde dos indivíduos e pela sobrevivência do planeta. O movimento também exige a soberania alimentar e se compromete a lutar de forma coletiva para consegui-la (MST, 2007).

Dentre as diretrizes mais novas propostas pelo MST, Intini postula a necessidade de se ampliar fortemente as práticas orgânicas e agroecológicas de produção e a importância da utilização de sementes varietais, condenando as sementes transgênicas, que intensificam o uso de agrotóxicos. Reforça também a ideia de que não basta somente atuar no sistema produtivo, mas na estrutura fundiária brasileira como um todo, e combater a concentração de terras, herdadas dos tempos imperiais, que continuam a produzir o cenário de conflitos fundiários. Intini também fala sobre o favorecimento da monocultura e o desmatamento e traz diretrizes do movimento que reforçam a importância de se investir intensivamente em sistemas agrícolas mistos e consorciados e abandonar a prática da monocultura. Reforça também a necessidade de aumentar a fixação biológica de nitrogênio no solo, e a necessidade de se ampliar o uso de insumos orgânicos, de adotar a rotação de culturas e os manejos sustentáveis de produção; e dá destaque para a redução do uso de pesticidas e fertilizantes químicos. É falado também sobre a necessidade de se alterar radicalmente a concessão dos créditos agrícolas, que estimulam os sistemas químicos de produção e a transferência de recursos financeiros para as multinacionais de fertilizantes, máquinas e implementos, agrotóxicos e sementes (INTINI, 2013).

É possível afirmar que as políticas centrais do MST em relação à preservação ambiental giram em torno do combate ao agronegócio, a noção industrial que este confere à agricultura, e preza pela expansão da agricultura familiar, e pela soberania alimentar. Não obstante, existem outra série de medidas também defendidas pelo movimento que estão ligadas às demandas principais, entre elas pode-se observar: A revisão dos índices de produtividade agrícola, que influenciam na avaliação produtiva das propriedades e no atendimento da função social da terra; a defesa e preservação dos territórios indígenas e quilombolas; a importância de se fomentar a

criação de projetos de assentamento e fortalecer as políticas de reforma agrária; além do estabelecimento e implementação do tamanho máximo da propriedade da terra, com a finalidade máxima de combater a existência de grandes propriedades rurais e latifúndios. Se reforça a necessidade de combater o trabalho escravo, com punição aos aliciadores e aos empregadores que se valem desta prática, e por fim a ampliação das unidades de conservação, parques e reservas biológicas em todos os biomas (MST, 2007).

Ao longo dos anos, o MST vem aplicando ações orientadas pelas medidas acima discutidas, além de representar resistência contra a bancada ruralista brasileira, que fomenta o agronegócio predatório que corrobora para a intensificação do fenômeno de Ebulição Global. É nítido que o movimento vai na contramão do sistema de produção que tanto contribui para as mudanças climáticas, seja pressionando pela reforma agrária, ou fomentando a agricultura familiar e a soberania alimentar no país.

## **7. O problema oligárquico estrutural**

Como observado ao longo de toda a discussão, e no tópico anteriormente discutido, o agronegócio, a agricultura predatória, é um dos grandes impulsionadores da Ebulição Global, e sua gênese está ligada com a forma de distribuição de terras. Além do Brasil já possuir a maior concentração fundiária do planeta, os ruralistas ainda possuem interesse em terras indígenas e quilombolas, que podem ser considerados “santuários” de biodiversidade. A maneira como essa “expansão” territorial se dá, é de maneira violenta, e apenas replica a tradição colonialista presente no agronegócio brasileiro desde os tempos da colonização portuguesa (INTINI, 2013).

Basicamente, os ruralistas possuem grande concentração de poder em suas mãos, com uma bancada no senado federal que assegura seus interesses, sendo esse um dos grandes obstáculos para a reforma agrária. Outro fator que ajuda a acentuar o poder político e econômico que eles possuem, como explica o MST, é a participação do sistema judiciário, que não pune de maneira devida às transgressões das leis ambientais cometidas pelos grandes ruralistas. É importante frisar que leis não são apenas de caráter ambiental, mas existem inúmeras violações por parte dos grandes latifundiários de leis que protegem os direitos humanos e asseguram os direitos dos trabalhadores. Portanto, toda a máquina estatal foi construída de maneira a proteger esses grandes proprietários de terra, e protegê-los das sanções previstas na lei brasileira (MST, 2023).

O artigo, “Agronegócio: geração de desigualdades sociais, impactos no modo de vida e novas necessidades de saúde dos trabalhadores rurais”, de Varina Pessoa e Raquel Rigotto,

assinala o quanto o modelo oligárquico representa um problema estrutural. As autoras fazem uma assinalação muito interessante em relação ao poderio do agronegócio, elas dizem que as práticas oligárquicas, afetam sobretudo o desenvolvimento local, e prejudica o sistema econômico e trabalhistas de muitas regiões interioranas do Brasil, principalmente naquelas mais afastadas e que muitas vezes são negligenciadas pelos olhos do Estado. O artigo também menciona que o sistema oligárquico cria uma relação de dependência, ou seja, faz com que os pequenos comerciantes locais e os trabalhadores rurais menores fiquem reféns das diretrizes de plantio, de negociação trabalhista, e também comerciais dos grandes proprietários. O artigo também diz que os trabalhadores rurais são extremamente prejudicados com os acordos abusivos dos “patrões”, que muitas vezes compram, o poder público e os sindicatos para evitar “tumultos” por parte dos trabalhadores rurais que prestam serviços em seus latifúndios. Existe uma precarização total do trabalho, com muitos trabalhadores recebendo remunerações baixas, desproporcionais às longas jornadas de trabalho, além de trabalharem em condições insalubres e perigosas e de não receberem adicionais ou equipamentos de segurança para os serviços prestados. Portanto, é possível observar muitos elementos do coronelismo se perpetuando nessas grandes propriedades, não existe lei para os grandes latifundiários. Esse enorme poder político e econômico que exercem, é extremamente problemático, pois conseguem, na esmagadora maioria das vezes promover leis que favorecem seus negócios, a concentração de terra e expansão do agronegócio predatório, que por consequência representa um enorme problema ambiental (PESSOA; RIGOTTO, 2012).

Diante disso, o artigo também menciona o uso massivo de agrotóxicos, muitos deles extremamente tóxicos, não apenas para o solo, para a água e para a biodiversidade, mas também para a saúde humana, seja para os consumidores, ou para os trabalhadores das grandes lavouras. Reforçando mais uma vez, o caráter predatório e nocivo que o poder dos grandes latifúndios exerce no âmbito agrário brasileiro (PESSOA; RIGOTTO, 2012). Apesar do modelo de produção dos latifúndios, o artigo diz que:

“Essas condições são essencialmente, estruturas de sustentáculo temporário para o empreendimento, isso porque o modelo de produção adotado força a exaustão dos bens naturais. Para que uma empresa agrícola se acomode confortavelmente, ela precisa de terra e água para garantir sua ascensão e competição no mercado, pois elas funcionam como substrato para o uso intensivo de agroquímicos e fertilizantes, garantindo uma safra de toneladas de frutas e, portanto, o lucro. Somado a isso, ela precisa que o Estado lhe ofereça condições essenciais, como a oferta de subsídios que lhe permitirá obter mais lucros, além, é claro, de um elemento fundamental que é a mão-de-obra” (PESSOA; RIGOTTO, 2012).

Esse empreendimento a partir dos agrotóxicos pelos grandes ruralistas, sistematiza uma produção em larga escala de alimentos tóxicos, adoecendo os indivíduos envolvidos em seu

processo, desestabilizando o pequeno produtor que não produz na mesma escala e aumentando sua exportação para fora do país. Reafirmando várias vezes o modo de produção capitalista voltado para os grandes lucros, apoiando assim, o uso de agrotóxicos para essas produções em massa.

## **8. Considerações finais**

Como foi possível observar ao longo de toda a discussão aqui proposta, o movimento camponês, especificamente o Movimento dos Sem Terra (MST), pode simbolizar uma alternativa ao agronegócio em escala por meio de suas pautas, sobretudo, a agricultura familiar e a reforma agrária. O campesinato, além de se mostrar como um símbolo de resistência social, também serve como um símbolo de resistência ecológica, em que a oligarquia, que comanda o famigerado 'agro' em sua escala industrial, além de se mostrar uma barreira para o avanço de pautas sociais e econômicas, muitas vezes também é uma barreira imensa para o avanço de pautas ligadas à preservação ambiental. Ao longo de décadas, o movimento camponês brasileiro se mostrou um grande opositor ao sistema oligárquico vigente, combatendo-o das mais diversas formas possíveis, seja na esfera da luta camponesa com a ocupação de propriedades improdutivas, seja por meio do incentivo à agricultura familiar, pela pressão nas esferas públicas para a realização da reforma agrária, ou pelas vias da educação.

Em relação às pautas ambientais defendidas pelo MST, como bem foi apresentado nesta pesquisa, é possível concluir que o Governo Bolsonaro (2019-2022) ajudou a esvaziar as pautas ligadas à preservação ambiental e ao bem-estar ecológico, ajudando na expansão do agronegócio e no fortalecimento das oligarquias rurais, além de perpetuar um discurso incisivo que lançava um olhar criminalizador para o MST, contribuindo sobretudo para o retrocesso tanto de pautas sociais quanto ecológicas.

Portanto, a partir de tudo o que aqui foi exposto, é possível concluir que um dos grandes males, não apenas de caráter social e econômico, mas sobretudo ambiental, para o Brasil, é a maneira como a estrutura fundiária se organiza. O sistema oligárquico, que foi muito fortalecido no Governo Bolsonaro, cria barreiras que muitas vezes impedem o avanço de discussões ambientais de extrema importância para o Brasil, como se pode citar: a reforma agrária, o uso de agrotóxicos, a agricultura familiar e o desmatamento. No entanto, por mais que o sistema oligárquico seja feroz e muitas vezes implacável, o movimento camponês ainda consegue questioná-lo e trazer soluções para o sistema agrário brasileiro que contribuem para atenuar as mudanças climáticas. Portanto, o MST pode ser considerado um aliado importante para o

movimento de preservação ambiental global e, suas políticas e valores podem ser aplicados não apenas dentro de uma realidade local e nacional, mas em nível global, servindo de exemplo, sobretudo, para outras nações em desenvolvimento que, assim como o Brasil, enfrentam problemas semelhantes no que concerne ao agronegócio, aos latifúndios e às oligarquias rurais.

## REFERÊNCIAS

ASSAD, Eduardo, et al. EMISSÕES DE GASES DO EFEITO ESTUFA PELA AGRICULTURA DE BAIXA EMISSÃO DE CARBONO. **Embrapa**, 2020.

AZZI, Diego Araújo; DE JESUS SOPRIJO, Gabriel Horacio; DE ALMEIDA BRANCO, Luís Gustavo. Política externa brasileira para o meio ambiente: da formação do conceito de desenvolvimento sustentável à atuação de Jair Bolsonaro. **O Cosmopolítico**, v. 8, n. 1, p. 131-148, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/ocosmopolitico/article/view/54448>>. Acesso em: 12 de setem. 2023.

BARBOSA, Lia Pinheiro. **Movimentos sociais e políticas públicas no contexto das reformas em curso no Brasil. O Público e o Privado**, v. 15, n. 30 jul. dez, p. 129-153, 2017. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2245>>. Acesso em: 17 out. 2023.

BESSEN, Renan Marcos, et al. Práticas conservacionistas do solo e emissão de gases do efeito estufa no Brasil. **Scientia Agropecuaria**, v. 9, n. 3, p. 429-439, set. 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário da política. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 933-942.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Assembléia Nacional Constituinte.

BRASIL. Decreto n. 601, de 18 de set. de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do império.

DE DEUS, Rafael Mattos; BAKONYI, Sonia Maria Cipriano. O IMPACTO DA AGRICULTURA SOBRE O MEIO AMBIENTE. **Revista Elet. em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria. v. 7, n. 7, p. 1306-1315, mar-ago. 2012.

FEDERICI, Silvia. Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva Coletivo Sycorax, trad. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

INTINI, João Marcelo. **Estudos apontam a relação direta do agronegócio com aquecimento global**. MST.org.br, 10 set. 2013. Disponível em: <https://mst.org.br/2013/09/10/estudos-apontam-a-relacao-direta-do-agronegocio-com-aquecimento-global/>. Acesso em: 17 out. 2023.

MONTEIRO, Denis; LONDRES, Flávia. **Para que a vida nos dê flor e frutos: notas sobre a trajetória do movimento agroecológico no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8805>>. Acesso em: 16 out. 2023.

**MST. Posição da Via Campesina sobre o Aquecimento Global e os Agrocombustíveis.**

Tradução: Daniel Pereira. MST.org.br, 19 nov. 2007. Disponível em: <https://mst.org.br/2007/11/19/posicao-da-via-campesina-sobre-o-aquecimento-global-e-os-agrocombustiveis/>. Acesso em: 17 out. 2023.

MST; MARQUES, Luiz. **“A direção que precisamos seguir é a da diminuição radical da emissão de gases do efeito estufa”**: Em entrevista especial, Luiz Marques afirma: “O El Niño aparece como um novo ingrediente na intensificação de um processo que talvez já se possa caracterizar como um novo estado do clima” EntrevistasNotícias. MST.org.br, 2023. Disponível em: <https://mst.org.br/2023/10/02/a-direcao-que-precisamos-seguir-e-a-da-diminuicao-radical-da-emissao-de-gases-do-efeito-estufa/>. Acesso em: 16 out. 2023.

NASCIMENTO. Humberto Miranda. A questão ambiental na origem do problema agrário brasileiro e o caso da região Sul. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 2 (33), p. 103-132, ago. 2008.

PESSOA, Vanira Matos; RIGOTTO, Raquel Maria. **Agronegócio: geração de desigualdades sociais, impactos no modo de vida e novas necessidades de saúde nos trabalhadores rurais**. [S. l.], 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/LQHq4rgQWKgJphBkQ8Z3dmy/>. Acesso em: 16 out. 2023.

SCANTIMBURGO, André. O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 52, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/13235>. Acesso em: 12 de setem. 2023.

VAZ, Jeferson Martins. **Movimento dos Pequenos Agricultores do Brasil: A construção da Identidade Camponesa (1996-2013)**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso. Jeferson Martins Vaz. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/706>. Acesso em: 17 out. 2023.

## NOVA ÉPOCA, NOVOS DESAFIOS: RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO ANTROPOCENO

MACHADO, Leonardo Emídio<sup>1</sup>

### RESUMO

Neste artigo busca-se identificar, utilizando-se do método hipotético-dedutivo, em uma revisão bibliográfica, como a nova época geológica, chamada de Antropoceno, vem afetando as nossas percepções das Relações Internacionais. É perceptível que a espécie humana está cada vez mais agredindo o planeta Terra e que isso está ocasionando cada vez mais uma intensificação das crises climáticas. Apesar disto é perceptível que nós, enquanto espécie, temos falhado em achar soluções para diminuir e reverter os danos que causamos ao planeta. As dificuldades de se superar esse tempo de crise perpassa desde o negacionismo climático e da difícil tarefa psíquica de se enfrentar o fim do mundo até a dificuldade de se juntar atores estatais e não-estatais para enfrentar o problema de forma eficaz. A pergunta que nos move aqui é se o sistema internacional hoje consegue enfrentar que nos trás tantas incertezas quanto a crise climática atual.

**PALAVRAS-CHAVE:** Antropologia; Sistema Internacional; Crise ambiental.

### 1. Introdução

A questão ecológica cada vez mais adentra os debates dentro das ciências humanas, e vai se tornando cada vez mais um assunto mainstream em diversos campos. Nas Relações Internacionais isso também acontece, pois cada vez mais surge no campo político acordos bilaterais e multilaterais entre os Estados que adentram o tema.

Nas Nações Unidas já tivemos alguns encontros e negociações sobre a questão climática. Já passamos por Rio-92, Protocolo de Kyoto, Acordo de Paris e, mais recentemente, a COP26. Nessas iniciativas vemos cada vez mais as nações se interessando sobre essas questões climáticas e com o futuro do planeta. Além disso, vemos cada vez mais interesse em negociações sobre os créditos de carbono.

Dessa forma, a salvação do planeta se torna cada vez mais uma pauta que vai ao encontro de interesses diversos de diversos atores, tanto estatais quanto não estatais. Portanto, a questão climática nesses meios, vai se tornando algo além de uma pauta ecológica, mas que

---

<sup>1</sup> Discente da Graduação em Relações Internacionais pelo IERI/UFU em Uberlândia-MG, e-mail: leochess@hotmail.com.



se expande como pauta econômica, política e social. Além disso, dentro das Relações Internacionais, já existem aqueles que entendem a questão climática como pauta de segurança, já que está causando alguns problemas para os Estados, como a questão de novos imigrantes, além da ameaça a todos enquanto espécie.

Através das últimas pesquisas ecológicas sobre os limites planetários, foi perceptível que mesmo depois de todos os acordos e soluções que tentaram implementar como Capitalismo Verde, Desenvolvimento Sustentável, entre outras propostas que apareceram desde que o debate ambiental se popularizou, não desacelerou a destruição dos limites planetários propostos pelos ambientalistas.

Por isso, é fundamental entendermos cada vez melhor sobre essa questão do fim do mundo ecológico, suas causas, consequências e como afeta nossas relações sociais e políticas. Essas questões passam diretamente com a relação filosófica e prática entre o ser humano e a natureza. Esta relação descuidada em forma de exploração é o que está intrinsecamente ligada com as crises ambientais que estamos vivemos, e que estão se intensificando.

Nesse sentido, o conceito de Antropoceno nos ajuda a entender o novo tempo de crise que estamos adentrando e quais impactos estamos causando no planeta. Além disso, a questão sobre a nomenclatura dessa nova época nos ajuda a entender como essas questões naturais também passam por questões sociais e políticas de nossa época.

Por fim, é interessante pensar em como esse tema está sendo abordado dentro das Relações Internacionais e quais as dificuldades que a disciplina tem para lidar um tema tão abrangente e complexo. Entender como algumas implicações ao se juntar a pauta ambiental com a pauta de segurança, como alguns autores sugerem e como o Antropoceno se conecta com outras questões políticas e sociais.

## **2. Antropoceno - O Fim do Mundo Ecológico**

Um dos conceitos fundamentais para entender o fim do mundo causado pelos problemas ambientais é o de Antropoceno. Antropoceno é um conceito que designa uma nova época geológica sucessora do Holoceno, a palavra antropoceno é a junção de *anthropos* (humano em grego) e *kainos* (novo), enquanto Holoceno é a junção de *holos* (todo ou inteiro em grego) e *kainos* (novo). Esse conceito serve para designar a era em que os humanos (*anthropos*) influenciam tanto na estrutura do planeta que se tornaram uma nova força geológica. Os autores Deborah Danowski e Viveiros de Castro apontam:

“Se a ameaça da crise climática é menos espetacular que aquela dos tempos d perigo nuclear (que não deixou de existir, sublinhe-se), sua ontologia é mais complexa, tanto no que respeita às conexões com a agência humana, como à sua cronotópica paradoxal. Seu advento recebeu “nosso” nome, Antropoceno, designação proposta por Paul Crutzen e Eugene Stoermer para o que eles entendem ser a nova época geológica que se seguiu ao Holoceno, a qual teria se iniciado com a Revolução Industrial e se intensificado após a Segunda Grande Guerra.” (DANOWSKI; VIVEIROS DE CASTRO, 2017, p. 18-19)

Percebe-se que existem diferenças do fim do mundo nuclear e do ecológico. Quando pensamos no fim do mundo nuclear é um acontecimento chamativo, onde diante de tensões políticas que não se resolvem um lado aperta um botão que acaba com tudo com diversas explosões, algo bem dramático e espetacular, ou seja, hollywoodiano. Já o fim do mundo ecológico é difícil de pensarmos sobre, pois é bem mais chato e arrastado, portanto é muitas vezes difícil de alertar e convencer as pessoas de que ele está acontecendo. Dessa forma, o conceito Antropoceno é importante já que responsabiliza a nossa espécie como carro-chefe das mudanças que estão acontecendo no planeta.

O Antropoceno é uma época geológica que faz referência aos causadores desta. Embora tenha começado conosco, muito provavelmente terminará sem nós (DANOWSKI; VIVEIROS DE CASTRO, 2017). O Antropoceno é a passagem do ser humano de um agente para a função de uma estrutura, portanto mesmo após a extinção da espécie humana seus efeitos ainda estarão sendo sentidos no mundo, até o planeta superar esses e iniciar uma nova época geológica. Nosso presente é o Antropoceno, mas ainda muitos dos seus efeitos estão por vir sem a possibilidade de anulá-los. (DANOWSKI; VIVEIROS DE CASTRO, 2017)

Portanto, muitos enxergam o Antropoceno como símbolo do triunfo da humanidade sobre a natureza, por conta de um pensamento de Homem x Natureza que já foi importante para o desenvolvimento humano anteriormente na história. Porém hoje, esse pensamento acaba se tornando obsoleto, já que a exploração indefinida da natureza pela humanidade está gerando efeitos negativos para o planeta, para as outras espécies e para outros seres humanos. Com o domínio sobre o planeta, a espécie humana está acelerando cada vez mais para sua própria destruição.

Mas quando se iniciou o Antropoceno? Existem diversas discussões tanto sobre quando se inicia o Antropoceno e sobre sua nomenclatura. O maior consenso parece ser a de que o Antropoceno se iniciou com a revolução industrial. Contudo existem outros que apontam para a colonização das Américas, por conta de toda exploração de riquezas naturais. Ainda há

os que apontam para a criação e lançamentos das bombas atômicas pela quantidade de energia que estas liberaram dentro da superfície terrestre, além do desastre ambiental causado pela radioatividade. Porém alguns argumentam que a data inicial de fato seria no Neolítico, quando começa o processo de sedentarização do homosapiens e a divisão do trabalho, contudo isso parece servir apenas para retirar o peso da responsabilidade que o sistema econômico capitalista.

Outros apontam para as décadas de 1940 e 1950, onde houve um aumento da intensidade do impacto do capitalismo e da espécie humana no meio ambiente, esse fenômeno recebeu o nome de Grande Aceleração. Para muitos esse período é o ponto de inicial do Antropoceno, pois foi onde o capitalismo se expandiu de tal forma que os impactos no planeta da espécie humana passaram a não poder ser ignorados juntos com a invenção das bombas nucleares. (FOSTER, 2016)

Essa questão sobre quando começa o Antropoceno existe por conta de que essa crise ecológica acaba se relacionando com outros temas e crises de forma a ser difícil apontar apenas uma linhagem que nos trouxe até esse momento. Portanto, temas como economia e produção, diferenças étnicas, feminismo, vida não-humana, migração, modernidade, entre outros, não são raros de serem tratados dentro desse guarda-chuva que é o antropoceno.

Mostraremos como a influência desses temas, também, acarreta uma dificuldade de se propor uma nomenclatura que faça sentido para se tratar todos esses temas que são afetados pelo Antropoceno. Porém, já é possível perceber que o antropoceno vai além de apenas um nome para um tempo geológico, mas também um potente conceito dentro das ciências humanas que se relaciona com diversos campos de estudo.

Essa discussão sobre como chamar essa nova época geológica é interessante, pois cada um desses nomes servem para dar ênfase em características distintas. O Capitaloceno é importante para apontar a origem e os “culpados” por adentrarmos nessa era, além de apontar que existem outros humanos, não capitalistas, que conseguem ter uma relação saudável de não exploração com a natureza, os povos indígenas.

Dentre os que vão contra o nome de Antropoceno e preferem o termo “Capitaloceno”, incluindo o sociólogo Jason Moore e a filósofa Donna Haraway, apontam que esse outro termo serve justamente para apontar que o capitalismo como responsável pelo surgimento do Antropoceno, e que portanto a origem da crise reside, em última instância, nas relações de produção antes que nas (e antes das) forças produtivas (DANOWSKI; VIVEIROS DE CASTRO, 2017). Moore aponta que o capitalismo e sua construção ajudou a modificar as

relações entre o homem e a natureza de forma a se tornar cada vez mais exploratória até se expandir para outros tipos de relações humanas:

“Uma vez que começamos a nos perguntar o que motiva o estado desastroso da situação atual, passamos das consequências do processo de criação de ambiente (*environment-making*) às suas condições e causas. E, uma vez que começamos a fazer perguntas sobre a criação de ambiente iniciada por humanos, um novo conjunto de conexões aparece. São conexões entre criação de ambiente e relações de desigualdade, poder, riqueza e trabalho. Começamos a fazer novas perguntas sobre a relação entre mudança ambiental e quem tem seu trabalho valorizado - e sua vida valorizada. As noções de classe, raça, gênero, sexualidade, nação - e muito, muito mais - podem ser entendidas em termos de sua relação dentro da natureza como um todo, e de como essa natureza foi radicalmente refeita ao longo dos últimos cinco séculos.” (MOORE, 2022, p. 130)

Moore mostra como essa questão da nomenclatura envolve a procura das causas que nos trouxeram até aqui (no fim do mundo) e os “culpados” de tudo isso. A resposta que a palavra Antropoceno nos trás é a de que seria responsabilidade de todos como raça humana. Porém essa relação da exploração humana como sujeito com a natureza como objeto dentro da construção do capitalismo extrapola para uma “naturalização”, ou objetificação, de grande parte dos humanos da humanidade, esses humanos eram excluídos e vistos como parte da natureza, assim como as árvores, solos, rios, minérios e animais, e foram tratados como recursos tal qual a natureza.

Esses excluídos de sua humanidade, seriam aqueles que foram explorados junto da natureza para a construção do capitalismo - povos indígenas, africanos escravizados, quase todas as mulheres e até mesmo muitos homens de pele branca (eslavos, judeus, irlandeses) (MOORE, 2022, p 130). Em busca de contemplar esses que foram excluídos de sua humanidade, e portanto não são inteiramente contemplados dentro do *Anthropos* no conceito de Antropoceno surgem novos significantes que buscam contemplar as lacunas do conceito original, como o Faloceno, Plantationceno, Chthuluceno, e é claro o próprio Capitoloceno.

As Ecofeministas são uma parte importante dentro desse debate sobre as limitações contemplativas do Antropoceno, em como os exploradores da natureza sempre tiveram um perfil específico de gênero e etnia específica. Dessa forma, foram criados conceitos interessantes como o Faloceno que aponta para esse perfil da humanidade que transforma a natureza e o Plantationceno que tenta demonstrar qual tipo de transformação que está ocorrendo na natureza.

“Em primeiro lugar, o faloceno, que simboliza a tradução da diferença sexual em desigualdade nos modos de produzir efeitos nefastos sobre o planeta, a exemplo das emissões de GEE. Nesse sentido, indica que qualquer proposta alternativa ao femicídio, ao etnocídio, ao ecocídio e ao geocídio passa pelo reconhecimento da dimensão de gênero na crise do antropoceno. Em segundo lugar, o plantationceno, que aponta para a transformação devastadora (da natureza e de alguns humanos) de fazendas, pastos e florestas em plantações extrativas e baseadas em trabalho escravo, que prossegue na produção global de carne industrializada, no agronegócio da monocultura, e nas imensas substituições de florestas multiespecíficas por monoculturas.” (MILANI, 2022. p. 7)

O termo de Chthuluceno, também, foi cunhado por uma ecofeminista, Donna Haraway, porém esse se trata de um termo que busca incluir outros agentes não-humanos, ao invés de apontar um agente específico, nesse caso a crítica está de que o Antropoceno é demasiadamente centrado no humano. Portanto, o que a autora busca é justamente organizar as formas de vida de forma não hierárquica para enfrentar, ou como ela coloca “*becoming with*”, o problema. Essa ótica escolhida pela autora é uma forma de pensar a história através de uma perspectiva diferente, enquanto o Antropoceno olha esse momento da história através da perspectiva de uma espécie específica, o Chthuluceno está contando através da perspectiva de todas as espécies. (HARAWAY 2022a, p. 103)

Ademais, ainda existem outros “cenos” que contam outras perspectivas sobre a história do planeta. O Homogenoceno que aponta para a diminuição da biodiversidade no planeta. O Plasticeno que está relacionado a produção de plástico que tem grande impacto ao ser jogado na natureza. Portanto, por essa grande infinidade de novas relações que estão sendo criadas por essa nova época, foi preferível colocá-las dentro do “guarda-chuva” do conceito de Antropoceno.

Além disso, o nome Antropoceno é importante não por olhar para o passado de como chegamos nessa era, mas para pensar num futuro pós-fim do capitalismo, já que, mesmo com o fim deste, os efeitos do Antropoceno serão vigentes por um bom tempo até se iniciar uma nova época geológica. Portanto, ao contrário da famosa frase de que “é mais fácil imaginar o fim do mundo que o fim do capitalismo”, numa perspectiva antropocênica o fim do capitalismo está, de certa forma, mais palpável que o fim do mundo.

Sendo assim, o nome Antropoceno faz uma chamada para a responsabilidade do ser humano enquanto espécie para tomar responsabilidade pelo impacto que está causando no meio ambiente, já que faz-se necessário não apenas a dissolução do modo atual de organização

socioeconômico, mas que surja uma nova organização e um novo modo de vida capaz de solucionar os problemas socioecológicos postos pelo Antropoceno, e seus conceitos análogos.

Por fim, o termo Antropoceno é usado aqui como uma forma de união de dois aspectos importantes que permeiam as crises climáticas, que são os pontos de vista voltados para ciências naturais e os das ciências sociais (FOSTER, 2016, p. 4). As questões naturais estão relacionadas com a crise climática, as mudanças geomorfológicas, a extinção das espécies, entre outros aspectos que nos permitem entender as características materiais dessa época. As questões sociais estão relacionadas com os aspectos históricos, sociais, econômicos, entre outros aspectos que nos permitem entender como chegamos a essa era e como está nos afetando no dia-a-dia.

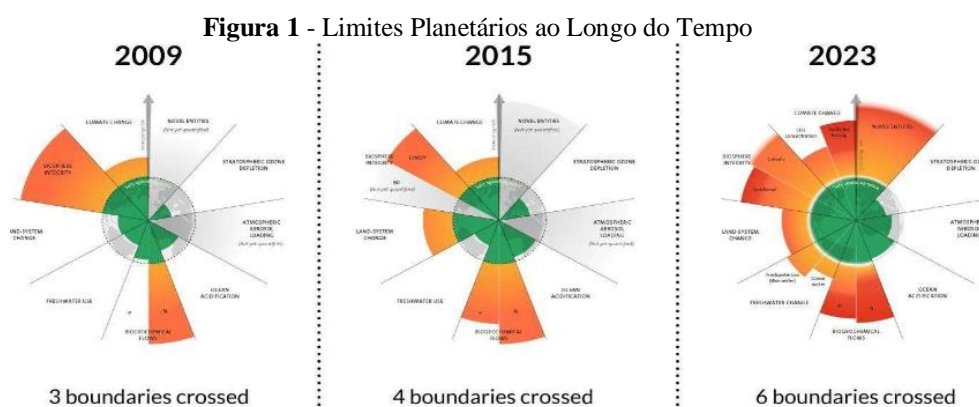
Portanto, é preciso entender quais são esses impactos que estão sendo deixados pelos seres-humanos no planeta terra de forma que a espécie tenha se tornado uma época geológica. Ademais, entender os motivos do sistema capitalista atual não conseguir superar esses problemas ecológicos.

Os impactos deixados pelos seres humanos no planeta terra são diversos e é uma tarefa extremamente difícil como esse rastro deixado pela humanidade vai afetar o Sistema Terra. Alguns cientistas naturais e ambientalistas procuraram uma forma de pensar quais seriam os limites do planeta. Esses chamados Limites Planetários propostos por Rockstrom (2009), em parceria com diversos outros cientistas, são uma tentativa de calcular um campo de impacto onde a humanidade consiga continuar se desenvolvendo sem gerar uma mudança permanente colocando em risco o ambiente e o clima que estamos acostumados a viver.

“Propomos uma nova abordagem à sustentabilidade global na qual definimos limites planetários dentro dos quais esperamos que a humanidade possa operar com segurança. Transgredir uma ou mais fronteiras planetárias pode ser prejudicial ou mesmo catastrófico devido ao risco de ultrapassar limiares que desencadearão mudanças ambientais abruptas e não lineares em sistemas à escala continental e planetária.” (ROCKSTROM et al, 2009, p. 2)

Segundo esses pesquisadores, em 2009, o ser humano já teria ultrapassado três dos nove limites planetários propostos. Os limites que foram já ultrapassados são Mudança de Clima, Taxa de Perda de Biodiversidade e os Fluxos Biogeoquímicos (com a interferência dos ciclos de fósforo e nitrogênio). Os outros limites são Acidificação dos Oceanos, Depleção da Estratosfera, Carregamento de Aerossol Atmosférico, Uso Global de Água Doce, Mudança no Sistema Terrestre (Porcentagem da cobertura global da terra convertida em terras agrícolas) e Poluição Química.

Em 2015, o mesmo grupo aponta que o limite de Mudança no Sistema Terrestre começa a ser ultrapassado, fazendo com que nós tenhamos ultrapassado quatro dos nove Limites Planetários (STEFFEN et al, 2015). Já em 2023 sai o último relatório desta equipe, dessa vez seis Limites Planetários foram ultrapassados que inclui os quatro limites das outras pesquisas com a adição do Uso Global de Água Doce e Novas Entidades, essa última é uma atualização do limite de Poluição Química e a definição desta fronteira está agora restrita a introduções antropogênicas verdadeiramente novas no sistema terrestre. (RICHARDSON et al, 2023)



Fonte: Stockholm Resilience Centre, baseado na análise de Richardson et al 2023.

Esses novos dados denunciam a ineficácia das ações tomadas até o momento para impedir o colapso climático ou mesmo o conter. Além disso, é importante notar que o Sistema Terra é interligado de forma a ser incerto qual será o impacto da transgressão de cada um desses limites. Uma grande alteração no em lugar pode afetar outro lugar completamente diferente, um exemplo dado é que o desflorestamento da Amazônia pode diminuir o recurso de água doce na Ásia (ROCKSTROM et al, 2009).

Sendo assim, mesmo com esses dados sobre os Limites Terrestres é difícil entender completamente o nível das consequências dessas alterações causadas pelos seres humanos, pois é incerto como o Sistema Terra irá reagir com a transgressão de dois ou mais Limites Planetários. Além disso, a dificuldade de se obter o feedback do próprio Sistema-Terra sobre as mudanças que estão acontecendo, dificulta uma análise mais precisa sobre as consequências das ações humanas.

“Há poucas dúvidas, porém, de que as complexidades dos processos e feedbacks lentos e rápidos interconectados no Sistema Terrestre proporcionam à humanidade um paradoxo desafiador. Por um lado, estas dinâmicas sustentam a resiliência que permite ao planeta Terra permanecer num estado propício ao desenvolvimento humano. Por outro lado, eles induzem-nos a uma falsa sensação de segurança, porque a mudança incremental pode levar à ultrapassagem inesperada de limiares que levam

o Sistema Terrestre, ou subsistemas significativos, abruptamente a estados deletérios ou mesmo catastróficos para o bem-estar humano. O conceito de fronteiras planetárias fornece uma estrutura para a humanidade operar dentro deste paradoxo.” (ROCKSTROM et al, 2009, p. 28)

Justamente por essa falsa segurança, citada por Rockstrom et al, é difícil de combater essa crise climática, pois as consequências das ações humanas são lentas e difíceis de prever como chegarão. Isso causa um desinteresse para se combater a crise de forma eficaz e radicalidade necessária, dessa forma a humanidade continua mantendo a expansão do sistema capitalista sem se preocupar com a exploração da natureza que este exige.

O texto do físico e ambientalista Costa (2014), nos mostra como o capitalismo do século XXI faz uma má leitura da materialidade ao se utilizar dos recursos do planeta. Dessa forma, a crise ecológica é uma manifestação de uma etapa do desenvolvimento capitalista que avança ultrapassando os limites naturais, além de se tornar cada vez mais violento com aqueles que são obstáculos de seu desenvolvimento (COSTA, 2014). Portanto, a questão ecológica do Antropoceno está intimamente ligada à luta de classes, pois aqueles que atrapalham a ampliação do domínio capitalista são os povos indígenas ou as populações mais pobres que estiverem em lugares de interesse dos capitalistas.

Sendo assim, essa “má leitura da materialidade” feita pelo capitalismo é relacionável com a leitura que Guy Debord (1971) <sup>1</sup> faz de que “(...)O capitalismo finalmente trouxe a prova, por seu próprio movimento, de que *ele não pode mais desenvolver as forças produtivas*; e isso não *quantitativamente*, como muitos acreditaram compreender, mas *qualitativamente*”. Apesar de não estar falando diretamente de “Antropoceno”, ele está criticando as causas, capitalistas, deste<sup>2</sup>.

O Antropoceno nos mostra uma fraqueza da ciência moderna diante dessa crise ecológica, pois consegue prever o desastre, mas se mostra ironicamente improdutivo para apresentar soluções e escapes para desarmar esse problema que ela mesma criou, inclusive aparece como motivador para essa produção desenfreada que não se importa com a materialidade da natureza.

“(…) já o problema da degradação da totalidade do ambiente natural e humano deixou completamente de se colocar no plano da pretensa qualidade antiga, estética ou outra, para se tornar radicalmente o próprio problema da *possibilidade material de*

---

<sup>1</sup> Traduzido por Emiliano Aquino e disponível em: <http://juralibertaire.over-blog.com/article-13908597.html>.

<sup>2</sup> Ou seja, uma visão mais ligada à nomenclatura de “Capitaloceno”.



*existência* do mundo que persegue um tal movimento. A impossibilidade está de fato já perfeitamente demonstrada por todo o conhecimento científico separado, que discute somente sua data de vencimento; e os paliativos que, se fossem aplicados firmemente, a poderiam regular superficialmente. Uma tal ciência apenas pode acompanhar em direção à destruição o mundo que a produziu e que *a mantém*; mas ela é obrigada a fazê-lo com os olhos abertos. Ela mostra assim, num nível caricatural, a inutilidade do conhecimento sem uso.” (DEBORD, 1971)

Essa ciência moderna, e intimamente conectada ao pensamento burguês, só consegue pensar metodologicamente o quantitativo como sério, mensurável e efetivo, enquanto ignora o qualitativo por sua incerta decoração subjetiva ou artística do verdadeiro real estimado em seu verdadeiro peso (DEBORD, 1971).

O artigo de Debord, de 1971, se mostra cada vez mais acertado. O artigo de Luiz Marques, já em 2017, mostra os mesmos problemas apontados por Debord de que o capitalismo não consegue solucionar os problemas climáticos. Marques mostra como é consensual vários dados “quantitativos” de que o aumento da interferência antrópica no sistema Terra está nos conduzindo a um colapso socioambiental iminente que constitui o conteúdo comum de todos os alertas emitidos pelos coletivos de cientistas acima citados (MARQUES, 2017). Mas que mesmo assim não está sendo o suficiente para que haja uma reação quanto a essa transformação que está acontecendo no planeta.

Se mesmo com esse consenso científico, o que está impedindo achar soluções para o problema ambiental? Marques (2017) chega a uma conclusão interessante de que existem três fatores que contribuem para uma dificuldade de se lidar com a problemática do antropoceno. A primeira é a questão do negacionismo promovido pelas próprias corporações, mas que, ainda sim, não explica as dificuldades de se lidar com o problema em grupos que têm acesso às informações científicas de que o problema realmente existe.

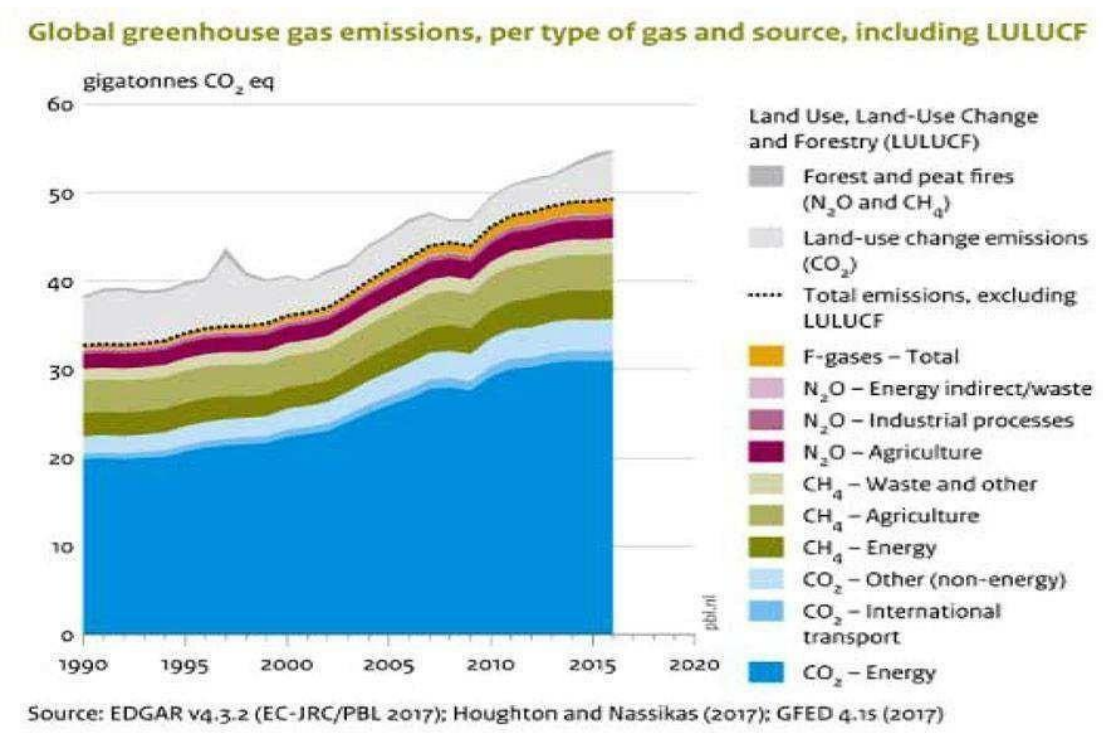
Para explicar esse acontecimento, o artigo de Marques aponta para a existência de dois bloqueios, o bloqueio epistemológico e o bloqueio psicológico. Sobre o bloqueio epistemológico, Marques (2017) aponta que a raiz desse bloqueio epistemológico está na crença de que o capitalismo global pode continuar avançando de forma rápida em duas direções básicas requeridas pela ciência: a redução para zero das emissões de carbono nas próximas duas décadas, feito de forma que ainda agrada o próprio mercado; honrar os acordos diplomáticos tais quais o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris.

Sobre essas duas direções, Marques (2017), mostra que ambas não estão sendo cumpridas. Outra afirmação que está relacionada com esse bloqueio epistemológico é o de que as emissões globais de Gases de Efeito Estufa estão se estabilizando. Porém o autor aponta

que o que está havendo é apenas uma redução do consumo de carvão que foi graças a uma maior competitividade e disponibilidade do Gás Natural.

Os dados do **Emission Database for Global Atmospheric Research (EDGAR)** mostram que houve um aumento da emissão dos Gases de Efeito Estufa como um todo:

**FIGURA 1** - Gráfico de emissão de Gases de Efeito Estufa



Fonte: Emission Database for Global Atmospheric Research (EDGAR).

Sobre o gráfico do **EDGAR** e dos comentários de que existe uma melhora na emissão de Gases de Efeito Estufa, o autor comenta:

“É significativo que um eminente representante desse bloqueio epistemológico, **Lord Nicholas Stern**, Presidente da British Academy, tenha visto na figura acima motivo para comemorar: “Esses resultados são uma bem-vinda indicação de que estamos nos aproximando do pico das emissões anuais de gases de efeito estufa”. Esse comentário de Stern lembra as peripécias pré-copernicanas do geocentrismo ptolomaico. Lá se tratava de “salvar” a hipótese geocêntrica. Aqui, de “salvar” a hipótese de que o capitalismo pode no limite nos desviar do colapso socioambiental. Pois esse gráfico simplesmente não mostra estabilização. Ele diz alto e bom som que em 2010 o mundo emitiu 50 Gt CO<sub>2</sub>-eq e que houve em 2016 aumento dessas emissões da ordem de 7%. Definitivamente não há motivo para considerar tal aumento bem-vindo.” (Marques,2017)

Portanto, é visível a dificuldade de se conciliar epistemologicamente o capitalismo com o combate a destruição ambiental e uma estratégia de contenção dos danos causados pelo

Antropoceno. É necessário procurar outras bases de pensamento e organização política para enfrentar esse processo.

Já o bloqueio psicológico serve como um refúgio óbvio de não se pensar no problema através dos dados científicos relevantes, pois estes invocam um pessimismo por seu caráter catastrófico. Sendo assim, é mais fácil se apegar apenas aos dados que apontam para alguma melhora e continuar acreditando num progresso do “capitalismo verde”.

Esse tipo de resposta que nos parece mais pautada em crenças do que na ciência em si está se tornando cada vez mais comum quando a crise climática e a dificuldade de enfrentá-la aparece. E esse tipo de reação surge, pois a ideia de Antropoceno põe diretamente em xeque a posição de domínio humano sobre a natureza e desafia o progresso econômico que o capitalismo promete. Steffen aponta que:

“Esta resposta pode tornar-se ainda mais pronunciada no Antropoceno, quando a noção de “progresso” humano ou o lugar da humanidade no mundo natural é diretamente desafiada. Na verdade, os sistemas de crenças e pressupostos que sustentam o pensamento econômico neoclássico, que por sua vez tem sido um dos principais impulsionadores da Grande Aceleração, são diretamente desafiados pelo conceito do Antropoceno.” (Steffen et al , 2011, p. 862)

### **3. Desafios Para as Relações Internacionais**

Em primeiro momento, a pauta ambiental nas Relações Internacionais aparece muito atrelada com os acordos bilaterais e multilaterais entre os Estados. Reuniões como Rio-92, Protocolo de Kyoto, Acordo de Paris e, mais recentemente, a COP-26, porém esses acordos ainda têm dificuldades de apresentar resultados. As dificuldades vão desde metas pequenas que não têm grande impacto, países que não cumpre o prometido ou chegar em um acordo que seja satisfatório para todos.

Sobre essa última dificuldade, ela geralmente está atrelada na questão de que os países emergentes têm dificuldades de manter algum nível de desenvolvimento competitivo sem causar danos a própria natureza, especialmente aqueles países que ainda dependem muito do exportação de matérias-primas extraídas da terra ou de grandes plantações que levam a monocultura.

Algumas iniciativas internacionais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, já estão sendo percebidos como utopias contemporâneas no sentido ser o norteador do pensamento político contemporâneo, porém ainda se mostra inalcançável pelo

seu caráter mais focado na parte de Desenvolvimento do que na parte Sustentável (VEIGA, 2017). Isso ocorre pela dificuldade de se combinar as duas coisas e pela preferência pela parte econômica do desenvolvimento ao invés da parte ambiental do adjetivo sustentável que exige não só um adiamento da crise, mas uma forma de conviver com os limites planetários através de uma forma de readaptação ao ambiente.

“Se o critério decisivo for a retórica das relações internacionais, particularmente aquelas que ocorrem no âmbito das Nações Unidas, com certeza pode-se concluir que o desenvolvimento sustentável já é a grande utopia contemporânea. No entanto, se o critério for a governança global, essa conclusão já começa a ficar inconsistente, pois, por mais e melhor que tenham evoluído as instâncias e instituições de governança do meio ambiente, elas permanecem bem distantes daquelas que promovem a governança do desenvolvimento. Por isso, a rigor, não chega a haver governança mundial da sustentabilidade, a menos que se entenda essa noção como restrita à questão ambiental.” (VEIGA, 2017, p. 245)

A retórica de Desenvolvimento Sustentável está atrelada à construção de um Capitalismo Verde que, como já foi mostrado, é um termo conflitante em si, já que muitas das respostas para a crise climática passam por uma diminuição de produção e consumo de alguns recursos. Outro ponto é a confiança de que a tecnologia consegue de alguma forma manter o tipo de produção atual só que de uma forma alternativa, mas o que é percebido é que a tecnologia vem se desenvolvendo o suficiente para enfrentar a crise, porém ainda é necessário uma maior ação política que consiga resolver as complexidades que o Antropoceno traz. (VIOLA; BASSO, 2016, p. 4)

As propostas de um multilateralismo, como os mostrados por Milani (2022), acabam parecendo inocentes diante do problema, pois, também, confiam em iniciativas como capitalismo verde e uma boa relação de todos os Estados para resolver o problema. A questão é que como foi mostrado o capitalismo verde com o desenvolvimento sustentável não vem trazendo bons resultados, pois a parte do desenvolvimento sempre vai sobressair diante do sustentável.

Outro ponto é que essa proposta de multilateralismo não leva em conta as desigualdades entre os próprios Estados e dos atores não-estatais. Portanto, mesmo diante de uma possibilidade de negociação, existem interesses estatais e empresariais que se sobressai diante de um interesse coletivo diante a crise climática, pois existem aqueles que ganham em como é a relação humana com a natureza e não são afetados na mesma intensidade diante dos problemas que ocorrem por causa dessa relação.

Além disso, essa cooperação que esse tipo de ideia exige está se tornando cada vez mais distante, cada vez mais o Sistema Internacional está se tornando cada vez menos harmônico e mais conflituoso. Cada vez mais surgem mais conflitos locais entre Estados menores, ou dentro dos Estados através de grupos extremistas ou terroristas, enquanto o Sistema Internacional vem mostrando uma inabilidade de resolver conflitos desse tipo, muitas vezes optando por não intervenção.

“Este cenário representa um retrocesso significativo em relação ao mundo que se almejou construir no pós-guerra. O direito internacional, avanço importante da cooperação humana, é baseado na igualdade normativa e tem efeitos limitados sobre uma realidade dominada pelas disparidades de riqueza e poder. Quando se enfrentam problemas complexos de provisão de bens comuns globais, como a mudança do clima, a discrepância entre realidade desigual e a igualdade normativa torna-se ostensiva, e explica, em grande medida, a incapacidade do regime internacional para obter soluções eficientes para a questão.” (VIOLA; BASSO, 2016, p. 5-6)

A ameaça da instabilidade ambiental traz um grande problema para o campo, pois como a maioria das ciências sociais foi pensada para um mundo onde o meio ambiente é estável e favorável para o desenvolvimento e prosperidade humana. A partir do momento em que o ambiente já não mais corresponde a esses pressupostos, o campo tem dificuldades de apresentar respostas para o problema.

Viola e Basso (2016) mostram que o campo esteve acostumado a lidar com dois tipos de situações. O primeiro tipo são situações de grande chances de acontecer, mas que não possuem grandes riscos como conflitos locais. O segundo tipo são os acontecimentos raros, mas que possuem um poder enorme de impacto para a estabilidade do Sistema Internacional como guerras mundiais e nucleares. O problema é que a questão da crise ambiental tem um impacto gigantesco e grandes chances de acontecer.

O problema de se lidar com uma crise climática é que o “feedback” do planeta é muito lento para nós que estamos acostumados a lidar com respostas rápidas de causa e efeito. Isso causa tanto um problema de se identificar que tais problemas são consequências das ações da humanidade quanto uma dificuldade de saber se as respostas dadas às crises são o suficiente. Por isso para enfrentar esse problema é necessário uma revisão de conceitos centrais da disciplina, como posto por Viola e Basso:

“O insucesso do regime em obter a mitigação da mudança do clima decorre das características do atual sistema político-jurídico, desenvolvido para lidar com curto prazo entre ação política e seu efeito, questões de causa e consequência diretas e relacionadas com atividades determinadas. A mudança do clima é cercada de

incerteza e complexidade, e opera no longo prazo. Uma solução mais efetiva para o problema passa pela revisão dos conceitos de ameaça e segurança, com o reconhecimento do Antropoceno, de sua escala e de suas características; pela revisão do conceito de interesse nacional, para além das bases vestfalianas; e pelo aprofundamento da governança global.” (VIOLA; BASSO, 2016, p. 8)

Uma proposta comum na biografia sobre o enfrentamento das crises climáticas é tratar o Antropoceno como uma pauta de segurança, nos textos de Milani (2022) e Viola e Basso (2016) esse tipo de sugestão já aparece. É perceptível que o caminho para lidar com esse problema passa por algo do tipo, pois a ameaça climática é uma ameaça a segurança da própria espécie, portanto não é difícil de conectar a pauta ambiental com a pauta de segurança dentro das Relações Internacionais. Esse tipo de ação dentro da disciplina pode ser bastante positiva, pois dentro da disciplina muitas vezes as questões de segurança são levadas mais a sério do que outras questões que fogem a esse escopo.

Porém, ainda é necessário ter uma preocupação em como fazer isso, pois como vimos, através do conceito de Antropoceno, a questão ambiental é complexa e está ligado a uma grande teia de interesses sociais, políticos e econômicos diferentes. Um exemplo é a “profecia” do jornalista americano, Robert D. Kaplan, já tratando a questão climática como pauta de segurança:

“Está na hora de reconhecer o “meio ambiente” pelo que realmente é: a questão de segurança nacional do início do século XXI. O impacto político e estratégico de populações em crescimento, propagação de doenças, desmatamento e erosão do solo, esgotamento da água, poluição do ar e, possivelmente, aumento do nível do mar em regiões superpovoadas, como o Delta do Nilo e Bangladesh - desdobramentos que vão impulsionar as migrações em massa e, por sua vez, incitar os conflitos entre grupos -, serão o desafio central da política externa, gerando vários outros problemas, levantando multidões e unindo os mais diversos interesses remanescentes da Guerra Fria. (KAPLAN, 1994, p. 58; apud BRAND; WISSEN, 2021, p. 42)

É perceptível que Kaplan faz um grande acerto ao ponderar que a questão ambiental é a grande questão de segurança nacional do Século XXI, porém a forma como ele aborda esse tema deixa espaço para uma interpretação xenofóbica sobre essa questão. Os países europeus já começam a usar esse tipo de retórica para impedir a entrada de refugiados ambientais em seus países. Já que os países europeus, por estarem no centro do capitalismo, tendem a ter mais recursos para enfrentar as mudanças climáticas que os países periféricos.

Diante disso, é necessário refletir sobre como se utilizar da crise climática como uma pauta de segurança sem cair em armadilhas que levam para esse tipo de pensamento excludente. Ao se pensar sobre a questão ambiental é necessário refletir sobre relações estruturais políticas e sociais que permeiam a sociedade atual, hoje essas relações são pautadas pelo Capital, para entender como as relações entre Estados no capitalismo estão acontecendo de forma a influenciar na forma como exploramos a natureza.

Isso se dá pelo fato de que muito do pensamento sobre crises ambientais percebem essas questões dentro de uma ótica individualista, ou seja, não percebem as relações estruturais que passam pelo problema. Os países do Sul têm problemas para aderir ao desenvolvimento sustentável justamente pelas suas relações com os países do Norte, e estes países conseguem desenvolver uma economia ambientalmente responsável por sua exploração do sul, através do extrativismo.

#### **4. Conclusão**

Dessa forma, podemos voltar a crítica a disciplina de Relações Internacionais de que esta foi construída numa base que considerava o meio ambiente estável e favorável para a espécie humana. Porém ao se deparar a essa nova época do Antropoceno em que uma crise ambiental é certa, essas bases se demonstram falsas e revelando fragilidades na forma com que o Sistema Internacional foi construído, pois a atuação individualista dos Estados de forma a sempre agir de acordo com seus interesses para manter uma independência em relação aos outros. Entretanto, esse comportamento deixou o Sistema Internacional fragilizado para inimigos ou problemas de fora, como é o caso do colapso climático. E isso se deve a necessidade de cooperação em um nível que não é possível de ser feito na forma que todo o sistema é montado nos dias atuais.

Portanto, se não for possível esse tipo de reestruturação do modelo internacional, pelo triunfo da dificuldade de uma cooperação mais profunda, não será possível de mitigar de forma relevante os efeitos do Antropoceno e será cada vez mais comuns conflitos pelos recursos cada vez mais escassos, especialmente favorável para aqueles que já construíram um nível de prosperidade através das relações de exploração mantidas até os dias atuais.

#### **REFERÊNCIAS**

COSTA, Alexandre A. Sobre Crise Ecológica, Violência e Capitalismo no Século XXI. **Colóquio Internacional Os Mil Nomes de Gaia**. Rio de Janeiro, Setembro, 2014. Disponível em: <https://osmilnomesdegaia.files.wordpress.com/2014/11/alexandre-costa.pdf>.

DANOWSKI, Déborah; VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. **Há mundos por vir?**: Ensaios sobre os medos e os fins. 2 ed. Florianópolis: Cultura e Barbárie. 2017.  
DEBORD, Guy. **O Planeta Doente**. Tradução: Emiliano Aquino. Disponível em: <http://emilianoaquino.blogspot.com/2007/11/o-planeta-doente.html>. Acesso em: 2023. Título Original: La planète malade.

FOSTER, John Bellamy. The Anthropocene Crisis. **Monthly Review**, v. 68, n. 4, p. 9, 2016.  
HARAWAY, Donna J. Ficar com o problema: Antropoceno, Capitaloceno, Chthuluceno. In: Moore, Jason W. (Org). **Antropoceno ou Capitoceno?** Natureza, história e a Crise do Capitalismo. São Paulo: Elefante, 2022a. p. 66-125.

HARAWAY, Donna J. Habitar a Barriga do Monstro. In: DANOWSKI, Déborah; VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo; SALDANHA, Rafael (Org). **Os Mil Nomes de Gaia: do Antropoceno À Idade da Terra**. Rio de Janeiro, 2022b. p. 418-430

MARQUES, Luiz. A atual trajetória de colapso socioambiental é incontestável. **Jornal da UNICAMP**, 2017. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/luiz-marques/atual-trajetoria-de-colapso-socioambiental-e-incontestavel>. Acesso em: 2023

MILANI, Carlos R. S. Antropoceno como conceito e diagnóstico: implicações para o multilateralismo e na perspectiva do Brasil. **CEBRI - Centro Brasileiro de Relações Internacionais**. 2022. Disponível em: <https://cebri.org/br/doc/258/antropoceno-como-conceito-e-diagnostico-implicacoes-para-o-multilateralismo-e-na-perspectiva-do-brasil>. Acesso em: 2023

MOORE, Jason W. O Surgimento da Natureza Barata. In: Moore, Jason W. (Org). **Antropoceno ou Capitoceno?** Natureza, história e a Crise do Capitalismo. São Paulo: Elefante, 2022. p. 128-186.

RICHARDSON, Katherine et al. Earth beyond six of nine planetary boundaries. **Science Advances**, v. 9, n. 37, 2023.

ROCKSTRÖM, Johan et al. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and society*, v. 14, n. 2, 2009.  
VEIGA, José Eli da. A PRIMEIRA UTOPIA DO ANTROPOCENO1. **Ambiente & Sociedade**, v. 20, p. 227-246, 2017.

STEFFEN, Will et al. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. **Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences**, v. 369, n. 1938, p. 842-867, 2011.

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



VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. O sistema internacional no Antropoceno. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, 2016.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. **Metafísicas Canibais**: Elementos para uma antropologia estrutural. São Paulo: Ubu Editora, n-1 edições, 2018. Position Paper. In: DANOWSKI, Déborah; VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo; SALDANHA, Rafael (Org). **Os Mil Nomes de Gaia**: do Antropoceno à Idade da Terra. Rio de Janeiro, 2022. p. 13-20.

**CONSTRUÇÃO DE RESILIÊNCIA LEGAL EM NAÇÕES DO SUL  
GLOBAL: ANÁLISE CRÍTICA DAS ABORDAGENS PROPOSTAS PARA  
ENFRENTAR PERDAS E DANOS RELACIONADOS ÀS MUDANÇAS  
CLIMÁTICAS**

Nicole Mendes Sathler<sup>1</sup>

**RESUMO**

Este estudo aborda a urgência da mitigação de questões relacionadas à justiça climática e ao conceito de perdas e danos por mudanças climáticas. Enquanto países do Sul Global lutam pelo reconhecimento dessas questões há mais de três décadas, o direito internacional ainda não é eficaz sobre o assunto. O presente artigo realiza uma análise crítica das iniciativas globais destinadas a lidar com as perdas e danos, com foco nos países do Sul Global. Isso envolve a avaliação das ações de adaptação e como elas se refletem em políticas e regulamentações locais nesses países. Em um contexto de crescente vulnerabilidade socioambiental e relutância de alguns países em assumir responsabilidades na mitigação das mudanças climáticas, há um notável descompasso entre o conhecimento científico e as medidas práticas adotadas. Este estudo tem como objetivo principal avaliar a eficácia do direito internacional na proteção dos direitos das populações em nações vulneráveis, sobre o recorte principal da criação do Fundo de Apoio da COP 27. Para isso foi realizada uma revisão bibliográfica sobre os conceitos de justiça climática, resiliência global e uma retomada histórica do Mecanismo de Varsóvia. O estudo destaca a importância de ações imediatas e eficazes para enfrentar as mudanças climáticas e suas consequências e ressalta que deve-se visar proteger os mais vulneráveis e fortalecer o sistema legal para abordar os desafios climáticos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Internacional; Mudanças Climáticas; Perdas e Danos; Sul Global.

**1. Introdução**

O planeta Terra nunca presenciou modificações tão intensas como nas últimas décadas e as mudanças climáticas se unem ao aumento da desigualdade social na grande maioria dos países e ao crescimento populacional na criação de zonas de vulnerabilidade socioambiental. Enquanto as mudanças climáticas podem atuar como agentes de elevação do número e intensidade de eventos extremos, a expansão das áreas de vulnerabilidade socioambiental ocasiona um aumento do tamanho, da exposição e da própria vulnerabilidade das comunidades atingidas por tais eventos, gerando, conseqüentemente, um incremento na quantidade e gravidade dos desastres ambientais relacionados ao clima.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Embora as mudanças climáticas sejam um problema global, nem todos abordam as suas responsabilidades de maneira igualitária. No cenário atual de avanço de suas consequências e de fenômenos climáticos catastróficos, a justiça climática surge para conectar os direitos humanos e o direito internacional ambiental em uma tentativa de, ao centralizar o ser humano, salvaguardar os direitos das pessoas mais vulneráveis. A partir disso, fortalecer o papel das comunidades e coalizões de múltiplos atores é essencial para reduzir as injustiças e desigualdades inerentes às mudanças climáticas antropogênicas, diante do desmatamento, da contaminação da água, das instabilidades políticas e de outros impactos econômicos (Boechat, 2021).

Uma análise completa do processo histórico de construção das ideias de justiça climática, resiliência legal e da luta dos países do Sul Global pelo reconhecimento do conceito de perdas e danos permite uma compreensão adequada da importância e da relevância dos mecanismos criados para enfrentar a situação. A relutância dos países do Norte Global e a histórica desigualdade entre os países mais poluentes e os mais vulneráveis a fenômenos climáticos extremos distancia a realidade de um desenvolvimento eficaz de resiliência legal no que concerne às mudanças climáticas (Fagundez, 2020).

Isso posto, destaca-se a vulnerabilidade socioambiental e a resistência de alguns países em assumir responsabilidades no combate ao cenário, além do nítido descompasso entre o conhecimento científico acerca das consequências das mudanças climáticas e as medidas concretas de adaptação adotadas pelas administrações públicas para enfrentar o problema. O objetivo deste trabalho é, portanto, por meio de uma pesquisa exploratória e de uma revisão bibliográfica, analisar como os mecanismos de adaptação citados estão sendo traduzidos em políticas e regulamentações locais no Sul Global para avaliar se o direito internacional tem sido eficaz na manutenção dos direitos das populações dessas nações. A partir disso, é esperado identificar as possíveis perspectivas de desenvolvimento de resiliência legal nesses países e no direito internacional ambiental como um todo.

## **2. Justiça climática**

A consciência dos riscos ambientais e sociais acerca do mau uso do meio ambiente ou do mau gerenciamento dos seus recursos trouxe à tona as discussões sobre justiça ambiental e justiça climática. Os autores Acselrad, Mello e Bezerra resumem a essência dos movimentos de justiça ambiental como a contrariedade frente à concentração dos benefícios do desenvolvimento para um grupo e a destinação, de forma desproporcional, dos riscos

ambientais para outro, em geral pobres e grupos étnicos desprovidos de posses (2009, p. 15). Quando se pensa na emergência climática pode-se expandir essa análise para a discrepância entre o Norte e o Sul Global, como maior poluente e como maior receptor das consequências das mudanças climáticas, respectivamente (Humphreys, 2009).

De acordo com Althor, Watson e Fuller (2016, p. 2-3), as emissões de gases de efeito estufa são distribuídas de forma altamente desigual entre os países, com os 10 principais emissores sendo responsáveis por mais de 60% das emissões. Os maiores emissores incluem China (21,1%), Estados Unidos (14,1%) e Índia (5,2%). A vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas também se distribui de maneira desigual, com 17 países altamente vulneráveis em 2010. A maioria deles são nações insulares no Oceano Atlântico, Pacífico e Índico, além de países africanos. Prevê-se um dramático aumento no número de países vulneráveis aos impactos climáticos até 2030, com muitos deles ainda sendo nações insulares e africanas.

Após o Furacão Katrina, no ano de 2005, pesquisadores e organizações da justiça ambiental passaram a dar um maior enfoque à temática das mudanças do clima, ao invés de somente à contaminação tóxica, como ocorre na justiça ambiental. Nesse sentido, os Princípios da Justiça Climática de Bali estabelecem que as mudanças climáticas consistem em uma nova maneira de transgredir direitos humanos básicos, sendo a justiça climática a garantia desses direitos pré-acordados (BALI PRINCIPLES OF CLIMATE JUSTICE, 2002).

A vulnerabilidade às mudanças climáticas é influenciada por três fatores cruciais. O primeiro fator diz respeito ao nível de exposição de uma entidade a riscos climáticos. A proximidade do mar e a propensão a tempestades são exemplos de características que aumentam o nível de exposição. O segundo fator está relacionado à suscetibilidade da entidade em relação aos riscos decorrentes das mudanças climáticas. Por exemplo, uma construção situada em uma região costeira baixa, propensa a inundações, é claramente mais suscetível a danos do que uma construção elevada sobre palafitas, que está acima da linha de inundação. Por fim, o terceiro fator aborda a capacidade da entidade exposta a riscos climáticos potencialmente prejudiciais para evitar esses riscos ou se recuperar de eventuais danos, a fim de evitar perdas irreparáveis. (Barnett, 2009, p. 258).

O problema a respeito de como distribuimos os custos das mudanças climáticas é fundamentalmente um problema de justiça. A relevância de classificar as consequências das mudanças climáticas com uma temática de justiça concentra-se em evitar cair nas armadilhas geradas por deixar decisões concernentes a esse assunto em um nível puramente pessoal. Mudar o comportamento individual às mudanças climáticas concentra a resposta às mesmas

no âmbito da ética pessoal e não gera uma distribuição coletiva e justa dos custos. Ademais, se há uma preocupação com o potencial de distribuição injusta das responsabilidades de adaptação ou mitigação das mudanças climáticas, deve-se pensar as respostas dentro de uma estrutura de justiça que lida com essas questões (Moss, 2009, p. 51-52).

Jeremy Moss, especialista australiano, menciona os seguintes princípios como principais candidatos guiar a divisão dos danos das mudanças climáticas: o princípio chamado de “você quebra, você conserta”, o qual implica que um certo nível de justiça histórica deve ser concretizado com a iniciativa dos países desenvolvidos, os quais historicamente mais emitiram gases do efeito estufa, em pelo menos restaurar as condições prévias dos países em desenvolvimento prejudicados desproporcionalmente; o princípio segundo o qual aqueles que se beneficiaram com as emissões de gases do efeito estufa devem “pagar a conta”; assim, os cidadãos de países desenvolvidos – por acumularem e continuarem a acumular os benefícios da industrialização – têm obrigações frente aos indivíduos dos países em desenvolvimento que não têm a mesma qualidade de vida em decorrência da correspondente reduzida industrialização; e por fim, a abordagem das partes justas, segundo a qual, a principal razão geradora do dever de pagar pelos danos das mudanças climáticas é a sua capacidade de pagar pelos mesmos, o que deve ser feito na busca de que todos possam desfrutar de um clima saudável (Moss, 2009, p. 51-52).

A adaptação é um processo através do qual sociedades se tornam mais capazes de lidar com um futuro incerto. Adaptação, portanto, envolve a tomada das medidas corretas para reduzir os efeitos negativos das mudanças climáticas (ou explorar os possíveis efeitos positivos). A justiça climática foca prioritariamente no potencial de as mudanças climáticas criarem ou aumentarem desigualdades. Nesse sentido, a adaptação é concebida como uma forma de conectar justiça ambiental, justiça climática e justiça social aos mais vulneráveis. (Schlosberg, 2014, p, 368).

Jacqueline Peel e Hari M. Osofsky, argumentam que a litigância e a criação de políticas climáticas estão crescentemente associadas à adaptação, uma vez que as falhas na mitigação geram a ampliação dos riscos e os eventos climáticos severos provocam o crescimento da conscientização do público sobre esses riscos (2015, p. 109).

A mitigação das mudanças climáticas procura criar limites aos efeitos das ações humanas no clima e é alcançada por meio da limitação ou prevenção da liberação de gases de efeito estufa e por meio da remoção desses gases da atmosfera. O Sul Global atualmente compreende mais casos de mitigação do que casos focados em adaptação e danos climáticos; o que surpreende, visto que muitos países do Sul Global apresentam um perfil de baixas

emissões e uma maior vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas se comparados aos países do Norte Global (Peel; Lin, 2019, p. 686).

Existe uma dimensão de justiça na questão da adaptação. Adaptação envolve ajustes a fim de minimizar a vulnerabilidade às transformações climáticas. Na ausência de políticas específicas, a adaptação ocorre naturalmente, porém, os resultados variam entre diferentes sociedades e grupos. Isso ocorre devido às diferentes sensibilidades ao risco climático e à distribuição desigual da capacidade de adaptação entre indivíduos e grupos. Geralmente, os mais pobres tendem a enfrentar um agravamento de sua situação, enquanto os mais ricos têm maior capacidade de adaptação. As políticas de adaptação, assim, ajudam a evitar que a desigualdade seja exacerbada em decorrência das mudanças climáticas (Barnett, 2009, p. 132).

### 3. Resiliência legal

A perspectiva de resiliência é definida por Caniglia como uma abordagem fundamental para compreender e efetivamente gerenciar os desafios do mundo em resposta às mudanças climáticas. Ela se baseia no conceito de resiliência socioecológica, conforme descrito por Lyster (2022). A resiliência socioecológica, como descrita pela literatura acadêmica, diz respeito à capacidade de um sistema de manter suas características essenciais através da autorregulação e da adaptação a perturbações inesperadas e mudanças (Caniglia et al., 2023). O que distingue a resiliência socioecológica de outras abordagens é a ênfase na aprendizagem com experiências anteriores e na tomada de medidas preventivas, em contraste com uma mera recuperação dos impactos (Lyster, 2022).

Algumas preocupações substanciais sobre a capacidade dos sistemas legais atuais de operacionalizar a resiliência podem ser discutidas. Existe a suposição, em muitas leis, de que os processos ecológicos são lineares, o que negligencia a possibilidade de limites críticos e interações em várias escalas que podem afetar a gestão de sistemas socioecológicos. Além disso, a fragmentação dos sistemas socioecológicos em componentes menores, baseada em atividades ou geografia, frequentemente não se alinha com a localização ou a escala dos problemas ambientais e de recursos, tornando a integração da gestão em diferentes setores e escalas uma tarefa complexa (Caniglia et al., 2023).

A concepção predominante de que os sistemas legais são independentes do sistema socioecológico mais amplo, pode limitar a capacidade da lei de contribuir para estruturas de governança adaptativas. Essa abordagem tende a criar uma tensão entre a ideia de resiliência como "capacidade de resposta à mudança" e a necessidade de estabelecer sistemas legais que

forneçam certeza e estabilidade (Caniglia et al., 2023). A certeza é um atributo valorizado nos sistemas legais, mas pode reduzir a capacidade da lei de promover a resiliência socioecológica, uma vez que as estruturas legais frequentemente não apoiam processos de tomada de decisão iterativos que incentivem a mudança.

A integração de princípios de resiliência e justiça ambiental pode acrescentar valor ao quadro explicativo e normativo da resiliência. Embora poucos estudiosos tenham explorado a interseção entre o pensamento da resiliência e a justiça ambiental destacam-se algumas semelhanças entre a dimensão de capacidades da justiça ambiental e o princípio de adaptabilidade do pensamento da resiliência, visto que ambos enfatizam a capacidade de responder a mudanças (Caniglia et al., 2023)..

Com base na análise anterior do pensamento da resiliência, da justiça ambiental e de sua inter-relação com a lei, a discussão a seguir identifica quatro princípios orientadores ou prescrições que a lei deve abordar para promover a resiliência e a justiça na adaptação às mudanças climáticas: (i) a necessidade de se preparar e responder a mudanças; (ii) a necessidade de abordar os efeitos distributivos das mudanças climáticas e da adaptação; (iii) a importância de aprimorar processos participativos; e (iv) a necessidade de arranjos legais e de governança multiescalares e transcendentais (Caniglia et al., 2023).

Uma flexibilidade nas leis de adaptação ao clima deve ser implementada com cuidado, uma vez que pode afetar a participação pública e a revisão judicial, bem como a transparência e a responsabilidade. A lei deve incluir mecanismos de monitoramento e avaliação para garantir que as respostas às mudanças sejam justas e eficazes. Além disso, a abordagem legal deve considerar as causas estruturais da injustiça ambiental. Reconhecer e, sempre que possível, abordar desequilíbrios nas relações de poder que afetam como os processos legais operam na prática é crucial para uma adaptação justa a longo prazo. As leis de adaptação que abordam as desigualdades na alocação e experiências dos impactos climáticos claramente abordam a preocupação central da justiça ambiental de que perigos e benefícios sejam distribuídos de forma equitativa (Caniglia et al., 2023).

Para promover uma adaptação justa e resiliente, a lei também deve considerar as dinâmicas da distribuição desigual de perigos climáticos e benefícios. Isso requer a consideração das estruturas sociais e políticas existentes e a priorização de interesses concorrentes na tomada de decisões. Processos de tomada de decisão mais inclusivos e transparentes também podem ajudar a resolver tensões entre interesses concorrentes (Caniglia et al., 2023).

A lei, e por consequência a resiliência legal, desempenha um papel crucial na promoção da resiliência e da justiça ambiental na adaptação às mudanças climáticas, considerando tanto a capacidade de resposta às mudanças quanto a equidade na distribuição dos impactos. A aplicação desses princípios orientadores pode contribuir para um sistema legal mais adaptativo e justo em face dos desafios das mudanças climáticas (Caniglia et al., 2023).

#### 4. Perdas e danos

Embora a problemática sobre perdas e danos tenha sido levantada desde o início dos anos 1990 pela AOSIS (Aliança dos Pequenos Estados Insulares), o tema só conquistou maior destaque na década de 2010, especialmente após o quinto relatório do IPCC em 2014. Dado o caráter relativamente recente dessa discussão, ainda não existe uma definição universalmente aceita para o termo *perdas e danos*, resultando em diferentes perspectivas que competem por legitimidade.

Uma maneira de abordar essa questão é distinguir *danos* e *perdas*. Os *danos* se referem aos impactos prejudiciais das mudanças climáticas que podem ser reparados ou reconstruídos, enquanto *perdas* representam impactos prejudiciais que não podem ser recuperados (Schäfer & Kreft, 2014; Thompson & Otto, 2015). É crucial notar que as perdas e danos relacionados às mudanças climáticas não são exclusivamente devido a essas mudanças, mas também são moldadas por uma série de fatores, com a vulnerabilidade desempenhando um papel central (McNamara, 2014; Dilley & Grasso, 2016). Essas perdas podem resultar de uma combinação de eventos climáticos extremos ou de baixa intensidade, elementos em risco (como pessoas e infraestruturas), bem como fatores ambientais, econômicos, políticos e sociais que tornam uma comunidade mais ou menos vulnerável.

A literatura sobre perdas e danos atribui quatro características-chave a esse conceito: inevitabilidade, irreversibilidade (seja física ou social), intolerabilidade e a influência humana (Vulturius & Davis, 2016). Enquanto há consenso sobre os eventos de baixa intensidade serem atribuídos às mudanças climáticas antropogênicas, a atribuição de eventos extremos a essas mudanças permanece controversa. No entanto, é possível identificar mudanças na probabilidade e intensidade desses eventos (Huggel et al., 2015).

Embora a UNFCCC não tenha uma definição formal para perdas e danos, o SBI (Subsidiary Body for Implementation), um de seus principais órgãos, considera isso como "a



manifestação atual e/ou potencial de impactos associados às mudanças climáticas em países em desenvolvimento que afetam negativamente sistemas humanos e naturais" (UNFCCC, 2012). O PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e o Instituto de Meio Ambiente e Segurança Humana da Universidade das Nações Unidas (UNU-EHS) descrevem como os efeitos negativos das mudanças climáticas que as pessoas não conseguiram lidar ou adaptar. Isso ocorre devido à inevitabilidade dos impactos devido à velocidade e intensidade das mudanças climáticas e à ineficácia das ações de adaptação devido à falta de recursos, tecnologia, conhecimento e planejamento (Harmeling et al., 2015; Mace & Verheyen, 2016; Vulturius & Davis, 2016).

Por conseguinte, tanto a adaptação quanto às perdas e danos buscam lidar com os impactos adversos das mudanças climáticas, entretanto, a adaptação se concentra na prevenção e mitigação desses impactos, com uma perspectiva prospectiva, enquanto as perdas e danos abordam as consequências inevitáveis e irreversíveis dos impactos, com uma perspectiva retrospectiva. Embora a compensação financeira seja frequentemente discutida, as perdas e danos também abrangem questões econômicas e não econômicas a longo prazo, como perda de biodiversidade, de meios de subsistência, culturais e identitários, bem como questões relacionadas a direitos humanos (Okereke, 2006; Schäfer & Kreft, 2014; Bodansky, 2016).

As negociações sobre mudanças climáticas têm ocorrido desde a década de 1990, com a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) sendo o documento central nesse contexto. O AOSIS já havia proposto a criação de um mecanismo de compensação no início dos anos 1990, mas a ideia ganhou força após o quinto relatório do IPCC em 2014. No entanto, a falta de consenso entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, especialmente em relação à atribuição de danos, tornou a questão altamente controversa. A COP18 em Doha foi um marco, pois estabeleceu a necessidade de a UNFCCC lidar com o problema das perdas e danos. As negociações subsequentes continuaram a abordar o assunto, apesar das dificuldades e desafios que ele representa.

## **5. Mecanismo de Varsóvia**

A seguir, aborda-se mais a fundo as Conferências das Partes (COPs) da UNFCCC. Uma análise das discussões e dos resultados dessas Conferências permite uma compreensão do processo histórico que originou o Mecanismo de Varsóvia, primeiro mecanismo

internacional oficial destinado a adereçar as perdas e danos. Ademais, a análise histórica dos fatos propicia a elaboração de argumentos sobre a eficácia e relevância deste mecanismo.

A COP 18, realizada em Doha, no Qatar, em 2012, marcou um ponto de virada ao reconhecer pela primeira vez que a UNFCCC desempenha um papel fundamental no enfrentamento das questões relacionadas a perdas e danos (UNFCCC, 2013). Esse reconhecimento foi uma conquista significativa para os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos que são particularmente vulneráveis às mudanças climáticas. Foi resultado de intensas negociações, muitas vezes acaloradas, que giraram em torno da questão da compensação financeira por perdas e danos causadas por eventos climáticos extremos.

Naquela ocasião, a proposta de estabelecer um mecanismo de compensação financeira por perdas e danos relacionadas às mudanças climáticas foi apresentada por um grande número de países, incluindo o Grupo Africano, AOSIS, os países menos desenvolvidos e várias nações individualmente, como Bolívia, Equador, Guatemala, China, El Salvador, Tailândia, Filipinas e Nicarágua (McNamara, 2014).

Sob intensa pressão dos países mais poderosos no sistema internacional, aqueles que inicialmente propuseram o mecanismo tiveram que recuar para garantir que o assunto continuasse progredindo nas futuras conferências (Shamsudoha & Bijoy, 2013, citados por McNamara, 2014). Apesar desse recuo, os países desenvolvidos concordaram em explorar diferentes opções institucionais para a criação de um mecanismo internacional de perdas e danos, que seria discutido na COP 19 (UNFCCC, 2013).

Embora as resoluções da COP 18 tenham sido consideradas insuficientes por alguns, essa conferência representou uma conquista sem precedentes para AOSIS e os países menos desenvolvidos. Ficou claro que as Partes reconheciam a necessidade de fortalecer a cooperação internacional para entender e abordar as perdas e danos, embora a maneira exata de implementar essas ações ainda não estivesse definida. Além disso, as Partes afirmaram que a falta de certeza científica não deve ser usada como desculpa para adiar ações nessa área, o que solidificou a demanda por ações concretas (UNFCCC, 2013).

A COP 19, que ocorreu na Polônia em 2013, desempenhou um papel crucial no debate, valorizando a exposição dos posicionamentos dos países em desenvolvimento mais vulneráveis aos impactos adversos das mudanças climáticas. Os países em desenvolvimento mais uma vez alegaram que a instituição de um mecanismo para tratar perdas e danos era uma questão de justiça, visto que eles eram contribuintes mínimos para as emissões que causaram o problema, mas estavam enfrentando as piores consequências da crise climática (Boechat ; Ribeiro, 2021) .

A COP 19 também foi marcada pelo testemunho emocional do chefe da delegação das Filipinas, Naderev Saño, que relatou as devastadoras consequências do tufão Haiyan em seu país, ocorrido poucos dias antes do início da conferência. Em seu discurso, Saño afirmou que faria um jejum voluntário até o fim das reuniões com a intenção de se alimentar somente mediante resultados positivos. Esse depoimento gerou grande repercussão na mídia internacional, aumentando a pressão sobre os países desenvolvidos para abordarem a questão das perdas e danos (Boechat ; Ribeiro, 2021).

Aproveitando esse momento de sensibilização, o Grupo G-77 + China propôs a criação de um mecanismo de perdas e danos como o terceiro pilar da Convenção, juntamente com mitigação e adaptação. Eles pediram que esse mecanismo fosse estabelecido de forma independente e respondesse diretamente à Conferência das Partes. Além disso, propuseram a criação de um novo fundo para financiar as ações relacionadas a perdas e danos. Contudo, essa proposta não foi bem recebida pelos países do Norte Global (Boechat ; Ribeiro, 2021).

A principal questão de oposição à proposta estava relacionada ao financiamento, uma vez que a criação de um mecanismo independente exigiria a alocação de recursos adicionais para sua criação e operação. Os países desenvolvidos preferiam integrar o mecanismo de perdas e danos no Quadro de Adaptação de Cancun, o qual propôs na COP 16 a criação de um Fundo Verde no âmbito da Convenção, com um Conselho composto por partes de forma equitativa entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, administrado provisoriamente pelo Banco Mundial. A integração entre os dois mecanismos permitiria aos países em desenvolvimento reutilizar recursos já existentes, no entanto, essa abordagem levantou preocupações sobre a natureza distinta entre as perdas e danos e as medidas de adaptação que faziam parte do escopo de atuação do Fundo Verde (Boechat ; Ribeiro, 2021).

Ao final, o Mecanismo Internacional de Varsóvia (WIM) foi estabelecido sob o Quadro de Adaptação, adiando assim compromissos claros de financiamento e detalhes operacionais. O Mecanismo de Varsóvia tinha como propósito lidar com perdas e danos associados aos impactos das mudanças climáticas, incluindo eventos climáticos extremos e eventos de desdobramento lento, em países em desenvolvimento particularmente vulneráveis. Suas funções principais incluem o aprimoramento do conhecimento sobre a gestão de riscos, a promoção do diálogo entre as partes interessadas relevantes e o fornecimento de apoio financeiro, tecnológico e de capacitação para enfrentar as perdas e danos (Boechat ; Ribeiro, 2021).

A criação do Mecanismo Internacional de Varsóvia para perdas e danos gerou divergências sobre sua eficácia na abordagem das perdas e danos relacionadas às mudanças

climáticas. Para alguns, alocar o mecanismo sob a alçada da adaptação foi uma falha, pois não o estabeleceu claramente como o terceiro pilar da UNFCCC (McNamara, 2014). No entanto, para outros, sua criação representou o reconhecimento das perdas e danos como uma terceira área de atuação no combate às mudanças climáticas (Schäfer & Kreft, 2014; Mece & Verheyen, 2016).

No que diz respeito aos países em desenvolvimento, a maioria expressou insatisfação com o texto final que instituiu o mecanismo, principalmente devido à falta de clareza em suas resoluções (ICTSD, 2013). O texto não ofereceu uma definição precisa do que constitui perdas e danos, não distinguiu claramente esses aspectos da adaptação e não atribuiu a devida responsabilidade às economias industrializadas pelos impactos das mudanças climáticas. Além disso, o texto não delineou um plano claro de assistência e não estabeleceu fontes de financiamento a longo prazo (Mace & Verheyen, 2016).

Apesar das críticas, a existência do mecanismo legitimou a demanda de enfrentar as perdas e danos e comprometeu-se a fornecer uma importante rede de conhecimento, compartilhamento de experiência, coleta e disseminação de dados relacionados a esse tópico. Também se comprometeu a melhorar o suporte técnico, o diálogo e a cooperação entre as diversas partes interessadas dentro e fora da Convenção (Schäfer & Kreft, 2014).

Sua instituição representa a resposta da comunidade internacional ao inegável aumento do número e intensidade dos desastres de origem climática, consistindo na mais recente tentativa de atenuação dos impactos inevitáveis das mudanças climáticas. No entanto, o Mecanismo ainda deixava inúmeras lacunas em aberto, em especial no que tange os seguros de risco climático e as demandas financeiras dos países mais vulneráveis (Boechat ; Ribeiro, 2021).

## **6. Financiamento e a COP 27**

A COP-27 ficará marcada pelo avanço na agenda de perdas e danos. A ideia de estabelecer um mecanismo específico para tratar esse tema remonta ao início do regime internacional. O Plano de Implementação de Sharm El-Sheikh, documento elaborado durante a Convenção, expressa grande preocupação com a crescente gravidade, abrangência e frequência de perdas e danos climáticos em todas as regiões do mundo. Além disso, essa decisão enfatiza a preocupação com os custos financeiros significativos que os países em desenvolvimento estão enfrentando devido a esses eventos (Kroese,2023).

O acordo sobre um fundo de perdas e danos durante a COP 27 pode ser considerado um passo significativo em direção à justiça climática, especialmente para os países em desenvolvimento. Esse grupo de países em desenvolvimento vem solicitando um fundo desse tipo há cerca de trinta anos. Devido ao impacto cada vez mais severo das mudanças climáticas observado em todo o mundo, como as inundações no Paquistão de junho a outubro de 2022, e à pressão após o fracasso da COP 27 em abordar a questão, o momento para um acordo sobre perdas e danos estava presente (Kroese,2023).

A formação do grupo de países em desenvolvimento dentro do G77 e China trouxe uma coalizão forte para a mesa de negociações. Eles propuseram incluir o tópico do financiamento de perdas e danos na agenda e, com isso, obtiveram uma vitória precoce nas negociações climáticas no Egito. A pressão após três décadas de apelos por ações em termos de justiça climática por meio de um fundo de perdas e danos finalmente teria a oportunidade de ser atendida (Kroese,2023).

Durante a conferência, as negociações foram difíceis e os países desenvolvidos, em sua maioria, estavam bloqueando qualquer avanço. Os países em desenvolvimento estavam buscando flexibilidade por parte dos países desenvolvidos e estavam clamando abertamente por justiça climática para as regiões vulneráveis. A mudança da posição da União Europeia finalmente tornou possível chegar a um acordo nas etapas finais da COP (Kroese, 2023).

Embora este acordo de fato abra caminho para avançar em direção a um mundo mais justo em termos climáticos, ainda não foi decidido como implementar e operacionalizar o fundo. A extensão completa da justiça climática alcançada com este acordo ainda não pode ser vista. A justiça no processo de negociações climáticas também ainda não atingiu seu pleno potencial, embora a UNFCCC esteja trabalhando arduamente para melhorar isso e tenha feito muito nos últimos anos no que diz respeito à justiça processual. Devido à diferença de recursos e a distribuição desigual de tecnologia entre os participantes, os países desenvolvidos ainda ocupam uma posição privilegiada nas negociações. Isso também é, portanto, algo a se observar durante as negociações em andamento sobre a operacionalização do fundo (Kroese, 2023).

Em termos de justiça climática, há uma injustiça atual na distribuição de ônus e benefícios climáticos. O fundo de perdas e danos tem a oportunidade de compensar parte dessa desigualdade por meio de apoio financeiro, mas não será a ferramenta que pode proporcionar justiça distributiva completa para todos. Para chegar o mais próximo possível da justiça climática com a implementação do fundo de perdas e danos, uma parcela do

financiamento climático deve ser destinada ao fundo e ser compatível com as emissões históricas dessas partes (Kroese, 2023).

A operacionalização rumo à COP 28 é essencial para se pensar em passos futuros em direção à justiça climática. Se for operacionalizado de maneira justa, com responsabilidades assumidas pelos principais poluidores, compatíveis com suas emissões históricas, e em conformidade com o princípio do poluidor-pagador, o Fundo poderá ser de fato um grande avanço em termos de justiça climática. Caso contrário, pode ser apenas um passo simbólico na direção certa (Kroese,2023).

## 7. Conclusão

O direito internacional e a comunidade internacional se deparam com uma realidade desafiadora e complexa. Apesar de suas peculiaridades, a realidade das mudanças climáticas não é uma novidade sem aviso. Por anos, especialistas e estudiosos advogam sobre as consequências alarmantes das práticas humanas sobre o meio ambiente e alertas foram dados para que os países se preparassem para o que estava por vir.

O ponto principal se torna, portanto, a desigualdade com a qual essas consequências afetam os países. A ausência de uma concordância internacional sobre como deve ocorrer a responsabilização dos países e mais importante, como será feita a mitigação e a adaptação frente a essas mudanças contribuem para o desamparo dos países do Sul Global. As ideias de justiça climática e resiliência global surgem como provocação ao direito internacional para uma movimentação em direção de práticas e normas mais justas e eficazes, mas a sua aplicação completa e eficaz ainda está longe de ser uma realidade.

O Mecanismo de Varsóvia consolidou o primeiro passo concreto no reconhecimento da responsabilidade dos países de adereçar, em conjunto, o problema das perdas e danos. A sua formulação, no entanto, deixa de fora aplicações práticas e evoluções substantivas que representem uma valorização significativa da problemática e de sua particularidade. O passo conseguinte, a implementação do Fundo da COP 27, representa uma vitória aos países do Sul Global no que tange o reconhecimento da necessidade de apoio financeiro para abranger perdas e danos, entretanto, a mera elaboração do Fundo não garante o seu correto funcionamento e eficácia. Os mecanismos recentes simbolizam vitórias e reconhecimentos, mas ainda é momento de pressionar as instituições internacionais por mais justiça climática

e mais resiliência, de maneira que as propostas elaboradas sejam corretamente implementadas.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. O que é Justiça Ambiental. Rio de Janeiro: **Garamond**, 2009.

BALI PRINCIPLES OF CLIMATE JUSTICE, 2002. Disponível em: <http://www.ejnet.org/ej/bali.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023.

BARNETT, Jon. Human rights and vulnerability to climate change. In: BARNETT, Jon. Human rights and climate change. Nova Iorque: **Cambridge University Press**, 2009, p. 257-271.

BARNETT, Jon. Justice and adaptation to climate change. In: MOSS, Jeremy. Climate change and social justice. Victoria: **Melbourne University Press**, 2009, p. 131-143.

BOECHAT, Lívia Preti; ; RIBEIRO, Wagner Costa. O Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos: uma análise de seu primeiro ciclo. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 58, p. 830-849, São Paulo: jul./dez. 2021. ISSN 2176-9109.

BROBERG, Morten; ROMERA, Beatriz. Loss and damage after Paris: more bark than bite? **Climate Policy**, 20:6, 661-668, 2020. DOI:10.1080/14693062.2020.1778885.

FAGUNDEZ, Gabrielle Tabares; ALBUQUERQUE, Letícia; FILIPI, Humberto F. F. C. M. Violação de direitos humanos e esforços de adaptação e mitigação: uma análise sob a perspectiva da justiça climática. **Revista Interdisciplinar de direitos humanos**, v. 8, n. 1, p. 227-240, 2020.

HUMPHREYS, Stephen. Human rights and climate change. New York: **Cambridge University Press**, 2009.

JAMES, R.; OTTO, F.; PARKER, H. et al. Characterizing loss and damage from climate change. **Nature Climate Change** 4, 938–939. 2014. <https://doi.org/10.1038/nclimate2411>.

KROESE, Luca. A step towards climate justice through global politics: A case study of the agreement on a 'Loss and Damage Fund' at COP27. Bachelor Thesis. **Nijmegen School of Management**, Radboud University Nijmegen, June 2023. Thesis supervisor: Dr. C.Y. Aoki Inoue.

MCNAMARA, K. E. Exploring Loss and Damage at the International Climate Change Talks. **International Journal of Disaster Risk Science**, 5, 242-246, 2014.

MOSS, Jeremy. Climate justice. In: MOSS, Jeremy. Climate change and social justice. Victoria: **Melbourne University Press**, 2009.

PEEL, J.; OSOFSKY, H. M. Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy. Cambridge: **Cambridge University Press**, 2015.

PEEL, J., & LIN, J. Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South. **American Journal of International Law**, Cambridge, v. 113, n. 4, p. 679-726, 2019.

SCHAFFER, L.; KREFT S. **Loss and Damage: Roadmap to Relevance for the Warsaw International Mechanism**, 2014. Disponível em: <https://germanwatch.org/en/8366>. Acesso em: 17 out. 2023.

SCHLOSBERG, D. Defining environmental justice: theories, movements, and nature. United Kingdom: **Oxford University Press**, 2007.

SCHLOSBERG, David; COLLINS, Lisette B. From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. **WIREs Climate Change**, Hoboken, NJ (EUA), v. 5, p. 363, 2014.

**UNFCCC**, United Nations Framework Convention on Climate Change. Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012, 2013. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023.