

uff INEST

PPGEST - UFF

# HOPLOS

Revista de  
Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais

Vol. 4 - No. 7 - 2020

ISSN: 2595-699X



# **HOPLOS**

**Revista de Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais**

**ISSN 2595-699X**

**v. 4 n. 7**

**Jul. – Dez. 2020**

**Niterói - RJ**





A “Hoplos” é a revista discente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST), da Universidade Federal Fluminense (UFF). Com periodicidade semestral, ela constitui um espaço plural de análise e discussão sobre temas que permeiam Estudos Estratégicos, Relações Internacionais e Ciência Política. Recebendo colaborações em sistema de fluxo contínuo e para a criação de dossiês temáticos, a revista publica artigos acadêmicos e resenhas de obras de edição recente e tem como principal objetivo a divulgação da produção de pós-graduandos/as e pesquisadores/as dessas áreas. Os textos recebidos são analisados em sistema de *blind review* e publicados mediante recomendação do Conselho Editorial.

## **Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF)**

Diretor: Prof. Dr. Vágner Camilo Alves  
Vice-diretor: Prof. Dr. Marcio Rocha  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Gabriel Passetti  
Vice-Coodenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos– PPGEST: Prof. Dr. Adriano de Freixo  
Chefe do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais – DEI: Prof. Dr. Victor Leandro Chaves Gomes

## **EQUIPE EDITORIAL:**

Editora: Raquel dos Santos Missagia  
Comitê Editorial: Beatriz Leal, Denise Marini, Ivan de Padua, Raquel dos Santos Missagia  
Editoria de Redação: Beatriz Leal, Denise Marini, Luana Fonseca Roque, Matheus de Oliveira Leite Silva  
Editoria de Comunicação: Alinne Flexa de Castro, Denise Marini, Hugo Lage, Pedro Henrique Miranda Gomes  
Projeto Gráfico: Viviane de Oliveira  
[www.vivinhaoliveira@gmail.com](mailto:www.vivinhaoliveira@gmail.com)

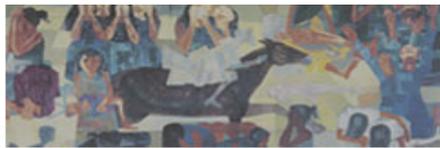
## **CONSELHO EDITORIAL**

Adriano de Freixo (UFF)  
Érica Winand (UFRN)  
Fernando Brancoli (UFRJ)  
Francine Rossone (UFF)  
José Pedro Zúquete (Universidade de Lisboa)  
Mônica Leite Lessa (UERJ)  
Rafael Rossoto Ioris (University of Denver)  
Sabrina Medeiros (EGN)  
Suhayla Khalil (FESP-SP)  
Suzeley Khalil (UNESP)  
Thiago Moreira Rodrigues (UFF)  
Williams Gonçalves (UERJ)

## **CONTATO**

Instituto de Estudos Estratégicos - INEST  
Universidade Federal Fluminense – UFF Campus do Valonguinho – Alameda Barros Terra, S/N – 2ºandar. Centro – Niterói – RJ  
CEP. 24020-150 E-mail:  
[revistahoplos@gmail.com](mailto:revistahoplos@gmail.com) ISSN 2595-699X





## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Comitê Editorial .....5

### **O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A FALTA DE IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE A FUNCIONÁRIOS DE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS**

Yasmin de Oliveira Guedes.....7

### **REALIDADE JURÍDICA PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO NORDESTE DO BRASIL: DESAFIOS REGIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

João Vitor Gobis Verges; Rômulo Lima Silva de Góis.....27

### **PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO: DESENVOLVIMENTO E SOBERANIA NOS ESPAÇOS MARINHOS NACIONAIS**

Alexandre Rocha Violante; Juliana Camara da Costa; Thamires Titonelli Leonardo.....49

### **AMAZÔNIA AZUL E SOBERANIA: UMA ABORDAGEM DO DIREITO DO MAR E DEFESA NACIONAL**

Caroline Rocha Travassos Colbert, Dominique Marques de Souza.....68

### **A PAZ É O QUE FAZEMOS DELA: CONCEPÇÕES TEÓRICAS PARA O CASO COLOMBIANO**

Luciano Alexandrino dos Santos Junior, José Blanes Sala .....87

### **IN (SEGURANÇA) ONTOLÓGICA EXPERIMENTADA PELOS MARSHALLESES**

Victoria Viana Souza Guimarães.....107





## EDITORIAL

A Revista Hoplos chega à sétima edição num ano atípico, em que todos enfrentamos diversos obstáculos para chegar até aqui. Docentes e discentes precisaram se adaptar ao ambiente virtual com reuniões, seminários e aulas realizados pelas várias plataformas disponíveis. Ao longo deste ano a Equipe Hoplos recebeu novos membros, editores de texto, editores de comunicação, editores executivos e pareceristas, e se despediu de outros. Aos que se despediram, nosso agradecimento ao empenho com que cuidaram dessa publicação. Aos que acabaram de chegar, agradecemos a dedicação e comprometimento.

Essa edição carrega um poder transformador, a possibilidade de buscar novos horizontes de pesquisa nos Estudos Estratégicos e nas Relações Internacionais. Saudamos os autores que apesar de todas as dificuldades impostas por esse ano, trouxeram contribuições originais e confiaram suas pesquisas à Revista Hoplos. Contando com seis trabalhos originais, o artigo que abre essa edição: *Tribunal Penal Internacional e Empresas Militares Privadas: a falta de imputação de responsabilidade*, analisa a relação existente entre as empresas militares privadas e a dificuldade de imputação de responsabilidade pelo Tribunal Penal Internacional. O artigo: *Realidade jurídica para as mudanças climáticas no Nordeste do Brasil: desafios regionais para o desenvolvimento sustentável*, define e analisa o quadro legislativo e político brasileiro, criado entre os anos de 2005 e 2017, para tratar das mudanças climáticas no país, com enfoque na região Nordeste. A pesquisa: *Planejamento Espacial Marinho: desenvolvimento e soberania nos espaços marinhos nacionais*, demonstra a importância das políticas públicas multissetoriais direcionadas para o mar. O trabalho, *Amazônia Azul e soberania: uma abordagem do Direito do Mar e defesa nacional*, aborda o conceito de Amazônia Azul e sua relevância para os debates sobre a soberania brasileira. O quinto artigo: *A paz é o que fazemos dela: concepções teóricas para o caso colombiano*, examina quais seriam as contribuições teóricas das Relações Internacionais para analisar o acordo de paz colombiano.

Fechamos essa edição com o artigo: In (segurança) ontológica nas Ilhas Marshall e a busca por segurança ontológica em Springdale, traz a discussão sobre como as mudanças climáticas podem ser percebidas como um risco para a segurança das populações que habitam essa região.

Boa leitura,  
O Comitê Editorial.





## O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A FALTA DE IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE A FUNCIONÁRIOS DE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS

### THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT AND THE LACK OF RESPONSIBILITY IMPUTATION TO EMPLOYEES OF PRIVATE MILITARY COMPANIES

**RESUMO:** O presente artigo busca compreender a relação entre as Empresas Militares Privadas e o Tribunal Penal Internacional, órgão integrante do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. Toma como base as potenciais consequências de descumprimentos das leis de guerra por parte dos funcionários de ditas empresas. Assim, será abordada a constituição do TPI e do Sistema de Proteção dos DH para demonstrar que há a possibilidade desse tipo de julgamento. Entretanto, mesmo já tendo ocorrido violações do direito humanitário por parte dos funcionários dessas empresas, nenhum deles já foi julgado. Será demonstrado que isso se dá devido à estrutura do regime internacional de proteção dos direitos humanos, que dificulta a imputação de responsabilidade em casos que envolvem Empresas Militares Privadas; assim como pela própria estrutura interna das empresas que torna mais difícil identificar os responsáveis pelas violações. Por fim, o artigo demonstrará que há uma forte necessidade de alterar esse quadro para que a imputação de responsabilidade não fique somente na possibilidade legal.

**Palavras-chave:** Tribunal Penal Internacional; Empresas Militares Privadas; Direito Internacional Humanitário.

**ABSTRACT:** This article seeks to understand the relation between Private Military Companies and the International Criminal Court, part of the Human Rights Protection International System. It is based on the potential consequences of disrespecting the laws of war by PMCs` employees. The constitution of the ICC will be studied, as long as the structure of the Human Rights Protection System in order to demonstrate the existence of the possibility for this type of trial. However, even though violations by PMCs` employees have already occurred, none of the involved people were ever judged. This is because the System`s structure, which makes it difficult for the ICC to do so, as well as PMCs` own internal structure, which makes it difficult identify the responsible parts. There is then a strong need to change this scenario so that the possibility of judging PMCs` employees does not remain only in the legal sphere.

**Keywords:** International Criminal Court; Private Military Companies; International Humanitarian Law.

**Yasmin de Oliveira Guedes**

Mestranda em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo (IRI-USP). Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.



## 1 Introdução

A importância dos Direitos Humanos (DH) tem se tornado cada vez mais evidente devido aos acontecimentos recentes relativos à ascensão de governos de direita com visões extremamente nacionalistas. Eles enfatizam a lógica de que a garantia desses direitos é de competência nacional, sem os Estados terem obrigação de ajudar indivíduos de outras nacionalidades. Esses elementos podem ser encontrados no discurso de presidentes como Donald Trump, dos Estados Unidos, por exemplo.

Entretanto, historicamente, pode-se entender que os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, principalmente os relacionados ao Regime Nazista, evidenciaram a necessidade de que os Direitos Humanos não podem ser deixados somente a cargo dos Estados nacionais. Eles são inerentes aos seres humanos, e não aos nacionais de um Estado em particular. Logo, deveria haver um esforço coletivo internacional para sua garantia.

Assim, discursos como o adotado por Trump devem ser combatidos. Essa questão torna-se ainda mais relevante quando se estuda a garantia de leis de guerra no que tange à atuação de Empresas Militares Privadas (EMPs), uma vez que os Estados Unidos é o Estado que mais utiliza os serviços por elas oferecidos. As leis de guerra, codificadas no que é conhecido como Direito Internacional Humanitário (DIH), dizem respeito ao que pode ou não ser feito por atores na condução de conflitos armados.

Empresas Militares Privadas representam uma categoria de ator que ganhou proeminência com a Guerra do Iraque. Elas desempenham funções que por via de regra deveriam ser feitas pelas Forças Armadas nacionais dos Estados. Uessler (2008) estima que nenhum Estado seria capaz de manter esforços de guerra por um longo período de tempo sem recorrer aos serviços desse tipo de empresa.

Assim, o presente artigo busca compreender a relação entre as Empresas Militares Privadas e o Tribunal Penal Internacional (TPI), órgão integrante do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. Seu objetivo é compreender as potenciais consequências de descumprimentos das leis de guerra por parte dos funcionários destas empresas dentro do Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos.

Tem como ponto de partida a seguinte pergunta: "Em que medida a estrutura do Sistema Internacional de Direitos Humanos influencia o julgamento de funcionários de Empresas Militares Privadas pelo cometimento de crimes de guerra?". A hipótese inicial, a ser comprovada ou refutada, é a de que a estrutura do Sistema Internacional de Direitos Humanos influencia o julgamento de funcionários de Empresas Militares Privadas pelo cometimento de

crimes de guerra na medida em que contribui para a criação de um ambiente no qual a imputação de responsabilidade por parte do TPI com relação a esses indivíduos é extremamente difícil.

Para tanto, em primeiro lugar, será abordada a constituição do TPI e do Sistema de Proteção dos DH para demonstrar que há, dentro da legislação internacional, a previsão da possibilidade de um funcionário de uma Empresa Militar Privada ser julgado pelo TPI por cometimento de crimes de guerra. Será mostrado que essa previsão se baseia no fato de o TPI ter jurisdição para julgar indivíduos que atendam a certos requisitos – requisitos esses que podem ser encontrados em funcionários de Empresas Militares Privadas.

Em seguida, será abordado o que são as Empresas Militares Privadas e como elas se inserem no regime de proteção dos direitos humanos. Como será mostrado, elas não atuam em um vácuo legislativo, ao contrário do que geralmente é defendido. Como atores de conflitos armados, elas e seus funcionários também têm um compromisso em observar as leis de guerra na condução de suas missões.

Entretanto, mesmo já tendo ocorrido violações do direito humanitário por parte dos funcionários das EMPs, nenhum deles já foi julgado. Será demonstrado que isso se dá devido à estrutura do regime de direitos humanos, que dificulta a imputação de responsabilidade em casos que envolvem EMPs; assim como pela própria estrutura interna das empresas que torna mais difícil identificar os responsáveis pelas violações.

Por fim, o artigo demonstrará que, para diminuir a vantagem de desrespeitar as normas de Direito Humanitário com base em um cálculo de custo-benefício, é necessária uma reforma no regime. Ela deve partir de acordos internacionais que determinem medidas cujo objetivo seja dismantlar o clima de impunidade e que facilitem as investigações de supostas violações. Essas reformas, além de tudo, contribuiriam para aumentar a legitimidade do TPI frente a críticas acerca dos casos por ele investigados.

## **2 O Tribunal Penal Internacional**

Apesar de as origens do que hoje é conhecido como Direitos Humanos poderem ser traçadas por séculos atrás, o debate acerca do assunto ganhou força somente após os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial. As ações do regime nazista, principalmente, estimularam a percepção de que a proteção de direitos tão fundamentais à humanidade não deveria ficar a cargo somente dos Estados em suas esferas nacionais. Logo, começou-se a

desenvolver o que viria a ficar conhecido como Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos (PIOVESAN, 2007).

Essa nova lógica levou à estruturação de um regime internacional de proteção de direitos humanos através do estabelecimento de normas e regras que pudessem fomentar uma convergência de expectativas entre os atores. Como Keohane (1982) identificou, existem alguns tipos de objetivos que são melhor alcançados com trabalho em conjunto no longo prazo – e os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial demonstraram que essa característica se aplica à garantia dos direitos humanos.

Outra função importante desempenhada pelo regime é o de disponibilização de informações no ambiente internacional (KEOHANE, 1992). Essas informações são fornecidas pelos Estados, através de relatórios periódicos, assim como através da ação de organizações não-governamentais (ONGs) que também fornecem documentos próprios a respeito da situação dos direitos humanos nos locais em que atuam. Através desses dados, é feito o que ficou conhecido como “*naming and shaming*” – ou seja, são tornadas públicas as violações encontradas de modo que os Estados nos quais elas ocorreram sofram pressão para mudar a situação (RITTBERGER, ZANGL, KRUCK, 2012).

A prática de “*naming and shaming*” é fonte de fortes críticas a respeito de sua efetividade. Dyncorp, uma Empresa Militar Privada acusada publicamente de estar relacionada a violações das leis de guerra na Bósnia e Herzegovina (o caso será abordado mais profundamente adiante) na década de 1990, concorreu a um contrato oferecido pelo governo britânico no início dos anos 2000 (WILSON, MAGUIRE, 2002). Casos como esse estruturam o argumento de que a prática de “*naming and shaming*” não é suficiente para conter violações dos direitos humanos. Como o regime estudado é estruturado, em sua maior parte, com base na lógica de *soft power*, a capacidade de *enforcement* das normas pode ser considerada relativamente baixa, uma vez que as punições são fracas ou inexistentes e dizem respeito somente ao Estado e não ao indivíduo particular responsável pelas violações.

O regime internacional de proteção dos direitos humanos envolve três vertentes de proteção: os Direitos Humanos, o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados. As diferenças entre os três ramos são consequências das origens de cada um deles (COMITÊ INTERNACIONAL..., 2004). Os Direitos Humanos são aqueles voltados para os tempos de paz – direito ao voto, liberdade de expressão, condições mínimas de vida, entre outros – e sua origem pode ser traçada até a Revolução Francesa (PIOVESAN, 2007). O Direito dos Refugiados surgiu como uma maneira de garantir direitos mínimos aos indivíduos que foram

obrigados a sair de seus países. O Direito Humanitário, que é o abordado no presente trabalho, se desenvolveu como uma forma de proteger indivíduos impactados diretamente ou indiretamente em conflitos armados (COMITÊ INTERNACIONAL..., 2004). Também conhecido como as leis de guerra, o Direito Humanitário ficou codificado principalmente na forma das Convenções de Genebra de 1949.

Na contramão da prática de “*naming and shaming*”, as Convenções de Genebra estabelecem que os indivíduos responsáveis pelo cometimento de crimes de guerra podem ser julgados pelo judiciário do Estado na qual a violação ocorreu; do Estado de nacionalidade das vítimas; do Estado do acusado; do Estado do empregador do acusado. Quando necessário, a jurisdição para julgamento de potenciais violações pode até mesmo ser universal (GENEVA CONVENTIOS, 1949) – já que as Convenções são universalmente ratificadas.

Ainda contra a lógica de “*naming and shaming*”, foi criado o Tribunal Penal Internacional (TPI) em 1998. Sua criação se deu no contexto de fortes críticas feitas a outros tribunais penais internacionais, como o de Nuremberg e Tóquio no pós Segunda Guerra Mundial, e os tribunais *ad hoc* para Ruanda e para a Bósnia. De acordo com muitos críticos, esses tribunais foram criados por vencedores para julgar os vencidos com base em tipos penais que não existiam previamente (PIOVESAN, 2007).

Logo, um dos grandes objetivos da criação do Tribunal Penal Internacional foi trazer mais legitimidade ao julgamento de indivíduos acusados de violar as normas de direitos humanos em ambientes conflituosos (ROME STATUTE, 1998). Havia, também, no ambiente internacional, uma forte demanda por parte de poderes pequenos ou médios para a criação de uma corte internacional que fosse forte e independente (RITTBERGER, ZANGL, KRUCK, 2012). Ademais, a criação de uma Corte Penal Internacional já era prevista desde 1948, quando foi adotada a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (PIOVESAN, 2007).

Estabelecido na Conferência de Roma com 120 votos favoráveis, o Estatuto de Roma, tratado fundador do TPI, entrou em vigor quando alcançou 66 ratificações em 2002 (PIOVESAN, 2007). Composto por 18 juízes (ROME STATUTE, 1998), o tribunal é baseado no princípio da legalidade. Assim, é um órgão que dispõe de “uma justiça preestabelecida, permanente e independente, aplicável igualmente a todos os Estados que a reconhecem” (PIOVESAN, 2007, p.47).

Com base nessa lógica, o TPI tem jurisdição para julgar indivíduos nacionais de Estados membros cujas ações se enquadrem em um dos seus tipos penais ou indivíduos que tenham

desenvolvido tais ações no território de um Estado membro – mesmo que o próprio indivíduo não seja nacional de um Estado membro. Ademais, como parte do sistema judiciário internacional, a ação do TPI deve ser complementar à dos sistemas judiciários nacionais. Isso quer dizer que o TPI só pode ser acionado caso os sistemas nacionais falhem em sua função de investigar e julgar indivíduos acusados de cometimento de alguma ação que se enquadre em seus tipos penais. Um ponto relevante a respeito desses tipos penais é que eles são imprescritíveis (ROME STATUTE, 1998) – ou seja, não expiram. São cinco os tipos penais<sup>1</sup> estabelecidos no Estatuto de Roma, entre eles, está o crime de guerra.

Os crimes de guerra são estritamente ligados com o que é chamado de Direito Internacional Humanitário (DIH). Eles envolvem a determinação de práticas que podem ou não ser executadas durante a condução de conflitos (ICC, s/d). O Estatuto de Roma tem uma longa lista do que pode ser considerado crimes de guerra. Estes envolvem atos como ataques deliberados contra civis, ataques a combatentes que se renderam, a utilização de venenos ou armas venenosas, entre outros. Existem, em alguma medida, dois textos que definem o que são crimes de guerra: o próprio Estatuto de Roma, que os define no Artigo 8, e a Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949 (ROME STATUTE, 1998).

De acordo com a Regra 156 do Direito Internacional Humanitário Costumeiro, os crimes de guerra são de natureza séria e perpassam condutas que colocam coloquem em perigo pessoas ou objetos protegidos ou que desrespeitem valores importantes. Eles podem ser cometidos tanto ativamente – quando o indivíduo efetivamente toma parte nas violações, seja na execução ou no comando – quanto passivamente – quando o indivíduo tem ciência de que essas atividades serão desenvolvidas ou estão em curso e, tendo o poder de impedi-las, não o faz (INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, s/d). Essa distinção tem uma implicação crucial: pessoas podem ser responsabilizadas se seus subordinados cometerem tais crimes sob suas ordens ou se, eles agindo de maneira independente, elas tiverem conhecimento e não atuarem de maneira a interromper as violações.

Torna-se, portanto, importante estudar os diferentes atores que podem se envolver em conflitos armados. Apesar de haver distinção no Direito Internacional entre civis e combatentes (GENEVA CONVENTIONS, 1949), quando a possibilidade de imputação de responsabilidade

---

<sup>1</sup> De acordo com o Estatuto de Roma (1998), o crime de genocídio corresponde a ações que sejam tomadas com o objetivo de destruir um grupo específico. O crime contra a humanidade diz respeito a atos que fazem parte de ataques sistemáticos e generalizados contra qualquer população civil. Já o crime de agressão foi definido como planejamento, preparação, início ou execução de um ato de agressão que seja uma violação à Carta da ONU e pode ser cometido por quem exerce controle sobre o Estado política ou militarmente (PIOVESAN, 2013). O quinto tipo é o crime de guerra, que será abordado de maneira mais aprofundada ao longo do artigo.

pelo cometimento de crimes de guerra pelo TPI é analisada, não se deve abordar a questão por esse ângulo. Isso porque indivíduos em qualquer lugar do espectro civil-combatente podem ser julgados pelo cometimento de crimes de guerra (ROME STATUTE, 1998). Uma categoria de atores que se tornou crucial, principalmente a partir da Guerra do Iraque, é referente às Empresas Militares Privadas, que serão abordadas a seguir.

### 3 As Empresas Militares Privadas

Um tipo de ator que tem se tornado cada vez mais relevante em contextos de conflitos armados são as Empresas Militares Privadas (EMPs). Essas são “negócios que comercializam serviços profissionais intrinsecamente ligados ao esforço de guerra (...), incluindo operações de combate, planejamento estratégico, inteligência, análise de riscos, suporte operacional, treinamento e habilidades técnicas” (SINGER, 2008, p.8, tradução própria)<sup>2</sup>. Elas podem ser contratadas tanto por Estados-parte de um conflito (ou por outros que não o são), assim como por outras empresas privadas, organizações internacionais, milícias, entre outros (DOSWALD-BECK, 2010).

Dados do projeto *Data on Armed Conflict and Security* (2011)<sup>3</sup>, que compilou casos de uso de Empresas Militares Privadas de 1990 a 2007 em 32 países que os analistas consideraram como Estados em falência ou falidos<sup>4</sup>, mostram 280 eventos de contratação<sup>5</sup> de EMPs a partir de 2002 (ano no qual o TPI entrou em vigor) em 19 dos 32 Estados. Desses, 10 dos países<sup>6</sup> nos quais as ações das EMPs ocorreram são Estados membros do TPI. Isso quer dizer que cerca de 52,6% das atuações se deram em Estados que ratificaram o Estatuto de Roma.

Já entre as partes contratantes, 12 dos 15 clientes entre 2002-2007 foram Estados. Dentre eles, 9 são parte do Tribunal Penal Internacional. Uma curiosidade é que o Estado que mais contratou o serviço de EMPs foi o Estados Unidos – todas as vezes para atuar em uma terceira localidade que não o seu território nacional. Somente 50% dos Estados contrataram em algum

---

<sup>2</sup> Business organizations that trade in professional services intricately linked to warfare (...), including combat operations, strategic planning, intelligence, risk assessment, operational support, training, and technical skills.

<sup>3</sup> Os dados estão disponíveis em: <[https://www.conflict-data.org/psd/Data\\_Download/index.html](https://www.conflict-data.org/psd/Data_Download/index.html)>.

<sup>4</sup> O projeto identifica Estados em falência com base em três variáveis da *Political Instability Task Force* (PITF): MAGAREA, relacionada ao controle territorial da violência; MAGFAIL, que diz respeito ao controle do território disputado; e MAGVOIL, relativa a quanto o Estado é contestado no território em questão (PITF apud BRANOVIĆ, 2011).

<sup>5</sup> Esse número não reflete a quantidade de EMPs que atuaram nos 32 países. Ele diz respeito à combinação país contratante das EMPs; país de atuação das EMPs e o ano em que a atuação aconteceu.

<sup>6</sup> São eles (ano entre parênteses corresponde ao ano de adesão ao TPI): Colômbia (2002); Croácia (2001); Afeganistão (2003); Bósnia e Herzegovina (2002); Geórgia (2003); Libéria (2004); Nigéria (2001); República Democrática do Congo (2002); Uganda (2002) e Peru (2001).

momento Empresas Militares Privadas para atuarem em seu próprio território. São eles: Croácia, Iraque, Filipinas, Libéria, República Democrática do Congo e Uganda. Já o ator não-estatal que mais requisitou os serviços das EMPs foi a Organização das Nações Unidas (ONU). Essas estatísticas reforçam ainda mais o argumento de Gillard (2006) de que os países nos quais as EMPs atuam têm um papel importantíssimo a desempenhar no que diz respeito ao cumprimento das normas do Direito Humanitário.

Outra questão relevante quando as EMPs são estudadas é sob quais normas do regime internacional de proteção de direitos humanos elas estão submetidas. Existem tratados específicos dentro do DIH que abordam os chamados mercenários, mas não existe tratado algum que regule as EMPs em si mesmas. Entretanto, não seria correto afirmar que estas empresas não estão sujeitas a essas leis (DOSWALD-BECK, 2009). Contrário ao que geralmente é dito, as EMPs não atuam em um vácuo legislativo. Em situações de conflito armado, o Direito Humanitário serve para regular tanto o comportamento das Empresas Militares Privadas quanto as responsabilidades dos Estados que as contrataram (GILLARD, 2006). Entretanto, além de obedecer às leis do Direito Humanitário, as EMPs também estão sujeitas às leis de mercado, uma vez que são, antes de tudo, empresas com estruturas extremamente corporativas (O'BRIEN, 2010). Uma importante consequência desse forte caráter empresarial é a motivação pelo lucro (SINGER, 2001-2002), o que torna mais fácil justificar o cometimento de crimes de guerra se essa for a estratégia que melhor auxilie a conquista de objetivos imediatos (GASTON, 2008).

Apesar de parecer óbvio, um ponto que merece ser destacado é que as empresas militares privadas são, antes de tudo, empresas. Sua estrutura tem um caráter extremamente corporativo: são negócios e como tais competem abertamente no mercado internacional (SINGER, 2001-2002). Isso quer dizer que, além de se submeterem ao DIH, se submetem também às normas do mercado.

Dada a natureza do serviço que oferece, uma EMP pode tanto atuar em seu território de origem quanto em outros diferentes de sua nacionalidade. Isso somado ao fato de o lado empresarial das EMPs permitir a existência de complexas cadeias de contrato, faz com que o ramo seja marcado por uma forte tendência à subcontratação. As grandes empresas subcontratam empresas menores locais da região na qual devem atuar, que por sua vez subcontratam empresas de recrutamento de um terceiro país, que subcontratam outros indivíduos para a realização do trabalho (TZIFAKIS, 2012). Essa forma de organização faz com que muitas vezes o próprio cliente não saiba quem de fato realiza a atividade contratada.

E, como são entidades privadas, seus contratos também são privados na ordem jurídica. Logo, mesmo que seus serviços sejam voltados para oferecer um bem público, é difícil ter acesso a informações pertinentes, como os gastos totais, o conteúdo de suas missões, entre outros. Até mesmo em suas páginas na *internet*, não há detalhe algum que seja mais específico a respeito do tipo de trabalho que oferecem (UESSELER, 2008). Isso dificulta ainda mais a apuração das medidas adotadas na condução de missões desempenhadas pelas EMPs.

Ademais, é importante ressaltar que os funcionários das EMPs são frequentemente pessoas que têm alguma experiência com trabalho mercenário. Mesmo que as firmas façam uma análise minuciosa dos currículos de seus potenciais empregados, a dificuldade de monitorar as tropas em operação faz com que seja difícil identificar se a pessoa analisada já cometeu atrocidades que violem as normas do DIH. E, quando o fazem, é possível também que ignorem as violações cometidas em prol da efetividade do candidato (SINGER, 2001-2002). É possível afirmar, assim, que pelo contratante muitas vezes não ter controle direto sobre o desenrolar das operações, o desrespeito às leis de guerra por parte dos funcionários torna-se ainda mais provável.

Além disso, o ambiente empresarial também possibilita que as EMPs se estruturarem internamente da forma que seja mais interessante para elas. Somada ao baixo capital necessário para a manutenção das Empresas Militares Privadas, essa liberdade permite que elas se aloquem globalmente de acordo com as suas necessidades. Enquanto pode ser interessante ter uma base em Estados poderosos com alto potencial de clientela e recrutamento, essa localização não é essencial para o funcionamento do negócio (SINGER, 2008). Isso quer dizer que podem ter sedes com diferentes funções nos mais variados países e movê-las através das fronteiras conforme for conveniente (UESSELER, 2008). Ou seja, a obtenção de documentos e informações relativas às Empresas Militares Privadas e suas missões não é simples, uma vez que elas podem simplesmente fechar sua sede em um determinado país se ele aprovar legislações e medidas que não sejam favoráveis para seu negócio.

Outra consequência do caráter empresarial das EMPs é que elas são motivadas, em maior ou menor medida, pela obtenção de lucro. Logo, apesar de as empresas defenderem que existem incentivos para que elas sigam as leis de guerra para que possam manter uma boa imagem no ambiente internacional, é preciso ressaltar também que muitas vezes é melhor para essas empresas ter uma imagem de uma instituição que faz as coisas acontecerem – independentemente de como (SINGER, 2001-2002). Assim, muitas vezes as análises conduzidas se baseiam no que é melhor no curto ou no médio prazo para o desenvolvimento da

missão, e não necessariamente nas consequências a longo prazo que as ações das EMPs podem trazer. Com base nesse raciocínio, torna-se mais “fácil” justificar cometimentos de crimes de guerra se essa for a estratégia que melhor auxiliar na conquista de objetivos mais imediatos (GASTON, 2008).

Outro ponto interessante é que as EMPs não são regidas por nenhum vínculo. A implicação disso é que elas, diferentemente das forças armadas tradicionais dos Estados, não precisam agir com base em conceito algum de segurança e suas missões tampouco são determinadas por meios públicos/legais (UESSELER, 2008). Isso quer dizer que seu código de conduta está mais associado com a ideia de alcançar objetivos, não importando tanto como isso será feito. Isso favorece ainda mais o cálculo de custo-benefício na direção do desrespeito às leis de guerra se a violação facilitar o atingimento das metas.

Assim, é extremamente importante para a garantia do cumprimento das leis de guerra que exista a possibilidade de responsabilizar individualmente os autores de potenciais desrespeitos - possibilidade essa que existe através do Estatuto de Roma. Entretanto, em levantamento realizado em outubro de 2019 no banco de dados de casos do TPI, não existe um único caso relacionado a funcionários de Empresas Militares Privadas<sup>7</sup>.

#### **4 A relação das Empresas Militares Privadas com o TPI**

Como já foi mostrado, as empresas militares privadas não atuam em um vácuo. Na verdade, elas estão sujeitas às normas do Direito Internacional Humanitário e, portanto, estão inseridas no regime internacional de proteção dos direitos humanos. As regras destes deveriam criar, em alguma medida, previsibilidade para a atuação das EMPs. Isto é, tem-se a expectativa de que elas respeitarão estas regras.

Entretanto, este não é sempre o caso. As regras de regimes internacionais são frequentemente alteradas, quebradas e até mesmo distorcidas de acordo com as exigências de cada momento (KEOHANE, 1982). As EMPs não são exceção. Elas também, como atores dentro deste regime, muitas vezes se inserem em contextos nos quais violam as leis da guerra, ou seja, o DIH (GASTON, 2008). É possível, portanto, levantar questões a respeito da responsabilização pelo cometimento de crimes no nível internacional.

---

<sup>7</sup>O levantamento foi feito com base nos casos disponibilizados no site do Tribunal Penal Internacional em outubro de 2019. Casos disponíveis em: <<https://www.icc-cpi.int/Pages/cases.aspx>>.

Atualmente, dos 27 casos em julgamentos ou já julgados pelo TPI, 18 estão relacionados a crimes de guerra – ou seja, cerca de 66,6% dos processos. Conforme mostrado na Tabela 1 abaixo, todas as violações julgadas ocorreram em países africanos cometidas por pessoas africanas. Isso é reflexo de outra deficiência do TPI e tem sido fonte de fortes críticas ao tribunal. Muitos países africanos têm ameaçado se retirarem do tribunal, alegando que ele representa uma instância de brancos para julgar negros.

**Tabela 1:** Frequência de países nos quais ocorreram os eventos relacionados a crimes de guerra julgados pelo TPI (outubro 2019)

Local	Frequência
Darfur	5
Congo	3
República Centro-Africana	2
Timbuktu	2
Uganda	2
Bogoro	1
Líbia	2
Ruanda	1

**Fonte:** elaboração própria feita com base no levantamento realizado no site do TPI.

Ademais, como nos casos do TPI pode haver mais de um réu em um mesmo julgamento, no total, são 20 pessoas acusadas/condenadas pelo cometimento de crimes de guerra. Todas elas estão de alguma forma relacionadas ao governo de seus países ou a movimentos de oposição, conforme apresentado na tabela abaixo. Ou seja, não há registro de funcionários de Empresas Militares Privadas julgados por cometimentos de crimes de guerra.

**Tabela 2:** Vínculos dos réus nos casos de cometimento de crimes de guerra (outubro 2019)

Vínculo	Frequência
Movimento de oposição	11
Governo	9

**Fonte:** elaboração própria feita com base no levantamento realizado no site do TPI.

Isso não quer dizer, entretanto, que não existam registros de possíveis violações das leis de guerra por parte das EMPs. Um exemplo é o caso da AirScan, que auxiliou militares

colombianos a bombardear uma vila em 2003 – o que levou à morte de 18 civis (MILLER, apud LEHNARDT, 2007). A Colômbia é um Estado parte do TPI desde agosto de 2002 (ICC, s/db) – o que quer dizer que esse seria um caso em potencial para o tribunal. Torna-se, então, crucial, o estudo do contexto que leva à impunidade dos funcionários das EMPs.

É possível identificar alguns fatores que podem estar relacionados à impunidade acima mencionada. Uma primeira questão interessante é relativa a acontecimentos que se dão nos Estados nos quais há atuação das Empresas Militares Privadas. É comum a prática por parte do judiciário desses Estados de oferecer imunidade aos funcionários de EMPs que atuam em seu território. Esse é o caso, por exemplo, do Iraque, que ofereceu imunidade aos funcionários de boa parte das EMPs que lá atuam no que diz respeito às suas leis nacionais e a processos legais (GILLARD, 2006).

O caso do Iraque é interessante porque foi devido à atuação de Empresas Militares Privadas em seu território que essas organizações ganharam proeminência na mídia, academia, política e etc (GILLARD, 2006). Apesar de o país não ser parte do Tribunal Penal Internacional (ICC, s/db), ele é signatário das Convenções de Genebra e diversos outros tratados e protocolos adicionais relativos às leis de guerra (ICRC, s/d). Isso quer dizer que violações como as que lá foram constatadas, como o caso de tortura e tratamento desumano na prisão em Abu Ghraib, o assassinato de civis em Bagdá, entre outros (ARNPRIESTER, 2017), poderiam ser julgadas pelos judiciários de inúmeros países conforme estabelecido nas Convenções de Genebra.

Outro ponto interessante pode ser associado aos dados do *Data on Armed Conflict and Security* (2011). Como foi mostrado, a atuação das EMPs em Estados falidos ou em falência é expressiva. Uma das características presentes nesses Estados é a desarticulação do sistema judiciário. Assim, como foi apontado por Gillard (2006), é possível que as cortes dos Estados nos quais há a atuação de EMPs não estejam em condições de julgar as potenciais violações.

Esses dois fatores (concessão de imunidade e impossibilidade de julgamentos pelas cortes nacionais) contribuem para a criação de um clima de impunidade. Quando localmente não há a possibilidade de punição em casos de violações de Direito Humanitário, o desrespeito se torna “lucrativo” para as EMPs. Logo, potenciais autores desse tipo de crime se sentem mais livres para cometê-los (RITTBERGER, ZANGL, KUCK, 2012).

Uma consequência da impossibilidade de o judiciário nacional julgar os casos (seja por vontade própria ou por falta de recursos) é a dificuldade de coletar evidências e entrevistar potenciais testemunhas. A cooperação por parte do Estado no qual as violações ocorreram é crucial visto que, na maioria das vezes, evidências e testemunhas estão lá localizadas

(GILLARD, 2006). Uma vez que na ausência de provas legais ou factuais do cometimento de um crime por indivíduo ele não pode ser julgado pelo Tribunal Penal Internacional (ROME STATUTE, 1998), quando o próprio judiciário nacional do Estado se torna complacente em casos de crimes de guerra, é difícil até mesmo iniciar investigações a respeito das violações alegadas.

Em decorrência desse contexto de difícil apuração dos acontecimentos, é importante ressaltar que o cálculo custo-benefício realizado pelos potenciais violadores muitas vezes nem mesmo perpassa a possibilidade de serem punidos por um tribunal internacional como o TPI (RITTBERGER, ZANGL, KUCK, 2012). Esse, entretanto, não deveria ser o caso. Devido ao fato de que a ação do TPI deve ser complementar à do judiciário nacional e que os crimes de guerra são imprescritíveis (ROME STATUTE, 1998), o TPI detém jurisdição para julgar casos nos quais os Estados se mostram incapazes ou sem vontade de fazê-lo (ICC, s/d). Ou seja, apesar das dificuldades enfrentadas, essas não deveriam ser vistas como impossíveis de serem mudadas para permitir a atuação do Tribunal Penal Internacional.

Outro ponto que dificultaria a ação do TPI na apuração de casos envolvendo funcionários de EMPs é relativo à identificação do indivíduo responsável. Como já foi mostrado, é permitido às Empresas Militares Privadas a adoção de complexas cadeias de contratos que complicam a identificação dos autores de determinadas tarefas (TZIFAKIS, 2012). Logo, a estrutura dos contratos adotada pelas EMPs pode dificultar a localização de potenciais autores das violações a serem investigadas pelo TPI (GILLARD, 2006). E, mesmo quando o funcionário é identificado, existe ainda a possibilidade de a própria EMP não desejar colaborar com as investigações a respeito de seus próprios funcionários e de ainda agirem de modo a obstruí-las (TZIKAFIS, 2012).

Um caso emblemático é o da Dyncorp na Bósnia e Herzegovina. Alguns funcionários da empresa foram acusados de estarem envolvidos com tráfico de pessoas. Essas pessoas seriam principalmente mulheres e meninas de cerca de 12 anos de idade. A empresa não só levou os suspeitos para fora da região como também demitiu funcionários que descobriram evidências acerca dos crimes lá cometidos (TZIKAFIS, 2012). A funcionária que ficou mais conhecida foi Kathryn Bolkovac, que acusou a empresa de tê-la demitido injustamente por ter revelado evidências de tráfico sexual que implicavam a empresa. Os acontecimentos relatados por Bolkovac foram transformados em um longa-metragem biográfico intitulado *The Whistleblower* (A Informante, em português) (VULLIAMY, 2012).

Uma outra implicação da dificuldade de identificar o indivíduo que desempenhou uma determinada tarefa é a sensação de distanciamento entre a parte contratante e o funcionário. Logo, é possível que os clientes não se sintam responsáveis legalmente pelo descumprimento das normas do DIH por parte de funcionários das EMPs. A consequência disso é ainda mais grave se o cliente em questão for um Estado, ator esse que, pelas leis do DIH, é responsável pela garantia do cumprimento dessas normas por parte daqueles que o representam (GASTON, 2008). Logo, essa falsa distância criada entre o Estado contratante e os funcionários das EMPs que atuam de fato pode levar o país em questão a ter pouco interesse em colaborar com investigações a respeito de tais funcionários, já que não se veem responsáveis pelas ações destes.

É importante ressaltar, contudo, que esse entendimento é equivocado. Mesmo quando os Estados contratam um outro ator privado para desempenhar atividades que são tipicamente suas, eles ainda são responsáveis pelas ações de ditos atores. É obrigação do Estado fiscalizá-los e garantir que os mesmos estejam cientes de suas obrigações para com as normas dos direitos humanos. Se um funcionário de uma EMP comete uma violação das normas do DIH, o Estado é responsável, seja por omissão no que tange à fiscalização ou por não garantir que o funcionário conhecesse as normas em questão ou por não ter sido ele mesmo quem treinou o funcionário (DOSWALD-BECK, 2009). E, com base nas Convenções de Genebra, todos os Estados que as ratificaram têm a obrigação de colaborar com investigações de potenciais crimes de guerra (GENEVA CONVENTIONS, 1949). É possível considerar que essa responsabilidade é ainda mais forte caso o Estado que contratou a EMP seja parte do Tribunal Penal Internacional.

Logo, com base no que foi apresentado, é possível concluir que a atual estrutura do regime internacional de proteção dos direitos humanos, aqui trabalhada na forma do Tribunal Penal Internacional, cria um ambiente de impunidade que pode favorecer o cometimento de crimes de guerra por parte das EMPs. É, assim, essencial que seja feita uma reformulação dentro do regime de modo a facilitar o julgamento de funcionários de EMP envolvidos em crimes de guerra pelo TPI.

Uma medida que poderia ser adotada em um primeiro momento é a inclusão nas leis do Direito Humanitário da proibição da concessão de imunidade em casos de desrespeito às leis de guerra. Esse seria um meio essencial para a eliminação do ambiente no qual se acredita que é possível violar as normas sem enfrentar as consequências e, logo, mudar os valores do cálculo de custo-benefício feito pelas empresas e seus funcionários. Assim, não seria tão “vantajoso”

do ponto de vista empresarial descumprir as leis de guerra. Essa adição poderia se dar, por exemplo, por meio de um Protocolo Adicional às Convenções de Genebra.

Um outro ponto que também ajudaria é o estabelecimento de acordos para que a coleta de evidências possa ser feita por terceiros quando o Estado no qual a violação ocorreu não tiver meios de fazê-la. Ela poderia ser realizada através da concessão de privilégios temporários no que diz respeito à ação de agentes internacionais para a coleta de informações e localização de potenciais testemunhas. Isso diminuiria o peso das investigações dos Estados envolvidos (que geralmente não possuem muitos recursos para conduzi-las). Logo, ajudaria a diminuir o clima de impunidade e tornar mais arriscado o descumprimento do Direito Humanitário.

Uma medida interessante, mas que envolveria um esforço maior, seria a adoção de uma legislação específica a respeito da atuação de Empresas Militares Privadas em situação de conflito. Entretanto, isso perpassa o debate de regulação de agentes privados, o que não é amplamente aceito no ambiente internacional devido, principalmente, à lógica capitalista de que os mercados devem se autorregular. Esse é justamente o argumento das EMPs, que defendem que elas têm fortes incentivos para seguir as leis de guerra, existindo, até mesmo, um próprio código de conduta que foi adotado por diversas empresas – o Código Internacional de Conduta para Provedores de Serviços de Segurança (INTERNATIONAL CODE..., s/d). Entretanto, o aprofundamento da adoção de uma legislação internacional é um assunto muito detalhado e complicado para ser abordado em completo no presente artigo – de modo que deve ser, por si só, assunto para estudos posteriores.

Além disso, apesar de o Direito Internacional Público ser estadocêntrico, tem havido um movimento para que os indivíduos também sejam vistos como atores relevantes no ambiente internacional. Um exemplo disso seria o próprio Tribunal Penal Internacional, que torna os indivíduos atores jurídicos no ambiente internacional ao julgá-los como órgão não pertencente a Estado nacional algum. Junto com esse movimento, que reconhece a importância de outros atores que não os Estados no ambiente internacional, seria possível defender o reconhecimento de pessoas jurídicas (empresas) como atores relevantes. Isso quer dizer que elas poderiam ser vistas como atores jurídicos e, portanto, passíveis de serem julgadas por diversas cortes internacionais.

Uma outra questão interessante que gira em torno da possibilidade de as EMPs serem reconhecidas como atores jurídicos no ambiente internacional diz respeito à nacionalidade das mesmas. Foi demonstrado que o TPI tem jurisdição para julgar indivíduos nacionais de Estados membros ou aqueles que, mesmo não o sendo, tiveram ações que corresponderam a um de seus

tipos penais em território de algum Estado membro. Um questionamento então pode ser feito: um funcionário trabalhando para uma EMP nacional de um Estado membro, mesmo que ele mesmo não o seja e nem tenha cometido violações em território de Estado membro, poderia ser julgado?

A *Aegis Defense Services* é uma empresa britânica que atuou no Iraque; o Reino Unido é membro do TPI desde outubro de 2011. Ao ser reconhecida como pessoa jurídica no ambiente internacional, a empresa estaria mais fortemente ligada às normas do DIH devido à possibilidade de ser internacionalmente responsabilizada. Suponha-se que um funcionário iraquiano da empresa, atuando no próprio Iraque, venha a cometer um crime de guerra. Poderia ele ser responsabilizado, uma vez que atua para um agente britânico e deve respeitar as normas estabelecidas pela empresa? Estudar essa possibilidade e seu estabelecimento no ambiente internacional também pode ser altamente vantajoso na reestruturação do regime de direitos humanos e, por conseguinte, auxiliar na atuação do próprio TPI.

A possibilidade de as Empresas Militares Privadas enfrentarem julgamentos no ambiente internacional e serem condenadas por violações das leis de guerra, somada à existência de uma regulação específica para sua atuação, contribuiria profundamente para diminuição do clima de impunidade existente atualmente. Associada a uma melhor implementação da possibilidade já existente de seus funcionários serem responsabilizados no ambiente internacional, uma regulação específica potencialmente aumentaria as chances de respeito às normas e regras do DIH.

Isso não quer dizer que somente a adoção das medidas aqui apresentadas levaria automaticamente ao julgamento de funcionários de Empresas Militares Privadas por parte do TPI. Não basta somente que as medidas legais existam, como foi mostrado ao longo do artigo. A existência somente da previsão legal de responsabilização por si só não garante que os acontecimentos serão devidamente apurados. O conteúdo dessas medidas legais tem também que se expressar na realidade dos conflitos armados, sendo associado a práticas como as que foram apresentadas, como a facilitação de obtenção de evidências e testemunhos por meio da permissão temporária de atuação para agentes internacionais dedicados a apurar supostas violações das leis de guerra.

Essas reformas, além de ajudarem na melhoria do respeito às normas e regras do Direito Internacional Humanitário, serviriam também para aumentar a legitimidade do tribunal. O TPI nos últimos anos tem sido alvo de críticas a respeito dos casos por ele julgados. Assim, aumentar

a capacidade do tribunal de julgar funcionários de EMPs ajudaria o tribunal a aumentar seu número de casos e tornar sua ação mais legítima.

#### **4 Considerações finais**

O presente artigo visou ao estudo da relação entre as chamadas Empresas Militares Privadas e o regime internacional de direitos humanos, abordado na forma do Tribunal Penal Internacional. Partiu do ponto de que nenhum funcionário de EMP já foi julgado pelo TPI, mesmo havendo registros de casos de desrespeito às leis de guerra.

Foi abordado, em primeiro lugar, o que é o regime em questão, assim também como o TPI está inserido dentro dele. Um dos pontos trabalhados foi sobre a existência da possibilidade de julgamento de funcionários de EMPs pelo tribunal em casos de violações das chamadas leis de guerra. Essa possibilidade existe devido ao fato de o TPI ter jurisdição para julgar indivíduos, sejam eles civis ou combatentes, que estejam envolvidos em violações ocorridas nos territórios de Estados membros ou que sejam eles mesmos nacionais de Estados membros.

Em seguida, o artigo buscou mostrar o que são as Empresas Militares Privadas. Foi adotada a perspectiva de que elas são organizações privadas que desempenham funções que normalmente são executadas pelas Forças Armadas nacionais. Além disso, foi mostrado que elas não atuam em um vácuo legislativo e que têm obrigação de respeitar as leis de guerra. Mesmo assim, existem registros de desrespeito às normas do DIH por parte de funcionários de EMPs.

Entretanto, nenhum deles já foi julgado pelo Tribunal Penal Internacional. O artigo, então, passa a abordar pontos que podem contribuir para o cometimento de crimes de guerra por parte desses funcionários e dificultam a atuação do TPI. Foi demonstrado que existe um clima de impunidade que favorece a adoção de cálculos de custo-benefício que visam somente à obtenção de objetivos de curto prazo por parte das EMPs, desconsiderando potenciais consequências relativas à adoção de ações que caracterizam crimes de guerra.

Além disso, a coleta de evidências por parte do TPI é dificultada pela situação em que muitas vezes se encontra o judiciário dos locais nos quais as violações ocorrem. Ademais, as próprias EMPs adotam medidas que dificultam a obtenção de informações e identificação de indivíduos responsáveis pelas violações. Nesse contexto, foi corroborada a hipótese de que a estrutura atual do regime de Direitos Humanos contribui para a criação de um ambiente no qual é difícil para o TPI imputar responsabilidade aos funcionários de EMPs.

Por último, o artigo mostrou que uma reforma do regime seria uma opção possível para diminuir o clima favorável ao desrespeito, mudando os valores a serem usados nos cálculos de custo-benefício feitos pelos funcionários e até mesmo pelas próprias Empresas Militares Privadas. Um caminho para realização dessa reforma seria a adoção de tratados que proibissem a concessão de imunidade para os tipos penais do TPI na esfera nacional. Medidas como essas, além de ajudarem no que tange ao combate ao cometimento de crimes de guerra, auxiliariam também no aumento da legitimidade do tribunal, que tem sido alvo de críticas a respeito dos réus que costuma julgar.

### Referências

ARNPRIESTER, Natasha. *Combating Impunity: the private military industry, human rights and the “legal gap”*. Penn Law: Legal Scholarship Repository, 2017.

BRANOVIĆ, Željko. *PSD User Manual and Coding Scheme*. Agosto 2011.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *As Três Vertentes da Proteção dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados*. Abril de 2004. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 11 set. 2019.

DATA ON Armed Conflict, 2011. Disponível em: <[https://www.conflict-data.org/psd/Data\\_Download/index.html](https://www.conflict-data.org/psd/Data_Download/index.html)>. Acesso em: 21 dez. 19.

DOSWALD-BECK, Louise. Private Military Companies under International Humanitarian Law. In: CHESTERMAN, Simon. LEHNARDT, Chia. *FROM MERCENARIES TO ARKET: The rise and regulation of private military companies*. Oxford University Press, p. 115-138, 2010.

GASTON, E. L. Mercenarism 2.0? The Rise of the Modern Private Security Industry and Its Implication for International Humanitarian Law Enforcement. *Harvard International Law Journal*, Vol. 49, N. 1, 2008.

GENEVA CONVENTIONS of 1949. 1949.

GILLARD, Emanuela-Chiara. Business goes to war: private military/security companies and international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, N. 868. Setembro, 2006.

ICC. *How the Court works*. s/d. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/about/how-the-court-works>>. Acesso em: 15 out. 2019.

ICC. *States Parties – Chronological List*. s/db. Disponível em: <[https://asp.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/Pages/states%20parties%20\\_%20chronological%20list.aspx](https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/states%20parties%20_%20chronological%20list.aspx)>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ICRC. *Treaties, State parties and Commentaries: Iraq*, s/d. Disponível em: <[https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp\\_countrySelected=IQ](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp_countrySelected=IQ)>. Acesso em: 21 dez. 2019.

INTERNATIONAL CODE OF CONDUCT ASSOCIATION. *The International Code of Conduct for Private Security Company Providers*. Genebra, s/d. Disponível em: <[https://www.icoca.ch/en/the\\_icoc](https://www.icoca.ch/en/the_icoc)>. Acesso em: 02 jan. 20

KEOHANE, Robert. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, José. *O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, p. 165-191. 1992.

KEOHANE, Robert Owen. The Demand for International Regimes. *International Organization* 36, N. 2, p. 325-355. 1982.

LEHNEARDT, Chia. Private military companies and state responsibility. In: CHESTERMAN, Simon. LEHNEARDT, Chia. *FROM MERCENARIES TO MARKET: The rise and regulation of private military companies*. Oxford University Press, p. 139-157, 2010.

O'BRIEN, Kevin A. What should and what should not be regulated? In: CHESTERMAN, Simon. LEHNEARDT, Chia. *FROM MERCENARIES TO MARKET: The rise and regulation of private military companies*. Oxford University Press, p. 29-48, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo, Editora Saraiva, 2007.

RITTBERGER, Volker. ZANGL, Bernhard. KRUCK, Andreas. *International Organization*. 2ed. Palgrave Macmillan, 2012.

ROME STATUTE of the International Criminal Court. 1998.

SINGER, Peter Warren. *Corporate Warriors: the rise of the privatized military industry*. Cornell University, 2008.

SINGER, Peter Warren. Corporate Warriors: The rise of the privatized military industry and its ramifications for international security. *International Security*, Vol. 26, N. 3, p. 186-220, 2001-2002.

TZIKAFIS, Nikolaos. *Contracting out to Private Military and Security Companies*. Center for EuropeanStudies. 2012.

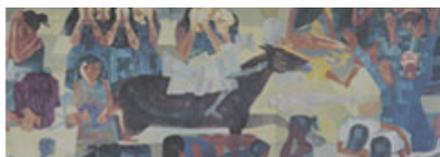
UESSELER, R. *Guerra como Prestação de serviços: a destruição das democracias pelas empresas militares privadas SP: Estação Liberdade*, 2008.

VULLIAMY, Ed. Has the UN learned lessons of Bosnian sex slavery revealed in Rachel Weiz film? *The Guardian*, 15 jan. 2012.

WILSON, Jamie; MAGUIRE, Kevin. American firm in Bosnia sex trade row poised to be win MoD contract. *The Guardian*, 29 nov.2002.

**Recebido em 23 de maio de 2020.**

**Aceito para publicação em 29 de outubro de 2020.**



## REALIDADE JURÍDICA E POLÍTICA PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO NORDESTE DO BRASIL: DESAFIOS REGIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### JURIDICAL AND POLITICAL REALITIES ABOUT CLIMATE CHANGE IN BRAZILIAN NORTHEAST: REGIONAL CHALLENGES TOWARD SUSTAINABLE DEVELOPMENT

#### Rômulo Lima Silva de Góis

Professor Substituto do Departamento de Direito Público da UFRN, Doutor em Ciências Ambientais pela Universidade Nova de Lisboa com título revalidado pelo PRODEMA-UFRN.

Desenvolve investigação científica sobre Políticas Públicas, Direito Ambiental e Mudanças Climáticas. Faz parte do Conselho Científico e atua como parecerista das Revistas *In Verbis*, *Fides* e *Transgressões*.

#### João Vítor Gobis Verges

Doutor em Ciências do Ambiente pela Universidade de Lisboa (ICS/FC) e Doutor em Geografia pela FCT/UNESP - Presidente Prudente - SP.

Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus Francisco Beltrão. Licenciado e Bacharel em Geografia pela FCT/UNESP - Presidente Prudente - SP. Atua como docente no Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), nos níveis técnico, superior e pós-graduações.

**RESUMO:** As abordagens sobre as mudanças climáticas ganharam corpo político e jurídico nos últimos anos e diferentes processos sociais decorreram a partir disto, como a criação de legislações e políticas específicas nos estados brasileiros. Dessa maneira, buscou-se com este trabalho demonstrar um quadro geral de construção legislativa e política em torno das mudanças climáticas no Brasil, tendo como enfoque a região Nordeste, com recorte temporal entre 2005 e 2017. Para isto, utilizou-se de metodologia apoiada em Barbi (2014), erguida com o levantamento de informações públicas em plataformas digitais, assim como verificando as designações para com as estratégias sobre mitigação e adaptação. Conclui-se que desdobra-se um processo de construção e inserção do Brasil como ator importante na temática; todavia, a região Nordeste apresentou carências significativas em termos legislativos e políticos sobre mudanças climáticas no período observado.

**Palavras-Chaves:** Mudanças Climáticas; Nordeste; Políticas; Legislação.

**ABSTRACT:** The approaches on climate change have gained political and legal body in recent years and different social processes have taken place from this, such as the creation of specific laws and policies in Brazilian states. Thus, this work was sought to demonstrate a general framework of legislative and political construction around climate change in Brazil, focusing on the Northeast region and with a time frame between 2005 and 2017. For this, we used a methodology supported by Barbi (2014), erected with the survey of public information on digital platforms, as well as verifying the designations for strategies on mitigation and adaptation. It is concluded that a process of construction and insertion of Brazil as an important actor in the theme is unfolded; however, the Northeast region presented significant legislative and political needs on climate change in the observed period.

**Keywords:** Climate Change; Northeast; Policies; Legislation.

**Agradecimentos:** Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo financiamento da pesquisa através do Programa Ciências Sem Fronteiras. Pesquisa financiada pela CAPES.



## 1 Introdução

As mudanças climáticas e o aquecimento global poderão produzir prejuízos crescentes à população mundial e ao ambiente. Trata-se de uma situação mundial que demanda ações focadas em duas frentes: a mitigação da concentração de gases de efeito estufa (GEE) e o planejamento e implantação de políticas públicas que garantam adaptação da sociedade às mudanças climáticas (IPCC, 2007, 2007b, 2013, 2013b, 2013c; PBMC, 2013, 2017).

Em aspectos conceituais, segundo o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (2013), nomeado por sua sigla IPCC, mudanças climáticas podem ser identificadas com as modificações nas médias das temperaturas globais e nas variabilidades dos climas e das suas propriedades, persistindo por longos períodos, comumente décadas ou em conjuntos maiores de durações.

A tendência sobre as mudanças climáticas globais é evidenciada em trabalhos apresentados por Jones *et al* (1986; 1999; 2003; 2012), Alexander *et al* (2006), Marengo e Camargo (2008), Marengo (2007), Marengo *et al* (2009 e 2010) e Skansi *et al* (2013), em que os autores demonstram a propensão de elevação da temperatura média global, tendo por base tanto uma análise histórica, quanto projeções de cenários para lapsos temporais que apontam a mesma tendência até 2100.

Os relatórios do IPCC e do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC), assim como Marengo (2007), Marengo *et al* (2009), corroboram as evidências referentes a elevação da temperatura média global, e avançam no sentido de apontar uma maior frequência de noites quentes e redução de noites frias na maioria das regiões do Brasil. Especificamente para o Nordeste, é provável que as temperaturas médias da região aumentem até o fim do século.

Conjuntamente, é apontado que menos chuvas ocorrerão no Nordeste brasileiro devido a um agravamento do aquecimento atmosférico, mudanças nos principais fenômenos climáticos e nos índices pluviométricos regionais, que poderão influir em diversos eventos extremos, desencadeando, com maior frequência, fenômenos climáticos de elevada intensidade, entre eles o agravamento da seca, principal questão climática que incide sobre a região tratada (IPCC, 2007, 2007b, 2013, 2013b, 2013c; PBMC, 2013, 2017).

Neste sentido, é muito importante compreender quais são as organizações em termos jurídicos e de políticas públicas que vêm se construindo regionalmente no Brasil, uma vez que estes enquadramentos expressam a compreensão social dos fenômenos ligados às mudanças climáticas e, ao mesmo tempo, apresentam o conjunto de possibilidades normativas e executivas em torno da diminuição de impactos negativos.

Assim sendo, o presente artigo apresenta dados sistematizados que revelam como se conforma o quadro legislativo e de políticas públicas voltados para as mudanças climáticas no Nordeste do Brasil, considerando o âmbito regional para entender como as estruturas políticas enfrentam a problemática ou se preparam para a situação posta.

Com isto, objetiva-se expor, a partir de um período adotado como parâmetro, a existência e/ou inexistência de legislações consolidadas ou em desenvolvimento, e se os poderes administrativos, por meio desses instrumentos, desenvolveram políticas públicas específicas tanto a nível de mitigação de Gases de Efeito Estufa (GEE), quanto a nível de adaptação.

Adotou-se como recorte temporal o intervalo com início em 2005 e limite em 2017, tendo em vista que, politicamente, este último momento traz informações que são desdobramentos de 2016, com fim do primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff (PT). Entende-se que o processo de impedimento presidencial que ocorreu no país trouxe uma nuance específica sobre a política climática que necessita ser analisada de forma particularizada, com um novo ciclo de ocorrências sobre o tema em âmbito nacional.

Dessa maneira, o artigo está estruturado da seguinte forma: a evidenciação dos aspectos metodológicos da pesquisa; uma caracterização das mudanças climáticas e da região Nordeste do Brasil; a exposição sobre as políticas climáticas nos estados brasileiros; a configuração da política climática no Nordeste, analisada de forma específica sobre as nuances das políticas climáticas dos estados da região elencada; e as considerações finais.

## **2 Aspectos Metodológicos**

Para cumprir com o objetivo proposto, utilizou-se de uma adaptação à metodologia aplicada por Barbi (2014), por meio da qual pondera-se a existência ou não nas leis e nas políticas públicas dos seguintes parâmetros: “ações de mitigação da mudança climática”, identificando nas leis e políticas públicas a presença de metas específicas ou a intenção de redução das emissões de GEE; “ações de adaptação da mudança climática”, buscando nas mesmas o propósito de desenvolver planos de adaptação; “articulação de diferentes atores”, aferindo-se a existência de fóruns sociais voltados para as questões climáticas ou estruturas institucionais que contemplassem a participação direta de segmentos da sociedade civil; “multissetorialidade na implantação das leis”, observando a existência de instrumentos e mecanismos que atinjam diretamente as problemáticas das mudanças climáticas.

Para crivar a propriedade da pesquisa realizada, utilizou-se também de ferramentas de pesquisas como levantamentos legislativos e de políticas públicas em domínios eletrônicos

(websites)<sup>1</sup>, no qual angariou-se pesquisa de metadados com termos/sentenças-chaves como: “lei estadual mudanças climáticas”; “política estadual mudanças climáticas”; “fórum estadual mudanças climáticas”; “dados do Painel Brasileiro de Mudanças do Clima”; “governadorias e Assembleias Legislativas dos estados do Nordeste do Brasil”.

De forma conjunta, realizou-se pesquisa de metadados com as mesmas palavras-chaves no sítio eletrônico *Google.com*. Justifica-se tal metodologia visto que todo processo legislativo, de âmbito regional e local, que culmina em normas do ordenamento jurídico brasileiro e em políticas públicas, são registrados eletronicamente nos respectivos diários oficiais municipais e estaduais, sendo os mesmos indexados no motor de busca do *Google*.

O Observatório do Clima constitui uma coalização de organizações da sociedade civil brasileira, composta por 26 associações, que tem por objetivo central oferecer um conjunto de diretrizes para formulação de políticas públicas de clima no Brasil, tendo influenciado diretamente na conjugação da “Política Nacional sobre Mudanças do Clima” consolidada na Lei 12187/2009.

O Fórum Clima utiliza metodologia própria de análise que tenta captar nas leis que instituíram as respectivas políticas climáticas, ações e medidas voltadas para mitigação de GEE e metas estabelecidas, medidas para adaptação, a multissetorialidade e a previsibilidade nos documentos legais do desdobramento em planos climáticos setoriais, os instrumentos de governança e de participação social, a existência de fóruns ou comitês sociais climáticos, a previsibilidade de incentivos a educação ambiental e a pesquisa e tecnologia para as mudanças climáticas e menção a fontes de financiamento dos mesmos, assim como instrumentos econômicos voltados para adaptação e mitigação.

Diante da metodologia apresentada, foi possível obter como resultados os dados e as dimensões analíticas que se apresentam com o desenvolvimento do texto.

### **3 Aspectos gerais sobre as mudanças climáticas e a Região Nordeste do Brasil**

De acordo com Santos (2012), podemos observar no planeta alterações globais sistêmicas, como as mudanças climáticas oriundas de emissões de GEE. Como se pode observar:

---

<sup>1</sup>Fórum Clima (<http://forumempresarialpeloclima.org.br/>); Observatório do Clima ([www.observatorioclima.eco.br](http://www.observatorioclima.eco.br/)); *Google* ([www.google.com.br](http://www.google.com.br/)), Painel brasileiro de mudanças climáticas (<http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/pt/>)

São as mudanças que se dão à escala planetária na Terra e que resultam da evolução do sistema terrestre e das interações e processos físicos, químicos e biológicos nos seus subsistemas, incluindo a litosfera, a hidrosfera, a criosfera, a atmosfera e a biosfera (SANTOS, 2012, p.21).

Diferentes estudos vêm demonstrando que mudanças significativas na composição da atmosfera interferem diretamente em seus regimentos sistêmicos, trazendo consigo impactos sobre as dinâmicas climáticas globais, regionais e locais, vide trabalhos como Marengo *et al* (2012) e Anderson *et al* (2011).

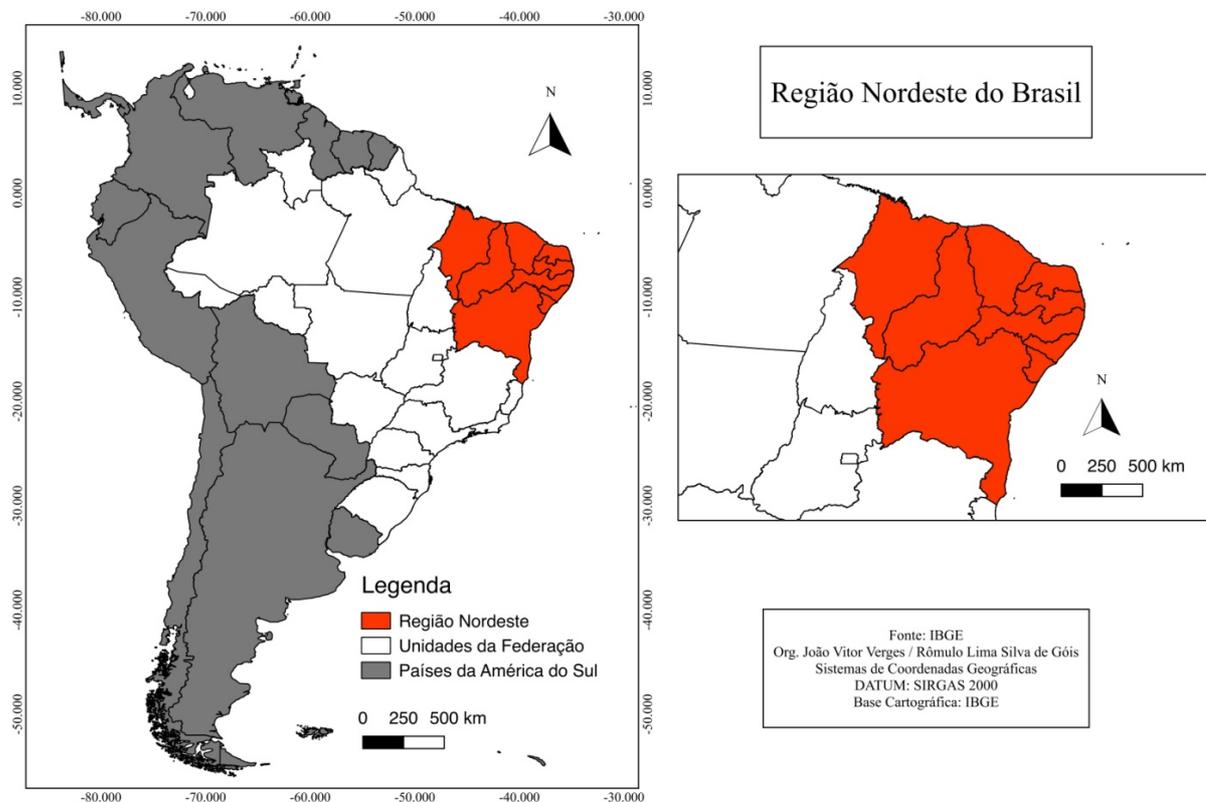
Por este caminho, muitos debates políticos importantes foram sendo erguidos para a organização de agendas globais e nacionais sobre as atuações relativas às mitigações e adaptações às mudanças climáticas, seguindo a criação de instâncias como a Conferência das Partes (COP), ligada a Conveção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (UNFCCC). Neste âmbito, delimitaram-se conceituações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas que orientariam, então, as ações políticas.

Assim, entende-se por mitigação as execuções que se traduzem em diminuição das emissões de GEE para a atmosfera, procurando reduzir ou evitar os impactos sobre este ambiente terrestre em suas composições. Já por adaptação, aponta-se o processo contínuo de ajuste das condicionantes sociais, econômicas, políticas, e mesmo as ambientais, para o funcionamento a partir de novas configurações das dinâmicas climáticas oriundas de transformações sistemáticas.

Neste entremeio, o Brasil tem se colocado como um importante ator na temática, participando das principais reuniões globais sobre o assunto e corroborando instrumentos de atuações conjuntas, como o Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

O território brasileiro apresenta uma série de vulnerabilidades regionais e responsabilidades com relação às mudanças climáticas, uma vez que apoia suas atividades em setores como a agropecuária e, ao mesmo tempo, possui uma participação importante nas emissões de GEE provindas de desmatamento e uso do solo (BRASIL, 2008).

Uma das principais regiões do país que apresenta relevantes preocupações ambientais com o cenário climático é a Nordeste. Possuindo nove estados (Bahia, Pernambuco, Sergipe, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Maranhão, Piauí e Paraíba), nela se encontram áreas com trechos de Mata Atlântica, Caatinga, Cerrado e uma parcela amazônica.

**Mapa 1.** Região Nordeste do Brasil

**Fonte:** IBGE (2020). Organização dos autores.

Seyffarht e Rodrigues (2017) apontam que a região Nordeste possui um elevado problema a resolver com as questões climáticas em seu bioma de Caatinga, devido às dinâmicas da seca e os processos de desertificação. Os autores indicam que o país necessita desenvolver maior capacidade de adaptação às mudanças climáticas. Guimarães *et al* (2016) projetam para a região Nordeste um aumento considerável das temperaturas médias, bem como maior aridez dos solos, o que poderá provocar intensos impactos.

Neste ínterim, em 2008 ergueu-se efetivamente uma agenda nacional sobre mudanças climáticas no país, com delimitações no escopo legislativo e com um plano organizado, o que corroborou uma série de desdobramentos para o surgimento de políticas estaduais sobre a temática.

Por este aspecto, o presente trabalho enfoca a sistematização de características relacionadas às políticas climáticas na região Nordeste do Brasil, procurando discernir suas nuances através do levantamento cronológico e regional, sobretudo no que corresponde aos seus mecanismos participativos e ligados às ações de mitigação e adaptação.

Com o intuito de caracterizar amplamente o tema, apresentar-se-á de forma inicial, a seguir, uma exposição sintética sobre as delimitações das políticas climáticas nos estados brasileiros, procurando situar o contexto da abordagem ao Nordeste como centro do trabalho.

#### **4 O cenário geral sobre políticas climáticas nos estados brasileiros**

Para fazer a análise pretendida sobre a realidade regional brasileira e cumprir o objetivo proposto pelo artigo, focado na região Nordeste, é preciso primeiro compreender e demonstrar como foi o processo histórico-temporal e quais são os estados do Brasil que possuem instrumentos políticos e legislativos voltados para as mudanças climáticas.

Até 2017, dos 26 Estados brasileiros, 15 estados e o Distrito Federal eram detentores de Políticas Estaduais sobre Mudanças Climáticas (PEMC). Na região Norte: Acre, Amazonas e Tocantins; na região Nordeste: Piauí, Paraíba, Pernambuco e Bahia; na região Centro-Oeste: Goiás, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul; na região Sudeste: Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo; na região Sul: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

É importante afirmar que quatro estados, sendo eles Minas Gerais, Mato Grosso, Pará e Amapá, passaram a prever projetos de leis que poderão culminar em respectivas políticas estaduais climáticas, já que estavam em processo de desenvolvimento legislativo de seus respectivos planos estaduais.

Nem todos os planos estaduais possuem efeitos vinculativos ou compromissos para redução da emissão de GEE, sendo que quatro estados dos que possuem políticas para mudanças climáticas avançaram no sentido de estabelecer metas de redução de GEE, quais sejam: São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Pernambuco. Sete estados (Santa Catarina, Minas Gerais, Goiás, Bahia, Tocantins, Piauí e Amazonas) e o Distrito Federal, não apresentavam medidas específicas nos textos legais dos seus Planos Estaduais para a estabilização ou redução de GEE.

Outras três unidades da federação, sendo elas o Ceará, Rondônia e Maranhão, que não possuíam políticas públicas para o clima, dispunham de Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas. Tais Fóruns se apresentavam como importantes instrumentos de participação civil para formulação de projetos de lei e para construção de políticas climáticas, e estavam presentes em 21 Estados e no Distrito Federal. Rio Grande do Norte, Sergipe, Alagoas e Amapá não possuíam nem fóruns climáticos, nem projetos de lei em andamento, nem políticas estabelecidas para as mudanças climáticas no recorte temporal adotado.

Os dados do Fórum do Clima (2017), possibilitaram a elaboração do Quadro 1, com a ordem cronológica para perceber a evolução histórica da formação de políticas climáticas e a promulgação de suas respectivas leis em cada estado do país:

**Quadro 1:** Cronologia de Processos Populares Participativos, de Políticas e Legislação para as Mudanças Climáticas nos estados do Brasil

2005	Bahia: Decreto nº 9.519 de 18/08/2005 – Estabelece o Fórum São Paulo: Decreto nº 49.369 de 11/02/2005 – Estabelece o Fórum Estadual Minas Gerais: Decreto nº 44.042 de 09/06/2005 – Estabelece o Fórum Estadual
2006	Maranhão: Decreto nº 22.735 de 29/11/2006 – Estabelece o Estabelece o Fórum Estadual
2007	Tocantins: Decreto nº 3007 de 18 de abril de 2007 – Estabelece o Fórum Estadual Piauí: Decreto nº 12.613 de 04/06/2007 – Estabelece o Fórum Estadual Espírito Santos: Decreto nº 1.833-R de 19/04/2007 – Estabelece o Fórum Estadual Rio de Janeiro: Decreto nº 40.780 de 23/05/2007 – Estabelece o Fórum Estadual Rio Grande do Sul: Decreto nº 45.098 de 15/06/2007 – Estabelece o Fórum Estadual Amazonas - Lei nº 3.135 de 05/06/2007 – Estabelece a PEMC
2008	Tocantins: Lei nº 1.917 de 17 de abril de 2008 – Estabelece a PEMC Ceará: Decreto nº 29.272 de 25/04/2008 – Estabelece o Fórum Estadual Paraná: Lei nº 16.019 de 19/12/2008 – Estabelece o Fórum Estadual
2009	Goiás: Lei nº 16.497 de 10/02/2009 – Estabelece a PEMC Matogrosso: Lei nº 9.111 de 15/04/2009 – Estabelece o Fórum Estadual Pernambuco: Decreto nº 33.015 de 16/02/2009 – Estabelece o Fórum Estadual Amazonas: Decreto nº 28.390 de 17/02/2009 – Estabelece o Fórum Estadual Pará: Decreto nº 1.900 de 22/09/2009 – Estabelece o Fórum Estadual São Paulo: Lei nº 13.798 de 09/11/2009 – Estabelece a PEMC Santa Catarina: Decreto nº 2.208 de 17/03/2009 – Estabelece o Fórum Estadual; e Lei nº 14.829 de 11/08/2009 – Estabelece a PEMC
2010	Pernambuco: Lei nº 14.090 de 17/06/2010 – Estabelece a PEMC Acre: Lei nº 14.090 de 17/06/2010 – Não é um Plano Estadual, mas um Sistema e Programa de Incentivos a serviços ambientais que tem previsão de lançamento de metas de emissão de GEE Espírito Santos: Lei nº 9.531 de 16/09/2010 – Estabelece o PEMC Rio de Janeiro: Lei nº 5.690 de 14/04/2010 – Estabelece o PEMC Rio Grande do Sul: Lei nº 13.594 de 30/12/2010 – Estabelece o PEMC
2011	Bahia: Lei nº 12.050 de 07/01/2011 – Estabelece o PEMC Paraíba: Lei nº 9.336 de 31/01/2011 – Estabelece o PEMC Piauí: Lei nº 6.140 de 06/11/2011 – Estabelece o PEMC Rondônia: Decreto No 16.232 de 04/10/2011 – Estabelece o Fórum Estadual

2012	Distrito Federal: Lei nº 4.797 de 06/03/2012 – Estabelece o PEMC Paraná: Lei nº 17.133 de 25/04/2012 – Estabelece o PEMC
2014	Mato Grosso do Sul: Lei nº 4.555 de 15/07/2014 – Estabelece o PEMC

**Fonte:** Fórum do Clima (2017) - Núcleo de Pesquisa e Estudos Ambientais da Universidade Federal Fluminense (NESSA-UFF). Elaboração dos autores.

Conforme disposto no Quadro 1, fica evidente a existência de um fluxo cronológico no qual primeiro ocorrem as formações dos Fóruns estaduais sobre mudanças climáticas, que passam a possibilitar discussões e a participação civil e de atores sociais importantes nas questões ambientais para construção e posterior promulgação através de leis das Políticas Estaduais sobre Mudanças do Clima (PEMC).

Entre 2005 e 2009, dezesseis estados criaram seu Fóruns. Barbi (2014) menciona que os mesmos foram fundamentais para aprovação das políticas estaduais, uma vez que compõem processos participativos, constituindo instrumentos democráticos importantes que abrem diálogos entre os poderes públicos, a sociedade civil, universidades, institutos de pesquisa e a iniciativa privada (BARBI, 2014). Apenas o Estado do Amazonas criou Fórum posterior a implementação de sua PEMC.

Barbi (2014) e Verges (2017) mencionam que os Fóruns Estaduais estão previstos no Fórum Brasileiro sobre Mudança do Clima (FBMC), sendo estes liderados pela presidência da república e presididos pelos respectivos governadores.

O Fórum Nacional foi instituído pelo decreto 9082/2017 e tem por objetivo a mobilização da sociedade para o enfrentamento das mudanças climáticas, assim como a implementação da agenda climática em âmbito regional e local. O marco legal foi um avanço fundamental para o estabelecimento de um cerne macro aos decisores políticos em territorialidades mais específicas.

O Quadro 1 mostra, ainda, que o Amazonas foi o primeiro estado a criar sua Política Estadual climática em 2007, o que remete ao trabalho de Fenner (2011), que indicou o desenvolvimento da agenda climática brasileira em razão de pressões externas e internas, principalmente para dar respostas políticas às problemáticas que envolvem o bioma da Amazônia.

Diante dos dados expostos, torna-se possível avaliar, em específico, as políticas climáticas do estados do Nordeste do Brasil, classificá-las e analisá-las conforme proposta metodológica apoiada em Barbi (2014), no qual investiga-se se as legislações e políticas

públicas dispõem de ações voltadas para mitigação e adaptação das mudanças climáticas, e como elas articulam os diversos atores sociais envolvidos com a questão e se possuem natureza multissetorial.

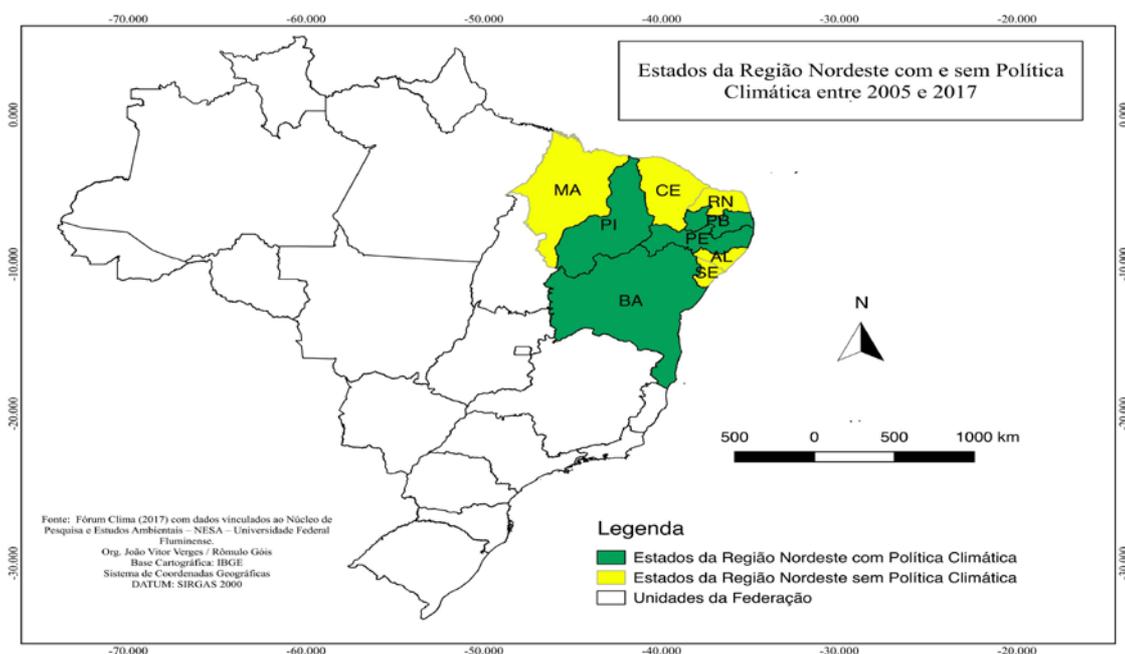
## 5 As políticas climáticas no Nordeste brasileiro - um breve *overview*

Os cenários climáticos futuros para o Nordeste do Brasil demonstram uma vulnerabilidade regional à intensificação de fenômenos climáticos extremos, ao aumento da temperatura média e às mudanças no ciclo de água, que poderão intensificar fenômenos como a estiagem e a seca no bioma da Caatinga e, ao mesmo tempo, ocorrências ligadas a intensificação de índices pluviométricos nos grandes centros urbanos, como deslizamentos de terra, enchentes e desmoronamentos (PBMC, 2013; 2017).

Paradoxalmente, a região, conforme dados apresentados pelo Fórum Clima (2017), é onde estavam localizados três estados dos quatro brasileiros que não possuíam fórum para as mudanças climáticas, políticas estaduais, ou projeto de lei para política estadual, quais sejam: Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe.

Conforme o mapa a seguir, é possível observar espacialmente a distribuição das políticas climáticas no Nordeste brasileiro por estados.

**Mapa 2.** Estados da região Nordeste com e sem política climática entre 2005 e 2017



Fonte: Organização dos autores.

Dois dos nove estados possuíam apenas o fórum de discussões sobre questões climáticas: Maranhão e Ceará. O estado da Paraíba possuía sua PEMC, mas não detinha um fórum e os outros estados restantes possuíam tanto PEMCs quanto fóruns climáticos (FÓRUM CLIMA, 2017).

Dos nove estados da região, cinco proporcionaram através dos fóruns climáticos a participação de diferentes atores na elaboração da Política e ainda estendiam as ações pela permanência da existência dos mesmos.

Salutar evidenciar que dos quatro estados possuidores da PEMC, apenas a Paraíba tinha metas estabelecidas de redução de GEE como medida mitigatória direta, Pernambuco com metas a definir e Bahia e Piauí com intenções de estabilização ou redução de emissões.

Preciso se faz, assim, avançar para tecer considerações de cada Política estadual para Mudança do Clima existente no Nordeste do Brasil, consolidando os objetivos firmados no presente artigo.

## **6 Verificações particularizadas para os estados com PEMC`s efetivadas no Nordeste brasileiro**

O primeiro estado da região a promulgar sua PEMC foi o Estado de Pernambuco. A Lei nº 14.090 de 17/06/2010 foi promulgada após a criação do Fórum Climático pelo decreto nº 33.015 de 16/02/2009.

A política estadual pernambucana, apesar de não estabelecer metas de redução de emissão de GEE, no seu “art. 23, IV” intenciona o fazer em regulamentação posterior. Resultado da participação de diferentes atores para sua elaboração, proporcionada, como especificado pela criação anterior do Fórum Estadual, a legislação prevê instrumentos diretos que visam aumentar a capacidade de resiliência dos sistemas naturais e das cidades, sendo definidos três eixos centrais para tanto: desertificação, gerenciamento costeiro e gestão urbana e prevendo ainda ações de educação, pesquisa e tecnologia e a criação de instrumentos econômicos que facilitem a adoção de medidas de prevenção aos cenários climáticos futuros (FÓRUM CLIMA, 2017).

As estratégias dispostas na PEMC Pernambucana possuem natureza multissetorial, seguindo as diretrizes estabelecidas pela PNMC (BRASIL, 2009), que passou a adotar essa característica. As estratégias são divididas em setores como: energia; transporte; indústria e mineração; público; agropecuária; biodiversidade e florestas; recursos hídricos; resíduos e

consumo; construção civil; saúde; oceano e gestão costeira; semiárido e desertificação; uso do solo e cobertura vegetal urbana (FÓRUM CLIMA, 2017).

É preciso destacar que tal política estadual prevê a instituição de um financiamento por meio de um fundo estadual sobre mudanças climáticas e a criação de um sistema estadual de enfrentamento às mudanças climáticas, bem como o estabelecimento de uma Agência Pernambucana para as mudanças climáticas (FÓRUM CLIMA, 2017).

A título de análise de Governança, a PEMC pernambucana possui: instrumentos de conscientização ambiental quando prevê a criação de centros de educação ambiental; de controle e participação social, quando prevê a possibilidade de consultas públicas para resolução de problemáticas; de descentralização de decisões, quando prevê a parceria com órgãos locais e fóruns municipais; e de intersetorialidade, quando prevê a criação de colegiados e ou/articulação setorial (FÓRUM CLIMA, 2017).

A Paraíba também promulgou sua política estadual e era a única que detinha metas estabelecidas de redução de GEE na região. Conforme o “art. 13” da Lei nº 9.336 de 31/01/2011, há previsão de redução entre 36,1% e 38.9% das emissões de GEE até 2020, tendo por ano base 2005 (FÓRUM CLIMA, 2017).

A PEMC Paraibana também possuía análise multissetorial, sendo listada nos seus objetivos a necessidade de criação posterior de planos setoriais para proporcionar o desenvolvimento mais preciso de instrumentos de mitigação e adaptação voltados a cada plano setorial (FÓRUM CLIMA, 2017).

Em termos de instrumentos concretos para adaptação, a abordagem dada pela política é genérica. O PEMC apresenta objetivos traçados no “art. 5”, sendo que alguns apontam o caminho para construção posterior de instrumentos voltados para mitigação e adaptação, como: a recuperação das matas ciliares, a revitalização de sistemas aquáticos, a criação de sistemas de captação de água de chuva em prédios públicos e privados para contribuir no armazenamento e disponibilidade de água e também a conscientização de comunidade ribeirinhas para proteção dos ecossistemas presentes nas zonas de mangue (FÓRUM CLIMA). A PEMC paraibana não possuía nenhum mecanismo ampliador ou beneficiador da participação da sociedade civil ou de outros órgãos estatais, já que foi formulada por estrutura previamente existente - Secretarias Estaduais - (FÓRUM CLIMA, 2017).

A Política Estadual climática do Piauí foi instituída pela Lei nº 6.140 de 06/11/2011, possuindo intenções de redução de emissões de GEE nos seus “arts. 3º, 5º (III) e art. 6º (XIV).

Menciona no texto da Lei que as ações para mitigação devem ser, sempre que possíveis, mensuráveis para necessária quantificação e verificação posterior (FÓRUM CLIMA, 2017).

Apesar da menção a importância ao desenvolvimento de medidas adaptação setoriais, a PEMC do Piauí só cita uma área um setor em específico, “Saúde”, e não apresenta de modo pormenorizado quais seriam as medidas outras de adaptação, mencionando apenas a necessidade da elaboração das mesmas nos planos setoriais.

A título de análise de Governança, a PEMC piauiense possui a previsão dos mesmos mecanismos presentes na PEMC Pernambucana como: instrumentos de conscientização ambiental quando prevê a criação de centros de educação ambiental; de controle e participação social, quando prevê a possibilidade de consultas públicas para resolução de problemáticas; de descentralização de decisões, quando prevê a parceria com órgãos locais e fóruns municipais; e de intersectorialidade, quando prevê a criação de colegiados e ou/articulação setorial (FÓRUM CLIMA, 2017).

Há previsibilidade de instrumentos de financiamento para apoio a política climática estadual piauiense através do Fundo Estadual sobre Mudança do Clima e Combate à Pobreza, previsto no “art. 9, VI” da lei analisada (FÓRUM CLIMA, 2017).

Por fim, a Política Estadual climática da Bahia, instituída pela Lei 12.050 de 07/01/2011 após discussões prévias no Fórum climático baiano, prevê como meta de compromisso a redução da taxa de crescimento das emissões de GEE, apesar de não estabelecer quais seriam essas metas, havendo apenas uma intenção neste sentido.

A PEMC baiana, como todas as outras da região, segue diretriz da PNMC e faz uma abordagem setorial estabelecendo a necessidade de criação de planos setoriais para desenvolvimento posterior de medidas de adaptação e de mitigação (FÓRUM CLIMA, 2017).

A título de medidas e instrumentos para adaptação há menção somente a “necessidade”, a “posterior implementação”, a “adoção”, a “promoção”, sem previsão expressa de quais seriam os instrumentos ou medidas a serem desenvolvido (FÓRUM CLIMA).

A título de análise de Governança, ao PEMC baiana surgiu de anterior formação do fórum climático e prevê, também, os mesmos instrumentos mencionados na PEMC pernambucana, prevendo também a realização de consultas públicas por meio das conferências Nacional e Estadual de Meio Ambiente e do Fórum Baiano de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade (FÓRUM CLIMA, 2017).

Há previsibilidade de instrumentos de financiamento para apoio a política climática estadual baiana através do Fundo Estadual de Recursos Ambientais e o Fundo Estadual de

Recursos Hídricos, duas fontes de financiamento já existentes vinculados a áreas de atuação governamentais mais amplas.

Através das análises expostas, foi possível a elaboração dos seguintes indicativos nos quadros 2 e 3, seguindo a proposta metodológica de Barbi (2014) e consolidando os dados do Fórum Clima - 2017. Informa-se que o Quadro 2 é adaptado a partir das informações disponibilizadas pelo Fórum Clima (2017):

**Quadro 2: Quadro legislativo e de políticas públicas da região Nordeste em âmbito estadual para às Mudanças Climáticas**

Estado	Ano de aprovação da lei climática	Metas definidas de redução de GEE	Plano de adaptação	Participação de diferentes atores para elaboração da política	Implementação multissetorial da política
Pernambuco	2010	Apenas intenção	Sim	Sim	Sim
Paraíba	2011	36,1% e 38,8% até 2020	Sim	Não	Sim
Bahia	2011	Apenas intenção	Sim	Sim	Sim
Piauí	2011	Apenas intenção	Sim	Sim	Sim
Maranhão	N/A	N/A	N/A	Sim	N/A
Ceará	N/A	N/A	N/A	Sim	N/A
Rio Grande do Norte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Alagoas	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Sergipe	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

**Fonte:** Fórum Clima (2017). Organização dos autores.

**Quadro 3:** Análise do Quadro legislativo e de políticas públicas da região Nordeste em âmbito estadual para às Mudanças Climáticas.

Estado	Prevê atenção especial a grupos vulneráveis	Adaptação setorial prevista	Prevê iniciativas de educação ambiental e capacitação para ações de conscientização, prevenção e adaptação	Prevê estímulo à pesquisa e monitoramento sobre impactos, vulnerabilidades e adaptação	Prevê articulação com os municípios para promoção de ações de adaptação	Prevê criação de instrumentos econômicos para adaptação
Pernambuco	Não	Recurso Hídricos, Oceano e Zonas Costeiras, Semi-árido e desertificação	Sim	Sim	Sim	Sim
Paraíba	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Bahia	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim
Piauí	Sim	Saúde Pública	Sim	Sim	Sim	Sim
Maranhão	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ceará	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Rio Grande do Norte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Alagoas	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Sergipe	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

**Fonte:** Fórum Clima (2017). Organização dos autores.

Tendo em vista os objetivos do tópico e exposto o processo de formação das leis e políticas públicas climáticas estaduais, a existência ou não delas com cortes territoriais específicos que considerou cada estado da região, demonstrando a existência ou não de instrumentos diretos ou difusos para mitigação e adaptação, a existência ou não de metas definidas de redução de GEE, as formas de participação dos diferentes atores para elaboração das políticas existentes e a presença ou não de abordagens multissetoriais, é preciso agora avançar para discussão dos dados apresentados e considerações finais.

## **7 Discussão sobre os contornos em políticas climáticas nos estados do Nordeste brasileiro**

A Política Nacional sobre Mudança do Clima, promulgada em 2008, impulsionou uma série de medidas, culminando no Plano Nacional em 2009 e no desdobramento dele em vários Planos Setoriais no ano de 2010, vindo a culminar no último documento legal sobre a matéria em 2016, o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.

A abordagem multissetorial da Política Nacional influenciou o desenvolvimento dos planos em escala regional e municipal, apesar de alguns PEMC terem surgido antes da PNMC, num verdadeiro movimento de criação de leis endógeno que pressionaram de dentro para fora a formação da Política Nacional, que passou por si a influenciar a continuidade dos planos regionais e locais, majoritariamente desenvolvidos pós-2010.

Conforme as análises feitas, a região Nordeste mostrou-se ser uma região despreparada politicamente e legalmente para os cenários futuros e os impactos das mudanças climáticas. Dos nove estados da região, cinco estados não possuem suas respectivas PEMC, apenas a Paraíba apresenta metas estabelecidas de redução de emissão de GEE, e três dos quatro estados em todo Brasil que não possuem nem PEMC, nem fórum social climático, nem projeto de lei em andamento para estabelecimento das PEMC, são nordestinos.

Dos Estados possuidores de PEMC, todos fazem desdobramento setorial explícito como caminho para desenvolvimento de medidas para adaptação e mitigação às mudanças do clima, porém nenhum dos que possuem suas políticas climáticas, regulamentaram e desenvolveram planos setoriais.

Tais planos setoriais e outras políticas estaduais poderão ser desenvolvidas, uma vez que cinco dos Estados possuem Fóruns permanentes de discussão sobre questões climáticas, sendo este instrumento fundamental de decisões participadas, de governança e de participação social. Entre os cinco possuidores de Fóruns, dois ainda não possuem PEMC.

Como lembrado por Barbi (2014), existe uma importância reconhecida da necessidade do envolvimento das cidades na procura de soluções, no desenvolvimento de políticas, na busca por sustentabilidade.

A máxima “pensar globalmente, agir localmente” tem suas razões mais que fundamentadas, já que as cidades são locais onde os governos são responsáveis por medidas que representam por volta de 30 a 40% das emissões globais (BARBI, 2014), e são os cenários envolvidos diretamente a responsabilização do fornecimento de quadros políticos e institucionais voltados para adaptação dos impactos às mudanças climáticas (BARBI, 2014).

O quadro legislativo e de políticas públicas analisadas e existentes no Nordeste do Brasil, visto o período adotado, marcou um gargalo para o desenvolvimento sustentável na

região para a “descarbonização” da economia e cumprimento de objetivos ratificados em conferências internacionais pelo país.

Em que pese a evolução regional cronológica estabelecida com avanços significativos em termos legislativos e políticos através dos instrumentos legais e das políticas públicas apresentadas, o ano de 2016 passa a ser um marco de uma crise econômica, política e social no país.

## **8 Considerações finais**

O presente artigo objetivou apresentar dados que revelassem qual o quadro legislativo de políticas públicas climáticas brasileiras, no Nordeste do Brasil.

Trouxe no seu corpo o histórico de construção da agenda climática regional, como ela surgiu, se desenvolveu e quais seus principais instrumentos jurídicos e políticos atuais, analisando ainda a influência de todo processo de desenvolvimento no âmbito regional. Apresentou a atual conjuntura política que move no presente a agenda e seus desdobramentos.

Sob um ponto de vista mais estrito, apresentou quadros com as legislações e políticas climáticas consolidadas estaduais do Nordeste do Brasil, assim como até que ponto os poderes administrativos regionais e locais desenvolveram suas agendas específicas e quais os mecanismos a nível de mitigação da emissão de GEE e a nível de adaptação.

Tais fatos podem ser constatados nas inúmeras cartas públicas de alerta subscritas por inúmeras associações, numa delas denominada “Carta Resista: Governo e Ruralistas se unem contra o futuro do país” 63 associações assinam, ou na análise das Medidas Provisórias 758/2016 e 759/2016, que são atos legislativos unilaterais da presidência da república e justificam os alertas. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2016; 2017; 2017a; 2017b; 2017c; 2017d; 2017e; 2017f; 2017g; WWF-BRASIL et al, 2016; 2017; BRASIL, 2016; 2016a).

Barbi (2014) recorda que as respostas para as mudanças climáticas constituem um desafio multinível, exigindo respostas das diferentes camadas de governo, que devem estar conectadas, sendo tanto os governos estaduais, quanto municipais fundamentais para governança climática global.

Diante das considerações finais expostas, pretende-se avançar em pesquisas futuras para apresentar os quadros legislativos e de políticas públicas municipais no Nordeste do país e as interpretações sociais através de pesquisa de campo sobre as mudanças climáticas e sobre as políticas públicas analisadas neste artigo, para confirmar algumas hipóteses levantadas em sede

de tese de doutorado, principalmente a de que apesar de existir uma percepção social latente sobre as mudanças climáticas e seus efeitos regionais, a ineficácia das políticas públicas aumenta a vulnerabilidade da população aos cenários climáticos futuros e os fenômenos associados aos mesmos.

## Referências

ALEXANDER, Lisa Victoria et al. Global observed changes in daily climate extremes of temperature and precipitation. *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*, v. 111, n. D5, p. 1-22 2006.

ANDERSON, Elizabeth P. et al. Consequences of climate change for ecosystems and ecosystem services in the tropical Andes. *Climate change and biodiversity in the tropical Andes*, v. 1, p. 1-18, 2011.

BAHIA. Governo do Estado. *Lei 12.050 de 07 de janeiro de 2011*. Institui a Política sobre Mudança do Clima do Estado da Bahia, e dá outras providências. Disponível em <http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/10/LEI-N-12050.pdf>. Acesso em 13 Jul. 2017

BARBI, Fabiana. *Governando as Mudanças Climáticas no nível local: Riscos e respostas políticas*. 2014. 282f. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em 11 de Jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 758 de 19 de dezembro de 2016*. Altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós. Brasília, DF, 2016. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv758.htm). Acesso em 13 Jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso 13 Jul. 2017. Acesso em 11 Jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. “*Saiba o que é o Acordo de Paris, ratificado pelo governo nesta segunda-feira*”. 2017. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/saiba-o-que-e-o-acordo-de-paris-ratificado-pelo-governo-nesta-segunda-feira>. Acesso 13 Jul. 2017.

FENNER, André Luiz Dutra. *Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC” implementação e principais desafios*. 2011. 150f. Dissertação (Mestrado em Modalidade Profissional em Saúde Pública) –Escola Nacional de Saúde Pública, Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

FÓRUM CLIMA – Ação Empresarial sobre mudanças climáticas. “Observatório de Políticas Públicas de Mudanças Climáticas”. Núcleo de Pesquisa e Estudos Ambientais – NESA – Universidade Federal Fluminense. 2017. Disponível em <http://forumempresarialpeloclima.ethos.org.br/observatorio-de-politicas-publicas-de-mudancas-climaticas/>. Acesso 12 jul.2015

GUIMARÃES, Sullyandro Oliveira et al. Projeções de Mudanças Climáticas sobre o Nordeste Brasileiro dos Modelos do CMIP5 e do CORDEX. *Revista Brasileira de Meteorologia*, v. 31, n. 3, p. 337-365, 2016.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. *Climate Change 2007: The Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report*. Edição por: Stocker, T.F. et al. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. Sumário para os Formuladores de Políticas. In: *Mudança do Clima 2007: A Base das Ciências Físicas: Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima*. Tradução por: Ribeiro, Ávila. Paris: IPCC, Fev. 2007b.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. *Annex I: Atlas of Global and Regional Climate Projections Supplementary Material RCP2.6*. Edição por Oldenborgh, G.J et al. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Edição por Stocker, T.F et al. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. *Annex I: Atlas of Global and Regional Climate Projections Supplementary Material RCP4.5*. Edição por Oldenborgh, G.J. et al In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Edição por Stocker, T.F. et al. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013b.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Edição por: Stocker, T.F. et al. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013c.

JONES *et al.* Global temperature variations between 1861 and 1984. *Nature*, v. 322, p. 430-434, 1986.

JONES, P. D and MOBERG, A.: Hemispheric and Large-Scale Surface Air Temperature Variations: An Extensive Revision and an Update to 2001. *Journal of Climate*, v. 16, n.2, p. 206-223, Jan. 2003.

JONES *et al.*: Surface air temperature and Its Changes over the past 150 years. *Reviews of Geophysics*, v. 37, n. 2, p. 173–199, 1999.

JONES *et al.*: Hemispheric and large-scale land-surface air temperature variations: An extensive revision and an update to 2010. *J. Geophys. Res.*, v. 117, n. D05, p. 2156-2202, 2012.

MARENGO J. A.: *Mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre a biodiversidade: caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do século XXI*. 2 Ed. Brasília: MMA, 2007.

MARENGO, J. A. and CAMARGO, C.: Surface air temperature trends in Southern Brazil for 1960-2002. *International Journal of Climatology*, v. 28, n.7, p. 893-904, 2008.

MARENGO *et al.*: An intercomparison of observed and simulated extreme rainfall and temperature events during the last half of the twentieth century: part 2: historical trends. *Climatic Change*, v. 98, n.3, p. 509-529, 2009.

MARENGO *et al.*: Future change of temperature and precipitation extremes in South America as derived from the PRECIS regional climate modeling system. *International Journal of Climatology*, v. 29, p. 2241-2255, 2009b.

MARENGO, Jose A. et al. Development of regional future climate change scenarios in South America using the Eta CPTEC/HadCM3 climate change projections: climatology and regional analyses for the Amazon, São Francisco and the Paraná River basins. *Climate dynamics*, v. 38, n. 9-10, p. 1829-1848, 2012.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Ex-ministros se juntam para criticar redução de áreas protegidas*. 2017. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/ex-ministros-se-juntam-para-criticar-reducao-de-areas-protegidas/>. Acesso em 12 jul. 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Temer balança, e licenciamento 'flex' avança*. 2017a. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/temer-balanca-e-licenciamento-flex-avanca/>. Acesso em 12 jul. 2017

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Por um país limpo, ético e sustentável*. 2017b. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/temer-balanca-e-licenciamento-flex-avanca/>. Acesso em 12 jul. 2017

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Três unidades de conservação perderam 597 mil hectares*. 2017c. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/tres-unidades-de-conservacao-perderam-597-mil-hectares/>. Acesso em 12 jul. 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Governo e ruralistas contra o futuro do país*. 2017d. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/governo-e-ruralistas-se-unem-contrao-futuro-do-pais/>. Acesso em 12 jul. 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Governo aprova 'MP da grilagem' em comissão mista do Congresso*. 2017e. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/governo-aprova-mp-da-grilagem-em-comissao-mista-do-congresso/>. Acesso em 12 jul. 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Temer corta mais no ambiente que Trump*. 2017f. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/ministerio-do-meio-ambiente-perde-51-da-verba-apos-corte/>. Acesso em 12 jul. 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Até agro protesta contra redução de parques*. 2017g. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/ate-agro-protesta-contrareducao-de-parques/> Acesso em 12 jul. 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Carta de Atalanta: Nenhum Hectare a menos! Carta do Observatório do Clima contra retrocessos na agenda socioambiental*". 2017h. Disponível em: [http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2017/04/12.04.2017\\_carta\\_de\\_atalanta.pdf](http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2017/04/12.04.2017_carta_de_atalanta.pdf). Acesso em 12 jul. 2017.

SANTOS, Filipe Duarte. *Alterações Globais: Os desafios e os riscos presentes e futuros*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS – PBMC. *Sumário Executivo do Volume 1 – Base Científica das Mudanças Climáticas. Contribuição do Grupo de Trabalho 1 para o 1º Relatório de Avaliação Nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas*. Volume Especial para a Rio+20. PBMC: Rio de Janeiro, Brasil, 34 p. 2012.

PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS – PBMC.. *Contribuição do Grupo de Trabalho 1 ao Primeiro Relatório de Avaliação Nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. Sumário Executivo GT1*. Rio de Janeiro: PBMC, 2013.

PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS – PBMC. *Relatório Especial: Mudanças Climáticas e Cidades*. Rio de Janeiro: PBMC, 2017.

PARAÍBA. Governo do Estado. *Lei nº 9.336 de 31 de janeiro de 2011*. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC. Disponível em [http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/9800\\_texto\\_integral](http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9800_texto_integral). Acesso em 13 Jul. 2017.

PERNAMBUCO. Governo do Estado. *Lei nº 14.090 de 17 de junho de 2010*. Institui a Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=14090&complemento=0&ano=2010&tipo=&url=>. Acesso 13 Jul. 2017

PERNAMBUCO. Governo do Estado. *Decreto nº 33.015 de 16 de fevereiro de 2009*. Institui o Fórum Pernambucano de Mudanças Climáticas e dá outras providências.

<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspxtiponorma=6&numero=33015&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=> Acesso 13 Jul. 2017

PIAUÍ. Governo do Estado. *Lei nº 6.140 de 06 de novembro de 2011*. Institui a Política Estadual sobre Mudança do Clima e Combate à Pobreza - PEMCP e dá outras providências. Disponível em <https://www.leisdopiaui.com/single-post/2017/02/26/Lei-614011---Mudan%C3%A7a-Clim%C3%A1tica> Acesso. 13 Jul. 2017

SEYFFARTH, João Arthur Socal; RODRIGUES, Valdemar. Impactos da seca sobre a biodiversidade da Caatinga. *Parcerias Estratégicas*, v. 22, n. 44, p. 41-62, 2017.

SKANSI *et al.* Warming and wetting signals emerging from analysis of changes in climate extreme indices over South America. *Global and Planetary Change*, v. 100, p. 295-307, 2013.

VERGES, João Vitor Gobis. *Mudanças climáticas no Brasil: movimentos sociais e assentamentos rurais de reforma agrária no Pontal do Paranapanema-SP*. Tese de doutorado, 2017.

WORLD WILDLIFE FUND – WWF - BRASIL *et al.* *Carta da Sociedade Civil contra a MP nº 735/2016*. 2016. Disponível em [http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2016/10/Carta\\_sociedade\\_civil\\_MP735\\_VA.pdf](http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2016/10/Carta_sociedade_civil_MP735_VA.pdf). Acesso em 12 Jul. 2017.

WORLD WILDLIFE FUND – WWF - BRASIL *et al.* *Carta Resista: Governo e Ruralistas se unem contra o futuro do país*. 2017. Disponível em [http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2017/05/09.05.2017\\_carta\\_resista.pdf](http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2017/05/09.05.2017_carta_resista.pdf) Acesso em Acesso em 12 Jul. 2017.

**Recebido em 21 de agosto de 2020.**

**Aceito para publicação em 03 de outubro de 2020.**



## PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO: UM PROCESSO COLABORATIVO E INTEGRATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO E SOBERANIA NO MAR

### MARINE SPATIAL PLANNING: A COLLABORATIVE AND INTEGRATIVE PROCESS FOR DEVELOPMENT AND SOVEREIGNTY AT SEA

#### Alexandre Rocha Violante

Professor de Relações Internacionais da Escola de Guerra Naval (EGN)  
Professor Colaborador de Relações Internacionais da UFF  
Doutorando de Estudos Estratégicos – PPGEST-UFF

#### Juliana Camara da Costa

Bacharela em Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Possui experiência na área de Tecnologia da Informação e interesse na área de Ciência Política, Comércio Exterior e Negócios Internacionais.

#### Thamires Titonelli Leonardo

Bacharela em Relações Internacionais Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Analista de Relações Internacionais na GARS Billing and Payment Latin America. Participa do grupo de pesquisa GEDIMO (Grupo de Estudos de Diplomacia Multidimensional do Oriente).

**RESUMO:** O Planejamento Espacial Marinho, em suas variadas áreas de atuação, como aquelas que afetam o Transporte marítimo, a Energia Renovável, a Conservação/Proteção Marinha, Mineração, Pesca, Aquicultura e Exploração de óleo e gás e a Defesa Militar, é uma ferramenta prática para organização dos usos humanos e o meio ambiente, regulando potenciais conflitos por meio da cooperação no espaço oceânico, colaborando para a soberania nacional em um mundo em constantes transformações. Dentre suas áreas, a Defesa militar talvez seja a menos estudada pelas ciências humanas, mas é aquela que garante o desenvolvimento nacional, de forma racional e sustentável dos recursos vivos e não-vivos, cada vez mais escassos no mundo. Portanto, o Planejamento Espacial Marinho não pode separar-se de políticas públicas multissetoriais voltadas ao mar, como a PNRM, seus planos setoriais e a Política Nacional de Defesa, visando construir processos cooperativos e integrativos para a compreensão dos espaços marinhos nacionais.

**Palavras-Chave:** Planejamento Espacial Marinho; Desenvolvimento; Soberania; Defesa Nacional.

**ABSTRACT:** Marine Space Planning, in its various areas of activity, such as those affecting maritime transport, renewable energy, marine conservation/protection, mining, fishing, aquaculture and oil and gas exploration and military defense, is a practical tool for organizing human uses and the environment, regulating potential conflicts through cooperation in ocean space and contributing to national sovereignty in a world in constant transformations. Among its areas, military defense may be the least studied by the human sciences, but it is the one that guarantees the national development, in a rational and sustainable way of living and non-living resources, increasingly scarce in the world. Therefore, Marine Spatial Planning cannot be separated from multisectoral public policies aimed at the sea, such as PNRM, its sectoral plans and the National Defense Policy, aiming to build cooperative and integrative processes for the understanding of national marine spaces.

**Keywords:** Marine Space Planning; Development; Sovereignty; National defense.



## 1 Introdução

A imensidão de espaços terrestres e marinhos<sup>1</sup> do Brasil faz com que diferentes aspectos sejam levantados na medida em que se estudam suas características e dimensões naturais. Logo, salta aos olhos sua extensa costa que fornece ao país uma extensa saída para o mar no Atlântico. Assim, de norte a sul o Brasil detém um espaço marítimo de uso exclusivo onde sua soberania exerce seu poder de uso e controle.

Vários são os setores que interagem simultaneamente nesse meio, cada qual com seus interesses distintos – desde comunidades pesqueiras locais nas costas dos estados às gigantescas plataformas petrolíferas espalhadas no entorno. Assim, é demandado do Estado um gerenciamento marinho que seja capaz de promover a integração entre os setores, visando ao desenvolvimento sustentável e a uma estratégia que garanta a segurança e defesa em suas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB). Para isso o Planejamento Espacial Marinho é uma forma prática de organizar o uso dos espaços costeiros e oceânicos, bem como as interações entre os usos humanos (por exemplo, pesca, aquicultura, navegação, turismo, produção de energia renovável, mineração marinha, defesa militar) e usos humanos e o ambiente marinho (EHLER, DOUVERE, 2009).

A discussão sobre a articulação do Planejamento Espacial Marinho (PEM) e a Defesa Nacional é importante, uma vez que as áreas de atuação do PEM são bastante amplas, sendo recentemente priorizadas pelos Estados Marítimos. Assim, este artigo busca debater as medidas tomadas pelo Brasil até o momento presente, considerando seus reflexos na Política Nacional de Defesa, o que se justifica pela agenda de desenvolvimento do Estado brasileiro, pela exploração mais intensiva de seus recursos marinhos.

Como a Defesa Nacional deve ser uma preocupação de todos, o PEM, como um processo contínuo e interativo, requer o envolvimento de múltiplos atores em seus mais diversos níveis governamentais. Esse tem sido o papel da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do MAR – a SECIRM. Portanto, uma visão multifacetada e de articulação de diferentes esferas contribui para a soberania dos espaços marinhos, dado o Brasil possuir elevado potencial marítimo, por ser detentor de cerca de 5,7 milhões de km<sup>2</sup> sob jurisdição.

Nessa compreensão, é importante relacionar o quanto o movimento global dos Estados em tomarem a frente da gestão e da posse dos recursos marinhos desde a Convenção das

---

<sup>1</sup>Marinho e marítimo são adjetivos que se referem ao mar. No entanto, marinho é o que é natural do mar; já marítimo é o que está junto ao mar, aquilo que o homem realiza no mar. Nessa pesquisa, o termo marinho será mais utilizado (MARRONI, 2016).

Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) <sup>2</sup> tem sido relevante para a elaboração e posterior implementação de seus planejamentos marinhos, tendo como enfoque o desenvolvimento sustentável (GONÇALVES, 2014).

Para tal não se pode esquecer que no Pós-Guerra Fria, a ausência de um processo amplo de reconstrução da ordem internacional, em contraponto a outros momentos, quando potências sistêmicas buscaram redefinir parâmetros e instituições como na Paz de Vestifália (1648), Utrecht (1713), Congresso de Viena (1815) e Versalhes (1919), tem prevalecido. Nesse cenário, novos temas ascenderam à agenda da segurança internacional. Conforme Buzan e Hansen (2012), a comunidade internacional tem refletido preocupações com demandas que vão além de tradicionais questões como soberania e território. Qualquer tema que afete coloque em risco indivíduos, sociedades e o próprio Estado agora também importam. Assim, surgiram conceitos como “novas ameaças”, responsabilidade de proteger<sup>3</sup> e segurança humana<sup>4</sup>. No entanto, essas estratégias, apesar de implicarem (teoricamente) em universalidade, estão, na maioria dos casos, voltadas somente às ações de intervenção em Estados com menos poder no sistema internacional, geralmente chamados de “frágeis ou falidos<sup>5</sup>”, bem como naqueles ainda em processo de desenvolvimento e com menor poder relativo que as principais potências do sistema internacional, atendendo, muitas vezes, aos seus próprios interesses estratégicos do que ao bem comum da humanidade<sup>6</sup>.

Logo, é pertinente discutir o quanto o mar pode ser securitizado<sup>7</sup>. Este conceito evidencia, muitas vezes, definições de “boas práticas de soberania” e “más práticas de soberania”, quando os Estados descumprem acordos que afetam à segurança de seus cidadãos, sejam estes por motivos climáticos, de segurança alimentar, humanitários, de meio ambiente

<sup>2</sup> A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) foi assinada na capital da Jamaica, em 10 de dezembro de 1982 e que entrou em vigor em 16 de novembro de 1994, com o depósito da ratificação do 60º Estado signatário, garantiu a regulamentação do Direito do mar como se conhece hoje

<sup>3</sup> Responsabilidade de proteger foi criada pela “necessidade de repensar as normas da intervenção e da soberania estatal, após a incapacidade da comunidade internacional, mesmo agindo sob os auspícios do CSNU, em lidar com os massacres ocorridos na Bósnia, em Ruanda e na Somália entre 1991 e 1995” (KENKEL, 2008, p.8)

<sup>4</sup> Apesar de a segurança humana sugerir universalidade, este conceito tem sido usado pelos Estados do “Norte desenvolvido” mais em prol de sua própria segurança, sob o viés da segurança internacional, nos Estados do “Sul em desenvolvimento”. Assim, as maiores ameaças à segurança internacional seriam oriundas desses Estados e pelos conflitos por eles gerados (DEN BOER e De WILDE, 2008).

<sup>5</sup> Entende-se aqui por “Estado falido” aquele visto pela comunidade internacional como incapaz de governar, de forma adequada, seu território e população, representando um risco para o bem-estar e a segurança interna e internacional. Estado frágil pode ser conceituado como um degrau abaixo ao Estado falido, ou seja, possui dificuldades em se estabelecer institucionalmente.

<sup>6</sup> Sobre “harmonia de interesses”, Carr (1981, p.237) explica que [...] o utópico, quando prega a doutrina da harmonia de interesses, está vestindo seu próprio interesse com o manto do interesse universal, a fim de impô-lo ao resto do mundo. No âmbito internacional, as teorias da moral internacional são produto das Nações ou grupos de Nações dominantes, um artifício moral engenhoso invocado para justificar e manter sua posição dominante.

<sup>7</sup> Práticas intersubjetivas, por intermédio das quais, um agente securitizador procura identificar a existência de uma ameaça à sobrevivência de um objeto (BUZAN *et al.*, 1998).

(RODRIGUES, 2012; MARRONI; DE CASTRO; VIOLANTE, 2018), bem como aqueles inseridos nas áreas de estudo do Planejamento Espacial Marinho.

Como metodologia, foram efetuadas análises qualitativas, por meio do método de revisão bibliográfica, com o uso de fontes primárias, como documentos oficiais do Estado brasileiro, relatórios de palestras e eventos internacionais, além de fontes secundárias, que promoveram o debate e a ampla troca de ideias em relação ao PEM, desenvolvimento e soberania nacional.

O artigo está organizado em três seções. A primeira, em que são discutidos conceitos importantes ao Planejamento Espacial Marinho, às Águas Jurisdicionais Brasileiras e à soberania nacional. Na segunda, apresentam-se as principais influências a que as iniciativas de elaboração/implementação do Planejamento Espacial Marinho estão sujeitas; e na terceira seção, a correlação do Planejamento Espacial Marinho com a Defesa Nacional, principalmente na inter-relação entre um Poder Naval<sup>8</sup> crível e o fortalecimento do PEM. Ao final, uma breve conclusão que reitera a inter-relação entre o PEM, a soberania e desenvolvimento nacional, para maior inserção e projeção do Brasil no sistema internacional.

## **2 A Gestão Marinha Integrada e o Potencial Marítimo Brasileiro: A Pluralidade do Conceito do Planejamento Espacial Marinho**

As águas jurisdicionais brasileiras (AJB) correspondem a cerca de 5,7 milhões de km<sup>2</sup>, o que equivale a, aproximadamente, metade do espaço terrestre nacional. A expressão Amazônia Azul foi cunhada para designar as AJB, ou seja, o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva e as águas sobrejacentes à Plataforma Continental.

Nesse contexto, faz-se necessário compreender as diferenças entre Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental. Mar Territorial é a extensão legal do território definido por um país. É local em que as nações possuem completa soberania territorial, sendo limitado a 12 milhas náuticas<sup>9</sup>. A Zona Econômica Exclusiva é uma área em que o país detém a soberania econômica para exploração e exploração de seus recursos naturais em 200 milhas náuticas, desde que comprove possuir condições para tal. A Plataforma continental é a extensão do continente sob o oceano, geograficamente, podendo

---

<sup>8</sup> Poder Naval é uma componente, o braço militar do Poder Marítimo, que é mais abrangente e engloba toda a capacidade política, econômica e militar de um Estado no uso do mar sob sua jurisdição.

<sup>9</sup> 1 milha náutica equivale a 1852 metros.

alcançar até 350 milhas náuticas. Neste espaço, o país possui direito a exploração do subsolo marinho<sup>10</sup>.

As responsabilidades do Brasil com relação às suas águas jurisdicionais e áreas de interesse estratégico são imensas. Neste contexto, a MB possui amplo espectro de atuação, desde a segurança da navegação, a busca e o salvamento, o comando e controle, as ações de presença, a segurança das linhas de comunicação, a pesquisa científica e a defesa propriamente dita. Portanto, as áreas marítimas estratégicas de maior importância para o emprego do Poder Naval, em ordem decrescente de prioridade, são as seguintes:

- Área Vital: abrange o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica;
- Área Primária: abrange o Atlântico Sul, entre o paralelo 16° N, a costa oeste da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas Menores, excluindo-se o Mar do Caribe;
- Área Secundária: abrange o Mar do Caribe e o Pacífico Sul, entre o Canal de Beagle, o litoral da América do Sul, o meridiano 085° W, o paralelo do Canal do Panamá e demais áreas do globo.<sup>11</sup>

Nesses espaços marinhos ocorre uma profusão de interações entre as atividades humanas e o meio ambiente. Assim, faz-se necessário discutir, sob uma perspectiva que relacione tanto a exploração e o usufruto dos recursos marinhos nacionais, a implementação de um gerenciamento inteligente que seja capaz de coordenar, de forma integrada, os vários setores envolvidos nessa equação.

Um dos conceitos modernos mais relevantes para uma gestão marinha integrada, multifuncional e orientada para o futuro (EHLER et al, 2019) é o Planejamento Espacial Marinho (PEM). Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), o PEM consiste num “processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal das atividades humanas em áreas marinhas, visando alcançar objetivos ecológicos, econômicos e sociais” (2009, p. 18, tradução nossa). A partir disso, uma gestão ecossistêmica mais racional do espaço marinho pode ser empregada. É esse o caminho que a ONU tem trilhado em conjunto

<sup>10</sup> CNUDM. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <[www2.mre.gov.br/dai/m\\_1530\\_1995.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_1530_1995.htm)>. Acesso em: 17 de maio de 2019.

<sup>11</sup> ROTH, Luiz Carlos de Carvalho. Contribuições para a formulação de uma Estratégia Marítima pelos Estados Unidos. In: TAYLOR, Paul D. (Org.). *Perspectivas sobre Estratégia Marítima: ensaios das Américas, a nova Estratégia Marítima dos EUA e comentário sobre “Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI”*. Newport: Naval War College Press, s/d. – Cap. 9, p.83-93.

com os demais países, dentre eles o Brasil. Para Mazzer (2011), esse gerenciamento dos oceanos possui uma definição bem mais simples e generalista, como um processo que se ampara em um tripé, cujas bases são a economia, o meio-ambiente e a sociedade, tendo sempre em vista o desenvolvimento.

Ademais, um aspecto bastante significativo dessa concepção é o fato de que o PEM está no vértice de diferentes áreas de conhecimento, desde estudos em Ecologia e Oceanografia, nas análises sobre as condições físicas e dos ecossistemas marinhos, como também do suporte basilar da Ciência de Dados na sistematização inteligente das informações coletadas. Contudo, não se pode esquecer das pesquisas ligadas às ciências humanas, mais ligadas à economia do mar, aos Estudos Estratégicos e à Defesa Nacional, que visam à formulação de um planejamento orientado para os interesses nacionais. Tudo isso ocorre justamente pelo caráter abrangente do PEM em compreender as múltiplas relações entre os seres vivos e o meio que compartilham, de maneira interligada e recíproca. Diferentemente de projetos isolados de zoneamento marinho, esse planejamento não apenas vislumbra os efeitos de uma determinada atividade marítima, como, por exemplo, a exploração de gás e petróleo, mas os traz ao plano multissetorial, incluindo diversas atividades que ocorrem de maneira simultânea e por toda extensão marítima do país.

Quando bem elaborado, o PEM apresenta-se como uma ferramenta de análise eficiente para influenciar políticas, programas e projetos no mar, de forma dinâmica e contínua, à medida que novas informações são identificadas e passam a incrementar o banco de dados técnicos do meio marinho. Potencializa-se, assim, “a capacidade do oceano de prover os serviços ecossistêmicos dos quais dependem os seres humanos e todos os outros tipos de vida na Terra” (EHLER e DOUVERE, 2009, p.19, tradução nossa).

Um fluxo contínuo e renovável de pesquisas que investiguem as condições físicas do mar, de maneira apurada e profunda, além de análises que considerem tal domínio como propulsor de maior desenvolvimento e projeção internacional é um caminho que pode ser seguido por Estados costeiros e de projeção oceânica. Esse é o caso do Brasil, com seu vasto domínio marítimo no Atlântico Sul. O PEM pode fortalecer os espaços marinhos sob jurisdição, fornecendo as ferramentas necessárias para conservá-la, protegê-la e defendê-la das novas ameaças e das ameaças tradicionais.

Um dos possíveis resultados positivos da elaboração do PEM passa pela mudança perceptível em direção a uma necessidade crescente de gerenciar usos marítimos conflitantes,

atuais e futuros, especialmente em espaços oceânicos lotados e áreas marítimas altamente industriais<sup>12</sup>.

O processo de compatibilização de atividades marinhas é posto em prática à medida que haja: o estabelecimento de prioridades para aumento do desenvolvimento e da conservação das áreas marinhas; a criação e a estimulação de oportunidades para novos usuários do mar; coordenação de ações e investimentos em espaço e tempo, tanto públicos quanto privados; o fornecimento de uma visão espacial e de direção consistente quanto ao desejável e possível nas áreas marinhas; proteção da natureza e desenvolvimento sustentável; redução da fragmentação dos *habitats* marinhos; e a redução do chamado “duplo esforço” de diferentes organizações em relação a atividades relacionadas ao PEM (EHLER; DOUVERE, 2008).

Uma abordagem que preza pela planificação de espaços geográficos trabalha no sentido de impedir problemas que hoje possam estar em curso ao abdicar uma postura reativa e, de forma colaborativa e integrativa, proporcionar aos “tomadores de decisão a chance de planejar e selecionar ações de gestão que conduzem ao futuro desejado de visão espacial para a área marinha” (EHLER et al, 2019, p. 574, tradução nossa).

Nessa compreensão, a devida reflexão sobre a forma como a área marinha está atualmente estabelecida e quais seriam alternativas eficazes para atenuar tanto os problemas existentes, quanto reduzir riscos da insurgência de novos, abarcando todas as áreas do PEM. No entanto, compreende-se que os objetivos da Defesa Nacional, de forma mais estrita na defesa militar-naval, acabam por contribuir para a consecução dos objetivos das demais e não menos importantes áreas de execução dos planos, projetos, programas e política públicas derivadas do “mar que nos pertence”.

Uma defesa militar-naval forte, representadas em um Poder Naval crível propicia a proteção, segurança e defesa de recursos vivos e não-vivos nas AJB, contribuindo para evitar a securitização desses espaços por Estados com maior poder relativo no sistema internacional. É o poder de dizer não, quando os interesses nacionais forem ameaçados por conceitos de segurança que não respeitem normas e consensos internacionais estabelecidos. Sendo assim, a possibilidade de securitização dos recursos naturais brasileiros, face à escassez mundial, pode ocasionar ameaças e agressões assimétricas por parte de potências extrarregionais ao

---

<sup>12</sup> Apresentação de Etiene Villela Marroni em Colóquio sobre Planejamento Espacial Marinho no Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE-MB), em 17 set. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=rsBzvdK3uX0&feature=youtu.be>>. Acesso em 18 set. 2020.

Atlântico Sul. Essa possibilidade há de ser considerada. Cabe ao Estado capacitar seu braço militar para evitá-la, em médio e longo prazos.

### **3 As Iniciativas do Planejamento Espacial Marinho no Brasil e suas Influências Externas**

No ano de 2014, a UNESCO organizou juntamente com o Ministério do Meio Ambiente do Brasil a “Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho” com a participação de diversos setores, inclusive da sociedade civil, como empresários, representantes do governo, a MB, além de representantes de outros países, a fim de debater a elaboração do PEM no Brasil e outros países. Nesse evento, debateu-se a importância do gerenciamento dos oceanos e quais direcionamentos estão sendo conduzidos em relação ao papel do mar no desenvolvimento político, econômico e social. Foram analisados os desenvolvimentos do PEM em países com forte tradição marítima, como Noruega e Portugal. Nesse cenário, constatou-se que o mundo “caminha” para o controle estatal dos recursos marinhos. A expectativa é de que até 2030, cerca de 50 países estejam com seus respectivos planejamentos aprovados, totalizando metade das ZEE Ao redor do mundo (CAMPOS, 2014).

As trocas de dados e de experiências de diversos atores públicos e privados de Brasil, Portugal e Noruega, principalmente, nessa conferência, mostraram que as divergências e convergências das mais variadas áreas e setores em seus espaços marinhos foram agregadoras, de acordo com suas prioridades e especificidades. Baseado nisso, o Estado poderá designar papéis aos respectivos atores, recursos, competências e conhecimentos a serem adquiridos, definindo as devidas ações e intervenções, em equilíbrio com a gestão sustentável e consciente.

A elaboração do PEM brasileiro está ainda em um processo bem embrionário. Desde as amplas discussões internacionais que deram origem a CNUDM sobre o Direito do Mar, o Brasil vem desenvolvendo institucionalmente as bases para o aprofundamento das noções que inter-relacionam os problemas marinhos e a necessidade integrada de planejamento dos oceanos e seus recursos para o desenvolvimento sustentável de acordo com os princípios da UNESCO.

Desde 2012 e, de forma mais assertiva, a partir de 2019, com a criação de um grupo permanente para a elaboração do PEM, coordenado pela SECIRIM, o Brasil tem incrementado as ações integrativas para sua conclusão e implementação até 2030. Esse

esforço se refere ao atendimento da Agenda 2030, compromisso em que os países participantes buscarão, até 2030, criar medidas para transformar o desenvolvimento sustentável. Essa agenda é derivada de diversos documentos oriundos de importantes encontros internacionais, como a Agenda 21, da RIO-92, “O Futuro que Queremos, da RIO+20, além do estabelecimento nos anos 2000 da Declaração do Milênio<sup>13</sup>.

Dos 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável do Milênio (ODS), o objetivo 14- Vida na água é o que referencia a criação do PEM. As metas do ODS 14 são:

- Assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional, como refletido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que provê o arcabouço legal para a conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos, conforme registrado no parágrafo 158 do “Futuro Que Queremos”.
- Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados;
- Aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de pesquisa e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e orientações sobre a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e aumentar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em particular os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo;
- Minimizar e enfrentar os impactos da acidificação dos oceanos, inclusive por meio do reforço da cooperação científica em todos os níveis
- Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos;
- Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da Organização Mundial do Comércio;
- Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível;
- Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes; e
- Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo.<sup>14</sup>

Percebe-se, nas metas acima, a contemplação de todas as áreas do Planejamento Espacial Marinho na busca por um desenvolvimento não apenas sustentável, mas racional

<sup>13</sup> Ver mais em: Agenda 2030. Disponível em:< <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 11 out. 2020.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

para a conservação, proteção e defesa dos recursos marinhos. É relevante ressaltar que o PEM não gera um plano fechado. Na verdade, é um processo contínuo e interativo de longo prazo (EHLER; DOUVRE, 2009). Por isso a meta de 2030, mas que em um ciclo virtuoso, estará sempre em atualização.

Um exemplo disso é a Suécia, que desenvolve seu planejamento em conjunto com os países vizinhos que compartilham o Mar Báltico, sendo amparada e motivada pela própria UE, desde 2012 (ISAKSSON, 2014).

Entretanto, no Brasil, o PEM tem sido desenvolvido de maneira mais autônoma e dissociada, tanto em relação aos vizinhos sul-americanos, quanto em relação aos próprios órgãos setoriais do país. Desde a década de 1970, o país possui a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que funciona como um espaço de coordenação e debate entre diversos setores e instituições governamentais. Dentre as responsabilidades da CIRM, destaca-se a elaboração da Política Nacional para os Recursos Marinhos (PNRM) (GONÇALVES, 2014).

A PNRM estabelece os objetivos nacionais para a proteção, conservação, regulação uso e defesa dos recursos do mar. Para a consecução desses objetivos nacionais são necessárias ações efetivas e coordenadas que abarquem o esforço nacional. Isso ocorre por meio de planos setoriais, mais estritos, coordenados pela CIRM. Apesar dos esforços da CIRM, dificuldades na coleta de dados, em unir e uniformizar diferentes interesses de diferentes setores e, ao mesmo tempo, integrar a sociedade nesse processo. Isso faz parte de discussões democráticas e de uma área marinha que engloba mais de 5,7 milhões de km<sup>2</sup> sob jurisdição.

Para o cumprimento de tamanhas atribuições, essas políticas públicas necessitam ser amplas e contar com a participação da sociedade, possibilitando traçar um caminho mais direto do Brasil para a plena utilização do mar e à realização prática das suas potencialidades<sup>15</sup>. No tempo presente, o Brasil não possui um processo de PEM integrado às demais políticas setoriais do Mar. As ações voltadas a desenvolver o Brasil como Nação com vocação marítima e de projeção regional do Atlântico Sul são ainda muito dispersas e apresentam, ainda, descontinuidade, com interrupções motivadas por mudanças em políticas governamentais, em que pese o esforço da MB para que o mar seja uma política de Estado.

---

<sup>15</sup> A POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR. Repositório ENAP. Contra-Almirante Múcio Piragibe Ribeiro de Bakker. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3733/1/1983%2520RSP%2520ano40%2520v111%2520n4%2520O-ut-Dez%2520p.99-104.pdf+%&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 16 Set. 2019.

Mesmo países que têm tradição marítima enfrentam dificuldades em identificar os desafios e elaborar/implementar um planejamento espacial marinho articulado e eficiente. A Noruega, por exemplo, desde 2003, tentou aplicar diversas soluções para os problemas identificados pela gestão do país. Foi somente com a articulação entre setores e a expansão gradual de pequenos planos de manejo que seu planejamento começou a fluir e a facilitar a coexistência entre os setores (LANGAAS, 2014). Já em Portugal, o Ministério da Agricultura e Mar foi responsável pelo desenvolvimento do PEM do país, não estando diretamente associado ao meio ambiente, e sim mais voltado aos benefícios econômicos que este poderia trazer. Portanto o PEM português se baseia na proteção, segurança, empreendedorismo e inovação (ALMODOVAR, 2014).

O Brasil tem recebido grande influência dos países mais avançados na elaboração do Planejamento Espacial Marinho, principalmente da União Europeia. Há, entretanto, que articular diferentes visões estratégicas, gestões ecossistêmicas, articulações setoriais, que podem ser complementares, porém muito diferentes. Por exemplo, o Brasil não possui litígios ou interseções em sua soberania marítima, como muitos Estados europeus.

### **3 Inter-relações entre a Defesa Nacional e o Planejamento Espacial Marinho**

Em 2012, 2016 e, mais recentemente, com a nova versão encaminhada ao Congresso Nacional, em 2020, o Ministério de Defesa tem procurado estabelecer, por meio da Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END), importantes diretrizes e ações a serem tomadas de forma conjunta no “mar que nos pertence”. Em linguagem objetiva e clara, esses documentos de alto nível da defesa nacional mostram “o que” e “como” fazer, visando conscientizar a população brasileira sobre a importância de seus espaços marinhos, entendendo-os como uma preocupação de todos e que não deve ficar restrita aos militares.

Dentre várias questões tratadas, uma de fundamental importância é o reconhecimento da importância histórica do mar para o país, bem como a “natural vocação marítima” do Brasil. Dessa forma, observa-se estreita ligação entre o domínio marítimo e a MB, que objetiva o fomento da maritimidade no seio da sociedade brasileira, proporcionando, assim, espaço para análise sobre uma possível relação entre o PEM e o setor encarregado de ser o braço armado do Estado, em prol da defesa e desenvolvimento nacionais.

A Amazônia Azul é a região que compreende a superfície do mar, águas sobrejacentes ao leito do mar, solo e subsolo marinhos contidos na extensão atlântica que se projeta a partir do litoral até o limite exterior da Plataforma Continental brasileira. Ela deve ser interpretada sob quatro vertentes: econômica, científica, ambiental e de soberania. [...] com 5,7 milhões de km<sup>2</sup>, um litoral com aproximadamente 7.500 km de extensão e, ainda, mais de 17.000 km de fronteira terrestre e limites com: Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, além da Guiana Francesa (Departamento Ultramarino da França). [...] A exploração e exploração da Amazônia Azul e a utilização das linhas de comunicação marítimas do Atlântico Sul continuarão a ser vitais para o desenvolvimento do Brasil, exigindo a intensificação das capacidades de prover Segurança Marítima (BRASIL, PND e END, 2020, p. 9, 17 e 38).

A partir do conceito de “Amazônia Azul”, é possível verificar o desafio de administrar, proteger e defender todo um território que detém características bem específicas. O meio marinho requer um ordenamento espacial, acordado na CNUDM, que estabeleça faixas e limites onde o Estado possa exercer soberania.

Por isso, o Estado brasileiro, através dos resultados do Levantamento da Plataforma Continental (LEPLAC), almeja junto à Comissão de Limites para a Plataforma Continental (CLPC) da ONU, por incrementos em diversas áreas marinhas. A nova proposta da brasileira encaminhada em maio de 2019 para a CLPC começa a render frutos. No dia 11 de junho de 2019, data Magna da Marinha, a CLPC publicou, em seu portal da ONU, recomendação na qual legitimou ao Brasil incorporar 170.000 km<sup>2</sup> de área de Plataforma Continental, além da ZEE <sup>16</sup>.

Logo, os deveres da defesa quanto ao patrimônio nacional e à garantia da soberania devem levar em consideração a dimensão marinha, bem como sua gestão de recursos, para garantir sua integridade territorial. As Forças Armadas e, de forma particular, a MB, atuam como salvaguardas dessas premissas. Para além da vigilância de sua costa, o Brasil se propõe a ser um ator de relevância internacional, principalmente no Atlântico Sul, alargando o seu alcance aos recursos naturais e maior projeção marítima.

Assim, a adoção do Planejamento Espacial Marinho constitui relevante processo no cumprimento dos objetivos da Defesa Nacional, ao trazer uma visão que não se fixa a categorias estanques, mas agrega diferentes setores na Amazônia Azul. É indissociável dessa gestão marinha uma perspectiva abrangente e integradora na formulação de planos de ação, de modo a pôr em prática as capacidades definidas na Estratégia Nacional de Defesa para a consecução dos objetivos nacionais do setor marítimo.

<sup>16</sup> Brasil Incorpora 170.000 km<sup>2</sup> de Plataforma Continental e tem sua Amazônia Azul ampliada. DEFESANET. Disponível em: < <http://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/33221/Brasil-incorpora-170-mil-km2-de-area-de-Plataforma-Continental-e-tem-sua-%E2%80%9CAmazonia-Azul%E2%80%9D-ampliada/>> Acesso em 11jun. 2019.

O desenvolvimento de um PEM até 2030, em consonância com os ODS<sup>17</sup>, podem trazer não somente benefícios econômicos, mas também a identificação de áreas biológicas importantes, o desenvolvimento de pesquisas científicas e real identificação do patrimônio e das riquezas naturais a serem protegidas e exploradas racionalmente de forma sustentável.

Um Poder Naval crível, capaz de exercer suas tarefas básicas, como: negar o uso do mar ao inimigo, controlar áreas marítimas, projetar poder sobre terra e contribuir para a dissuasão acabam sendo pilares para a sustentação das demais áreas do Planejamento Espacial Marinho. Uma defesa militar-naval crível pode impedir, por meio de uma dissuasão negatória, ações contrárias aos interesses nacionais por parte de outros atores que não respeitem a soberania marítima da Amazônia Azul.

De acordo com o Planejamento Estratégico da Marinha para 2040, o Estado brasileiro almeja construir um Núcleo do Poder Naval que seja capaz de proteger e defender tamanhas riquezas marinhas em suas águas jurisdicionais. Isso se ocorrerá com a ampliação e modernização de sua capacidade operacional, o que passa pela modernização de meios, capacitação de pessoal e desenvolvimento tecnológico cada vez mais autóctone (BRASIL, 2020b). Com isso, busca-se a articulação efetiva entre a Estratégia Nacional de Defesa e o Planejamento Espacial Marinho na área da defesa militar-naval.

Assim, a END mostra que a Defesa Nacional é indissociável da Estratégia Nacional de Desenvolvimento. Uma motiva a outra. “Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento” (BRASIL/END, 2016, p.43).

Figueiredo (2015a, p.62) acrescenta que “o poder e a política devem vincular-se à independência nacional que, por sua vez, está vinculada à defesa e ao desenvolvimento, assim como se pode dizer que não ocorre verdadeiro desenvolvimento sem sistemas críveis de defesa. Desenvolvimento e defesa são conceitos que não podem ser pensados indissociadamente”.

Com isso, é possível pensar em uma associação que envolva o desenvolvimento do Planejamento Espacial Marinho nacional com a proteção, conservação e defesa dos recursos vivos e não-vivos sob jurisdição, salvaguardando os interesses nacionais nas áreas marítimas de responsabilidade do país. Ou seja, quanto mais se fortalecesse a defesa militar-naval, mais

---

<sup>17</sup> Ver mais em: Agenda 2030. Disponível em:< <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 11 out. 2020.

se fortaleceria o PEM e suas áreas, por meio de políticas, programas e projetos derivados, em um círculo virtuoso de desenvolvimento. Essa questão procurará ser estudada em trabalhos futuros.

Por certo, a questão de Defesa no Brasil enfrenta seus próprios desafios em sua consolidação enquanto temática pública de relevância. A dificuldade de se priorizar a demanda por investimentos em Defesa, enquanto outros setores como saúde e educação também necessitam de recursos, representam interesses complementares e não divergentes. A Ciência, Tecnologia e Inovação estão fortemente presentes na Defesa Nacional, tendo o Estado como grande ator no fomento de tecnologias sensíveis que não são disponibilizadas pelas grandes potências internacionais. Só com esses investimentos é que todos os brasileiros poderão usufruir da dualidade e espalhamento tecnológico que proporcionará, não apenas a capacitação bruta de armas, mas uma visão moderna e ampla para o desenvolvimento de toda sociedade (LONGO, 2007) (MARRONI, VIOLANTE & CABRAL, 2019).

Figueiredo (2015b) acrescenta, ainda, que a maturação do pensamento estratégico nacional está embasada na segurança e defesa. Ele acrescenta que para Estados poderosos nada é mais real e nacional que seus Estudos Estratégicos. Nesses países, a defesa ganha dimensão geográfica, podendo seus interesses estar sediados em outros territórios, alargando o sentido de nacional, situando-se no internacional. Já para os países menos poderosos nada é mais ideal e menos nacional do que a sua própria defesa. Nos países ditos mais frágeis, os sistemas e planos de defesa são feitos somente para constar.

Portanto, a defesa militar-naval tem como objetivo específico garantir as ações políticas do país em seu domínio marítimo, no sentido de prover segurança e exclusividade à utilização de seus recursos naturais em sua soberania marítima. Essa garantia possibilita que todos os objetivos de todas as áreas do PEM sejam desenvolvidos até 2030 e possam estar seguros das ditas “novas ameaças” e ameaças interestatais, em curto, médio e longo prazos.

#### **4 Considerações finais**

O Brasil possui grandes desafios quanto ao uso compartilhado e harmônico do ambiente marinho de forma organizada e integrada. Além de lidar com as dimensões do território nacional, o Planejamento Espacial Marinho pressupõe o envolvimento e participação dos diferentes setores atuantes nos espaços marinhos nacionais. Essa ferramenta de apoio às políticas, programas, e projetos no mar requer integração a partir da ótica estratégica estatal e não governamental, ao envolver diversas instituições perenes da sociedade brasileira. Um

bom exemplo disso é o gerenciamento multissetorial da administração dos recursos vivos e não-vivos no Pré-sal, o que passa pelo envolvimento colaborativo de ministérios, organizações e instituições. O “mar que nos pertence” não pode ser tratado setorialmente, em pequenos pedaços e de forma separada e estanque.

O PEM, por ser multidisciplinar, pode capacitar gestores conscientes de uma visão estratégica articulada. Sua elaboração e implementação até 2030 poderão resultar em ganhos reais para o desenvolvimento econômico, científico, ambiental, social e – como se buscou destacar ao longo do trabalho – da defesa do Estado.

Portanto, em vista de tudo o que foi exposto, admite-se que o conceito do Planejamento Espacial Marinho é capaz de contribuir para uma gestão mais eficiente e compreensiva do ambiente marinho no contexto nacional. Admite-se que seu uso e discussão não podem ser comportados pelo presente trabalho, sendo plenamente possível e até mesmo necessário ampliar o debate ao entorno dessa questão. É reconhecido, no entanto, sua contribuição ao enriquecimento do debate acadêmico nacional bem como a consideração de que tal concepção já tem sido amplamente discutida em fóruns internacionais, como os da UNESCO, e de Estados da União Europeia – que apresentam etapas mais avançadas de elaboração e implementação do PEM, com os quais o Brasil certamente poderia se basear e, principalmente, recriar sua própria versão a fim de atender suas próprias especificidades.

O Brasil é um dos poucos Estados em desenvolvimento que possui um planejamento estratégico em sua política interna e externa para o uso do espaço oceânico. O empenho para a ampliação da PC, junto à CLPC, justifica o status do Estado brasileiro como potencial Estado de projeção oceânica. O Brasil deve aproveitar, em curto e médio prazos, que as ameaças tradicionais e as “novas ameaças” ainda não surgiram em seu espaço marinho vital com a mesma assertividade que se apresentam em outros espaços marinhos mundiais.

Há muitos países bem adiantados no processo de integração de políticas marinhas. Não apenas as potências centrais, mas países com tradição marítima, como a Noruega e Portugal. A construção de um perfil marítimo mais robusto objetiva desenvolver o sentimento de maritimidade de seu povo e o caráter de seus governantes. O desafio é grande. Os Estados que melhor estabelecerem e coordenarem suas políticas para o mar poderão atingir, de forma racional e eficiente, condições mais eficientes para o desenvolvimento racional e sustentável, o que envolve todas as áreas do PEM, sem se abster da Defesa Nacional, a principal garantidora dos objetivos a serem alcançados pelos múltiplos setores da sociedade brasileira.

## Referências

A POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR. Repositório ENAP. Contra-Almirante Múcio Piragibe Ribeiro de Bakker. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3733/1/1983%2520RSP%2520ano40%2520v111%2520n4%2520Out-Dez%2520p.99-104.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 16 Set.2019

AGENDA 2030. Disponível em:< <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 11 out. 2020.

ALMODOVAR, Margarida. *Institutional challenges for the integrated development of planning – Portugal*. In: Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho, 2014. Ministério do Meio Ambiente, p. 27-36.

APRESENTAÇÃO de Etienne Villela Marroni em *Colóquio sobre Planejamento Espacial Marinho no Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE-MB)*, em 17 set. 2020. Disponível em:< <https://www.youtube.com/watch?v=rsBzvdK3uX0&feature=youtu.be>>. Acesso em 18 set. 2020.

BRASIL, Política Nacional de Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 06 de jun.2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia de Nacional de Defesa (END)*. Brasília, 2016. Diário do Congresso Nacional. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/30745258/publicacao/30745596>>. Acesso em 30 mai.2020.

BRASIL, Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2020a. Disponível em: < [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL, Plano Estratégico da Marinha – PEM 2040. Brasília: Estado Maior da Armada. 2020b. Disponível em: <[https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub\\_pem\\_2040/files/basic-html/page4.html](https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/files/basic-html/page4.html)>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL Incorpora 170.000 km<sup>2</sup> de Plataforma Continental e tem sua Amazônia Azul ampliada. *DEFESANET*. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/33221/Brasil-incorpora-170-mil-km2-de-area>>.

de-Plataforma-Continental-e-tem-sua-%E2%80%9CAmazonia-Azul%E2%80%9D-ampliada/>. Acesso em 11jun.2019.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de. *Security: a New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMPOS, Alejandro Iglesias. *Conceitos e Estado da Arte sobre Planejamento Espacial Marinho – COI*. In. Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho, 2014. Ministério do Meio Ambiente, p. 12-24.

CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CNUDM. *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. 1995. Disponível em: <[www2.mre.gov.br/dai/m\\_1530\\_1995.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_1530_1995.htm)>. Acesso em: 17 Mai 2019.

DEN BOER, Monica e WILDE, Jaap de. *Top-Down e Bottom-Up Approaches to Human Security*. In: DEN BOER, Monica e WILDE, Jaap de. (Ed.) *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008.

EHLER, Charles e DOUVERE, Fanny. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme*. COI – Manual e Guias, Paris, n. 53, ICAM Dossier, UNESCO, 2009.

EHLER, Charles N. e DOUVERE, Fanny. *The Importance of Monitoring And Evaluation In Adaptive Maritime Spatial Planning*. Boston: Springer Science Business Media, 2010.

EHLER, Charles N.; SANTOS, CATARINA Frazão; AGARDY, Tundi. *Marine Spatial Planning*. In: *World Seas: An Environmental Evaluation*. Warwick: Academic Press, 2019. Cap. 30.

EHLER, Charles N. *Marine spatial planning: An idea whose time has come*. In: *Offshore Energy And Marine Spatial Planning*. Yates, Katherine L., BRADSHAW, Corey J. A. Nova York: Routledge, 2018. Cap. 1.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Pensamento Estratégico Brasileiro – Discursos*. Rio de Janeiro: Editora Luzes – Comunicação, Arte & Cultura. 2015a.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Os Estudos Estratégicos como área do conhecimento científico. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2015b, v. 2, n. 2, p.107-124.

GONÇALVES, Rogério de Oliveira. *Arranjo no Brasil para Uso Compartilhado do Ambiente Marinho – SECIRM*. In. Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho, 2014. Ministério do Meio Ambiente, p. 6-12.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

ISAKSSON, Ingela. *A sea that unite us – challenges and possibilities – Swedish Agency Marine and Water Management*. In. Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho, 2014. Ministério do Meio Ambiente, p. 36-38.

KENKEL, Kai Michael. *Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger no Contexto do Cone Sul*. Rio de Janeiro: IRI PUC-Rio, 2008.

LANGAAS, Anne E. *Institutional Challenges in Marine Spatial Planning, NORWAY*. In. Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho, 2014. Ministério do Meio Ambiente, p. 25-27.

LONGO, Waldimir Pirró e. Tecnologia Militar: conceituação, importância e cerceamento. *Tensões Mundiais*, V.3, N.5, p.111-143, Fortaleza/CE, 2007.

MARINHA DO BRASIL. *A Concepção Estratégica da Marinha*. In. XIV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, Rio de Janeiro, 2017. AMAN. 58 slides. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/palestra\\_cadn\\_xi/xiv\\_cadn/a\\_concepcao\\_estrategica\\_da\\_marinha\\_do\\_brasil\\_e\\_os\\_projetos\\_decorrentes.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/palestra_cadn_xi/xiv_cadn/a_concepcao_estrategica_da_marinha_do_brasil_e_os_projetos_decorrentes.pdf)>. Acesso em: 28 de jun. 2019.

MARRONI, Etienne Villela. *Geopolítica Oceânica: um enfoque sob a ótica do planejamento espacial marinho*. In: III Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais, 2016, Niterói. III INEST. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2016. p.120-127.

MARRONI, Etienne Vilela; DE CASTRO, Flávia Rodrigues; VIOLANTE, Alexandre Rocha. *Securitização do Meio Ambiente: Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger para Todos? Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro. RJ. 2018.

MARRONI, Etienne Villela; VIOLANTE, Alexandre Rocha; CABRAL, Ricardo Pereira. Política e Estratégia Marítimas no Atlântico Sul: revisitando conceitos. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, v. 10, n. 20, 2019.

MAZZER, Alexandre. *Interface Técnica e Legal no Planejamento Espacial Marinho: Considerações sobre a Espacialização de Dados*. *Revista Síntese Direito Ambiental*, São Paulo: Novembro, v. 8, n. 44, p. 43-53, 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Projetos Estratégicos da Marinha*. 2019. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>. Acesso em: 01 de jun. 2019.

RODRIGUES, Thiago. Segurança Planetária: entre o climático e o humano. *Ecopolítica*. São Paulo, N.3, p.5-41, 2012. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ROTH, Luiz Carlos de Carvalho. *Contribuições para a formulação de uma Estratégia Marítima pelos Estados Unidos*. In: TAYLOR, Paul D. (Org.). *Perspectivas sobre Estratégia Marítima: ensaios das Américas, a nova Estratégia Marítima dos EUA e comentário sobre “Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI”*. Newport: *Naval War College Press*, s/d. – Cap. 9, p.83-93.

**Recebido em 03 de abril de 2020.**

**Aceito para publicação em 22 de outubro de 2020.**



## AMAZÔNIA AZUL: REFLEXÕES A PARTIR DO DIREITO DO MAR E DA SOBERANIA NACIONAL

### BLUE AMAZON: REFLECTIONS FROM THE LAW OF THE SEA AND NATIONAL SOVEREIGNTY

#### **Caroline Rocha Travassos Colbert**

Mestra e Doutoranda em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisadora voluntária do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC/EGN) e pesquisadora bolsista (FEMAR) do Projeto Prospecta da Escola de Guerra Naval.

#### **Dominique Marques de Souza**

Mestre e Doutoranda em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ), Pesquisadora do Núcleo de Avaliação da Conjuntura (NAC) e do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC) na Escola de Guerra Naval (EGN). Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (DGEI/UFRJ).

**RESUMO:** Este artigo tem por objetivo explorar o conceito de “Amazônia Azul”, bem como sua origem, além de levantar sua importância para debates relacionados à soberania brasileira. Para tanto, será realizado um levantamento documental a respeito do princípio dos debates sobre o Direito do Mar e como se sucederam as primeiras negociações sobre direitos no mar junto à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Como o mar compõe o maior território geopolítico em termos globais, o artigo acompanhará um levantamento sobre a importância do mar para o Brasil, país da América Latina com a maior extensão litorânea. Esta característica proporciona grandes potencialidades de exercício de soberania na região do Atlântico Sul. Ademais, além do extenso acesso ao mar, o Brasil possui fronteiras com quase todos os países do continente, o que dá ao Brasil capacidades de ser uma poderosa potência anfíbia. Desse modo, este artigo tem o propósito de esclarecer a necessidade de valorização e proteção do que foi definido como “Amazônia Azul” e suas riquezas, como parte de sua Estratégia Nacional.

**Palavras-chave:** Amazônia Azul; Soberania Nacional; Geopolítica; Direito do Mar, Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

**ABSTRACT:** This article aims to explore the concept of “Blue Amazon”, as well as its origin, in addition to raising its importance for debates related to Brazilian sovereignty. To this end, a documentary survey will be carried out regarding the principle of debates on the Law of the Sea and how the first negotiations on rights at sea took place with the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). As the sea makes up the largest geopolitical territory in global terms, the article will accompany a survey on the importance of the sea for Brazil, the Latin American country with the largest coastal extension. This characteristic provides great potential for exercising sovereignty in the South Atlantic region. Furthermore, in addition to extensive access to the sea, Brazil has borders with almost all countries on the continent, which gives Brazil the capacity to be a powerful amphibious power. This article, therefore, has the purpose of clarifying the need for valuing and protecting what was defined as “Blue Amazon” and its wealth, as part of its National Strategy.

**Keywords:** Blue Amazon; National Sovereignty; Geopolitics; Law of the Sea; United Nations Convention on the Law of the Sea.



## 1 Introdução

Devido aos avanços tecnológicos que ocorreram especialmente após a Revolução Industrial, cada vez mais países se tornaram capazes de adquirir meios de navegar pelos mares, com navios mais capacitados e movidos a vapor. Este avanço, anteriormente limitado somente às Grandes Potências<sup>1</sup>, passou a ser mais acessível a países da América do Sul, que se tornaram independentes após seus respectivos processos de descolonização no século XIX, inserindo-se no complexo comércio global.

No século XIX, os mares eram acessíveis, ainda que sob constantes disputas, apenas para os estados capazes de exercer este poder<sup>2</sup>, contudo, devido à crescente demanda das potências hegemônicas por matérias primas, houve um acirramento de disputas envolvendo o mar, fosse por liberdade de navegação, através de rotas controladas por potências regionais, fosse pelos recursos encontrados em determinadas regiões costeiras. Tal como já ocorria desde muito anteriormente com as cidades italianas no Mediterrâneo, estas disputas tornaram-se cada vez mais comuns à medida que o número de atores com tecnologias disponíveis para navegação aumentou consideravelmente. (Metri, 2014).

Deste modo, um governo, por meio de suas políticas, pode favorecer o crescimento de indústrias estratégicas que estimulem e direcionem o acesso ao mar. Assim, para o almirante estadunidense Alfred Mahan (1890), a prosperidade e o poder nacional dependiam do controle das rotas marítimas do mundo. No caso dos Estados Unidos da América (EUA), para se tornar uma grande potência naval, iniciou-se um processo de substituição de seus veleiros de madeira por navios de aço, movidos a carvão ou petróleo em 1883, contudo, o controle dos mares<sup>3</sup> também exigiria a aquisição de bases navais e estações de carvão, além das reservas já existentes no próprio território, expandindo também, este interesse a territórios ultramarinos.

Destarte, compreende-se que, até o século XVII, o uso dos mares pela humanidade não possuía legislação tais como atualmente, sendo Zonas de Livre Navegação permitidas aos que

---

<sup>1</sup>De acordo com Sombra Saraiva, as Grandes Potências europeias eram Áustria, Prússia, Rússia, Grã-Bretanha e França. Ver mais em “História das Relações Internacionais Contemporâneas” (2013).

<sup>2</sup>“*Mare Clausum*” e “*Mare Liberum*” eram conceitos latinos. Portugal e Espanha defendiam o “*Mare Clausum*”, durante a Era dos descobrimentos e das grandes navegações. Esta ideia ficou bem clara com o Tratado de Tordesilhas, que dividia o mundo entre estes dois países, em 1494. Posteriormente, Hugo Grocius, formulou o princípio do “*Mare Liberum*”, mesmo nome da sua obra, de 1604, onde defendia que os mares eram de liberdade de navegação internacional, acessível a todos os países.

<sup>3</sup>O Almirante estadunidense Alfred T. Mahan em *The Influence of Sea Power upon History* (1890) conceituou o termo ‘controle do mar’ como objetivo tático fundamental para a estratégia marítima alcance a prosperidade e a afirmação internacional dos EUA afim de reafirmar seu objetivo político. Um dos pontos mais interessantes é que Mahan afirma que o controle dos mares também é dado pela intensidade em que uma marinha pode neutralizar ou destruir a esquadra inimiga.

desejassem e pudessem usufruir do seu uso<sup>4</sup>. A única convenção existente versava sobre a soberania de cinco quilômetros a partir da costa de um estado, considerados, portanto, águas nacionais. Este assunto voltou a ser discutido apenas no século passado, em 1945, quando o presidente estadunidense Harry Truman buscou, unilateralmente, uma reivindicação nacional de recursos minerais e vivos nas águas estadunidenses. Outros governos seguiram o exemplo, estendendo unilateralmente suas reivindicações nacionais de recursos em suas águas jurisdicionais.

No caso brasileiro, foi em 1950 que o presidente Eurico Gaspar Dutra determinou que a plataforma submarina se tornaria parte integrante do território nacional. Esta, portanto, pode ser considerada a antecessora da plataforma continental e, esse debate foi um dos temas de embates entre os países antes da existência da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar<sup>5</sup>(CNUDM), criada em 1982, pois todas as reivindicações e definições eram distintas, e não havia um órgão responsável por fiscalizar e normatizar assuntos relativos ao mar, tais como a perfuração de petróleo *offshore*, a pesca predatória ou a poluição do meio marinho<sup>6</sup>. Assim, após uma série de conferências destinadas a debater o tema do mar, foi criada a CNUDM em 1982.

Adiante será apresentado o histórico que abordou a necessidade de advir esta convenção sobre o Direito do Mar, e como esta questão se desenvolveu no caso brasileiro. Posteriormente será levantado um debate acerca da importância deste tema para um país de dimensões continentais como o Brasil, um dos países com maior região costeira no mundo, e as implicações que a soberania de um país com sua extensão marítima pode representar para a própria questão de soberania nacional<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>Até o século XVII as rotas de longo curso passaram a centralizar preocupações entre Portugal e Espanha (Reino de Castela) que se tornaram pioneiros na reivindicação de territórios que foram descobertos ou que ainda estavam nos planos de ocupação, tal como com o Tratado de Tordesilhas de 1494. Depois, outros países como a França, passaram a questionar e atuar contrariamente a esta divisão arbitrada por Portugal e Espanha.

<sup>5</sup>O termo Direito do Mar refere-se diretamente ao tratado “Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982”.

<sup>6</sup>Segundo a própria Convenção: “poluição do meio marinho” significa a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização, e deterioração dos locais de recreio” (CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR, 1982)<sup>7</sup>

<sup>7</sup>A soberania é o primeiro fundamento citado no art. 1º da Constituição Federal brasileira. A soberania é inalienável, indivisível e imprescritível. Deve ser exercida pela vontade geral e ser preservada em nome das futuras gerações e da prosperidade do País. De acordo com o Livro Branco (2012) “O Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre seu território, seu mar territorial e espaço aéreo sobrejacente, não aceitando nenhuma forma de ingerência externa em suas decisões (BRASIL, 2012, p.26)

Os objetivos centrais deste artigo orbitam em torno da argumentação de que a soberania e o desenvolvimento do Brasil dependem diretamente do uso do mar, além de expor e debater o conceito de Amazônia Azul e demonstrar a importância deste conceito para debates relacionados à soberania brasileira. A metodologia escolhida foi o levantamento documental de fontes primárias e secundárias sobre os princípios que guiam o Direito do Mar e a Amazônia Azul no âmbito da CDMUN, os conceitos de direito do mar ratificados pelo Brasil e que foram absorvidos pela constituição brasileira.

Assim, este artigo está dividido em três seções: i) a primeira trata dos antecedentes sobre as discussões sobre o Direito do Mar; ii) a segunda seção trata do desenvolvimento deste pensamento no Brasil e o conceito de Amazônia Azul<sup>8</sup> e iii) a terceira trata das implicações geopolíticas que o acesso ao mar influencia nas capacidades soberanas de um país, especialmente no caso do Brasil, visto que o conhecimento sobre o conceito de Amazônia Azul ocasiona a valorização das características marítimas do Brasil.

## **2 Os debates a respeito do Direito do Mar e o Brasil**

Desde as Grandes Navegações, a importância assumida pelo mar direcionou governos a definirem estratégias políticas relacionadas ao mar, influenciando aspectos políticos, econômicos e sociais. Assim, cada vez mais o mar passou a ser parte de grandes debates nas Relações Internacionais. Aos poucos, foi criando-se a necessidade, portanto, de estabelecer instituições que, tinham por objetivo, buscar regulamentar esta questão cada vez mais relevante entre os países<sup>9</sup>.

Ao longo da história, disputas territoriais entre Estados ocorreram majoritariamente por terra. No entanto, anos após a Segunda Guerra Mundial, uma parte considerável das flutuações territoriais globais ocorreu com mais frequência nos oceanos do que nos continentes, como resultado de crescentes reivindicações pelas águas territoriais, onde podem ser encontradas as Plataformas Continentais (PC) e as Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs) dos Estados

---

<sup>8</sup>De acordo com a Marinha do Brasil a Amazônia Azul "é um conceito de natureza político-estratégica que compreende o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva, a Plataforma Continental, as hidrovias e demais águas interiores brasileiras."

<sup>9</sup>Para Mearsheimer (1994), instituições são "conjuntos de regras que estipulam as formas nas quais os Estados devem competir e cooperar uns com os outros, prescrevendo as formas aceitáveis de comportamento e as inaceitáveis" (MEARSHEIMER, 1994, p. 8). Por outro lado, para os neoinstitucionalistas, as instituições internacionais estimulam a cooperação entre atores, ao reduzir as debilidades e incertezas criando condições para os Estados colaborarem em benefício mútuo, reforçando a reciprocidade e a legitimidade suas ações (Keohane et al, 1987).

costeiros. O termo *governança*, será utilizada de acordo com Rosenau (1992), em que o conceito de governança abrange “instituições governamentais e mecanismos informais e não governamentais por meio dos quais as suas necessidades são atendidas.” Para o autor, a governança é um sistema de regras aceito pela maioria gerando reconhecimento dos princípios, normas e regras que fornecem padrões de comportamento público aceitável no sistema internacional.

Essa *governança* se materializou na forma de instituições internacionais, portanto. Uma das bases para a necessidade de criação de instituições nas Relações Internacionais está no debate acerca da guerra. Desde que a criação dos Estados Nacionais foi estabelecida, as guerras se tornaram uma constante e os mares um de seus principais palcos.

A guerra se tornava elemento central, portanto, para a conclusão desse processo. A aproximação das Relações Internacionais à Geopolítica e aos Estudos Estratégicos produzia resultados políticos concretos e o mar assumia relevante papel nisso. Ao mesmo tempo, o Direito Internacional, a Economia e outros campos correlatos promoviam impactos nas relações internacionais, sendo igualmente afetados por elas. O mundo que se formava a partir do século XVI era essencialmente estruturado em torno do mar e as relações entre as unidades políticas – Estados, colônias, impérios – dele dependia e se beneficiava (VALENÇA; MENEZES, 2019, p. 128).

Assim, com as posturas divergentes entre os Estados, o direito passou a se mostrar como uma peça fundamental para a resolução de conflitos de modo a evitar a guerra novamente. No que tange ao mar, os conceitos de *mare liberum* e *mare clausum* se tornaram cada vez mais polêmicos até que, em 1982, a latente necessidade de formalização de normas e princípios sobre os mares na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar a CNUDM estabeleceu, portanto, zonas marítimas onde buscava equilibrar-se, dentro do limite possível de disputa entre as nações, as tensões entre soberania e liberdade de navegação. As práticas desta convenção estabeleceram e constituíram diversos regimes internacionais com diferentes graus de jurisdição<sup>10</sup>.

Dentre as resoluções da CNUDM, está ZEE, representada por uma faixa de mar ou oceano localizada entre águas territoriais e internacionais, sobre a qual um Estado costeiro (por vezes vários Estados, no caso de acordos de gestão compartilhada) têm direitos exclusivos para

---

<sup>10</sup>A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) tem origem em sua 3ª Conferência, encerrada em 10 de dezembro de 1982, em Montego Bay, na Jamaica. O Brasil assinou a convenção naquela mesma data, juntamente com outros 118 países, mas só a ratificou em 1993; a CNUDM só entrou em vigor em 16 de novembro de 1994 (MARINHA DO BRASIL, 2019). É importante ressaltar que na 2ª conferência foram estabelecidos os conceitos e limites do mar territorial e as águas jurisdicionais, e, na 3ª, foram ratificados e apresentados novos conceitos como os das ZEEs.

explorar os recursos encontrados nesta região. Assim, as ZEEs são definidas como uma área delimitada pela linha de 200 Milhas Náuticas (MN), ou 370 km a partir da linha de base na ausência de qualquer outra costa. Dentro da ZEE, o Estado costeiro pode explorar todos os recursos naturais, tais como – peixes, óleo, gás, cascalho, nódulos, enxofre, etc – encontrados nas águas rasas, no fundo dos oceanos, e no subsolo de uma área que se estende a 200 milhas náuticas de sua costa (REZEK, 2005). Dentre as resoluções da CNUDM estão:

Um mar territorial (MT) de 12 milhas náuticas (22 km), contadas a partir de uma linha de base no continente; uma zona contígua (ZC), adjacente ao MT, que se estende das 12 até as 24 milhas náuticas; e uma zona econômica exclusiva (ZEE), faixa de 188 milhas náuticas, adjacente ao mar territorial (incluindo a ZC). A CNUDM estabeleceu, ainda, que os Estados poderão pleitear aumento de suas ZEE, caso cumpram determinados critérios técnicos, até uma extensão máxima de 350 milhas náuticas (648 km) (BRASIL, 2012c, p. 41).

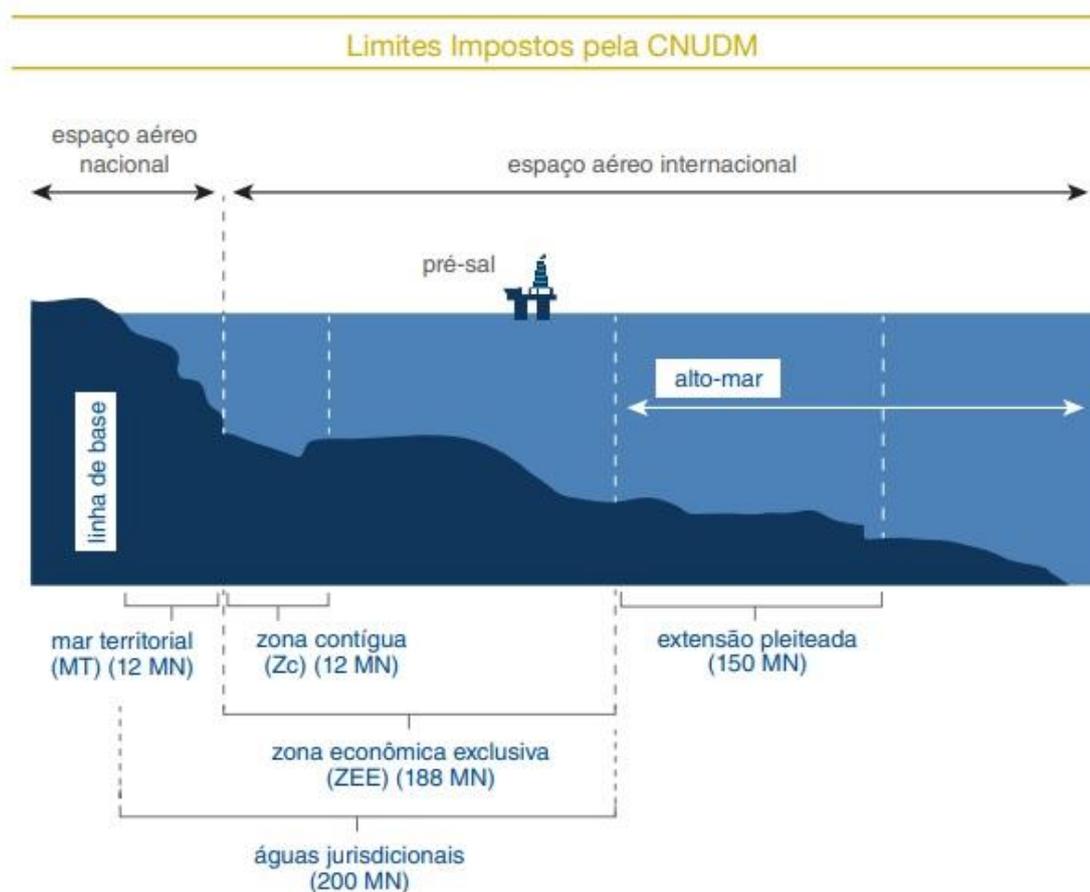
No caso do Brasil, a ZEE compreende uma área substancial de 3.539.919 km<sup>2</sup>. Como muitos outros países latino-americanos, o governo brasileiro já havia reivindicado o limite de 200 milhas náuticas em 1970, por razões econômicas e de segurança. O Mar Territorial (MT) compreende a faixa de 12 milhas e tem, por referência, a linha de baixa-mar do litoral, insular, continental e náuticas a partir do litoral de um determinado Estado. A Zona Contígua (ZC) é adjacente ao mar, a partir das linhas de base do MT, cujo limite é 24 MN. A PC compreende o subsolo e o leito de áreas submarinas, que tem por referência o MT. O governo brasileiro assinou a Convenção em 1982, que materializou-se na lei LEI Nº 8.617, DE 4 DE JANEIRO DE 1993:

Art. 11. A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância (BRASIL, 1993, Art. 11). [...] Art. 12. O Brasil exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental, para efeitos de exploração dos recursos naturais (BRASIL, 1993, Art. 12).

A preocupação a respeito da regulamentação política pelo governo brasileiro sobre o uso de recursos marinhos e áreas costeiras surgiu na década de 1970, paralela ao surgimento de um ponto de vista ambiental no planejamento estadual realizado no país. O Departamento Especial de Meio Ambiente da Presidência (DEMAP) foi criado em 1973, constituindo um marco significativo em nossa história institucional. Um ano depois, foi criada a Comissão Interministerial de Recursos Marinhos (CIRM), destinada a coordenar questões que levariam a

uma política nacional para a região costeira do Brasil. Entretanto, somente com a Constituição da República Federativa do Brasil, ratificada em 1988, e com a ratificação do país pela CNUDM em 1994, as questões legais relacionadas às áreas do meio marinho tomaram forma e efeito (FIORATI, 1999).

**Figura 1:** Limites da Plataforma Continental



**Fonte:** BRASIL, 2012, p.46.

O Brasil, com quase 7.500 quilômetros de costa atlântica, é um país diretamente preocupado com os desenvolvimentos relacionados ao Oceano Atlântico. Graças aos arquipélagos de São Pedro e São Paulo e Trindade e Martim Vaz, em especial o primeiro, a fronteira marítima do Brasil avançou muito na direção da África. O arquipélago de São Pedro

e São Paulo fica a 1010 km do ponto mais próximo da Costa brasileira e a 1824 km da costa africana<sup>11</sup>.

Nos últimos anos, o Oceano Atlântico, que desde o início de nossa colonização, teve um papel fundamental para o Brasil, tornou-se ainda mais crucial devido aos recursos naturais localizados na sua ZEE e PC. Estes conceitos também foram definidos pela CNUDM em 1982 e tornaram-se cruciais após a descoberta de enormes depósitos de petróleo e gás no fundo do oceano.

### 3 O conceito de Amazônia Azul e sua importância para o desenvolvimento do Brasil

O conceito de “Amazônia Azul” tornou-se marca registrada da Marinha do Brasil em 2010. O termo foi cunhado pelo almirante Roberto de Guimarães Carvalho, em um artigo de título *"No mar, a nossa última fronteira"*. O termo “Amazônia Azul” então, foi criado com o objetivo de chamar a atenção para as imensas riquezas da área oceânica sob jurisdição brasileira. Como a delimitação da PC era extremamente complicada, a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) foi estabelecida em 1997, dando aos países um prazo para preencher um pedido de reconhecimento de sua Plataforma Continental.

Primeiramente, o prazo foi estabelecido em 2004, dez anos após sua ratificação e, em seguida, esse prazo foi estendido para 2009. As últimas demandas registradas são de 2014, dez anos após o prazo planejado, à princípio. Em 2004, O Brasil foi o segundo país, depois da Rússia, a entregar um pedido de reconhecimento de sua PC, e apresentou uma versão alterada em 2007. A PC, portanto, é de importância crucial para o Brasil, pois é nessa área que os impressionantes depósitos de petróleo e gás do pré-sal foram encontrados. Existe uma área de 19%, que o CLPC ainda não reconheceu, mas o Brasil ainda reivindica (VIDIGAL, 2006).

---

<sup>11</sup> De acordo com a Marinha do Brasil, o Arquipélago de São Pedro e São Paulo (ASPSP) é o único conjunto de ilhas oceânicas brasileiras acima da linha do Equador, sendo composto por pequenas ilhas rochosas. O ASPSP possui características singulares que proporcionam ao Brasil oportunidades nos campos econômico, científico e estratégico. O Interesse econômico é dado pela principal rota migratória de peixes com altíssimo valor comercial, revelando-se uma região bastante promissora para a atividade pesqueira nacional. O interesse científico é pelo caso raríssimo de formação de ilhas, cercadas de rica biodiversidade, que proporciona condições únicas para a realização de pesquisas em diversos ramos da ciência. Por fim, o interesse estratégico A CNUDM mudou a ordem jurídica internacional relativa aos espaços marítimos, instituindo o direito dos Estados costeiros de explorar e aproveitar os recursos naturais da coluna d'água, do solo e subsolo dos oceanos, presentes na sua ZEE. Sendo assim “os rochedos que por si próprios não se prestam à habitação humana ou à vida econômica não devem ter Zona Econômica Exclusiva (ZEE) nem Plataforma Continental”. Garantindo, portanto, a habitabilidade contínua daquela remota região, propicia-se ao país acrescentar a impressionante área de 450.000 km<sup>2</sup> à sua ZEE original, o que equivale a aproximadamente 13% de toda a ZEE brasileira ou 6% do território nacional (MARINHA DO BRASIL, 2019). Também não se pode excluir a presença ultramarina britânica em algumas ilhas do Atlântico Sul, como as Malvinas.

Além do petróleo, existem outros recursos minerais a ser explorados nos setores da construção civil e agricultura, daí a importância, juntamente com os recursos *offshore*, da gestão sustentável dos recursos próximos à costa. Finalmente, outras fontes, como energia eólica, *offshore* e energia das marés, completam a ampla gama de potencial energético brasileiro (MORAIS, 2013).

Como a “Amazônia Azul” se estende por toda a costa brasileira, inclui vários biomas e espécies vivas, algumas das quais ainda são desconhecidas. Em 2000, o projeto PROBIO possibilitou o estudo da biodiversidade marinha com o objetivo de identificar áreas prioritárias de conservação. Em 2015, os resultados da segunda revisão das áreas prioritárias para conservação e uso sustentável da diversidade, bem como a distribuição dos benefícios resultantes em águas costeiras, têm beneficiado as pesquisas científicas (CAVALCANTI, 2007).

O neologismo “Amazônia Azul”, portanto, se desdobra em quatro partes: I) segurança econômica; II) ambiental; III) científica e, IV) nacional. Apesar da importância isolada de cada uma destas, todas as partes são entrelaçadas e formam todo um conceito em um sentido mais amplo. A imensidão da costa brasileira indica a prevalência do mar nas suas transações comerciais com o exterior. Segundo a Marinha, mais de 95% das importações e exportações são transportadas por mar (VIDIGAL, 2006).

A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral, hidrovias, pela magnitude do seu comércio marítimo e pela incontestável importância estratégica e econômica do Atlântico Sul, o qual acolhe a “Amazônia Azul”, área que incorpora elevado potencial de recursos vivos e não vivos, como as maiores reservas de petróleo e gás natural do Brasil. Os oceanos também são importantes condicionadores climáticos, além de servirem de berço para cabos submarinos, cujo tráfego de dados é responsável por praticamente toda a comunicação do País com o mundo (MARINHA DO BRASIL, Política Naval, 2019).

Portanto, é importante considerar que a própria criação deste conceito está relacionada à necessidade de conscientizar não somente a população brasileira, com um “slogan” destacando que não há apenas a floresta amazônica, mas também uma “Amazônia no mar”, dadas as suas características importantíssimas para a soberania nacional, mas também para conscientizar o próprio governo das riquezas encontradas em nossos oceanos e que podem ser de extrema importância para futuras disputas de poder. A consciência de que nosso mar é de extrema importância para a soberania nacional, levou a um estudo mais direcionado do nosso oceano. No que diz respeito aos recursos minerais, as zonas do mar brasileiro são classificadas de acordo com seu potencial econômico e estratégico nacional, como Áreas de Relevante

Interesse Mineral (ARIM), que são zonas de interesse mineral significativo. Apesar de sua vasta área costeira e do fato de cerca de 80% da população brasileira viver a menos de 200 km da costa, o Brasil não é uma potência de pesca, tampouco em termos de pesca marítima. Estima-se que, cerca de um milhão de pessoas dependem da pesca em geral, contudo, restritas a águas doces ou rasas e com técnicas ainda artesanais. No que diz respeito ao turismo, o Brasil está longe de ter capacidade de explorar todo o seu potencial. Quanto ao transporte comercial, o comércio exterior brasileiro é de 95% dependente do mar (SOUZA, 2000).

A fim de melhor supervisionar nossa costa, foi desenvolvido o Programa de Desenvolvimento Submarino PROSUB, que constitui o maior contratos internacionais da história do Brasil<sup>12</sup>. O programa inclui a construção de uma base naval e a assistência no projeto de um submarino de ataque nuclear e de propulsão nuclear, sob responsabilidade brasileira. Este último é um elemento central da estratégia brasileira para deter um potencial dissuasivo, e, no caso do submarino nuclear, para o melhor monitoramento da Amazônia Azul. Em 2019 o governo brasileiro investiu na aquisição de um submarino nuclear para melhor monitorar a região da Amazônia Azul.

Para proteger esse patrimônio natural e garantir a soberania brasileira no mar, a Marinha do Brasil investe na expansão da força naval e no desenvolvimento da indústria da defesa. Parte essencial desse investimento é o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). A Estratégia Nacional de Defesa, lançada em 2008, estabeleceu que o Brasil tivesse "força naval de envergadura", incluindo submarinos com propulsão nuclear. Neste mesmo ano, foi firmado um acordo de transferência de tecnologia entre Brasil e França. O programa viabilizará a produção de quatro submarinos convencionais, que se somarão à frota de cinco submarinos já existentes. E culminará na fabricação do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear (MARINHA DO BRASIL, 2008)<sup>13</sup>.

O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) permitiu controlar abordagens marítimas e proteger os recursos naturais dessa área estratégica (ALBUQUERQUE, 2010). Nossa costa é muito observada por grandes potências internacionais, não obstante, houve o grande embate com a França, conhecida como “Guerra das Lagostas” . Frequentemente há países que buscam explorar nossa fauna e flora marinhas, como a China. O Brasil lida rotineiramente com pesca ilegal e navegação ilegal em nossa costa.

Diante destes possíveis embates internacionais, a “governança global” (no sentido de sociedade global) permite, portanto, visualizar as soluções mais eficazes para possíveis conflitos externos que possam surgir. Tais conflitos podem nascer de fatores territoriais, sócio-

<sup>12</sup> Definição disponível no Sítio oficial da Marinha do Brasil: <https://www.marinha.mil.br/prosub/nacionalizacao>

<sup>13</sup>Nota disponível no Sítio oficial da Marinha do Brasil: <https://www.marinha.mil.br/prosub/institucional>

políticos, marinhos, culturais, entre outros. Assim, além da CNUDM, em relação à gestão global dos oceanos, que foi um marco organizacional extremamente significativo dos estados costeiros, também é importante enfatizar que, durante a Conferência “Rio +20”, a ‘governança oceânica’ permanecia ainda fragmentada ao longo de linhas setoriais e geográficas que ignoram a escala e a interconectividade de questões relacionadas ao oceano (LEMLE, 2006).

A maioria dos estados costeiros mundiais ratificou a CNUDM a fim de regular seus espaços marítimos diante das crescentes disputas por recursos naturais ou, simplesmente, para proteger seus territórios oceânicos. É importante observar que a CNUDM estabelece também uma estrutura legal abrangente de obrigações básicas para proteger o meio ambiente marinho e oceânico de todas as fontes de poluição e exploração comercial. Essa estrutura alocou uma autoridade reguladora e fiscalizadora de maneira a equilibrar os interesses do Estado costeiro, que protege o ambiente marinho e seus recursos naturais como o direito à liberdade de navegação de todos os Estados (SÓRIA, 2004).

O Brasil acata e respeita todas as Convenções Internacionais do Meio Ambiente (CIMA), sendo um dos primeiros países do mundo, após a Conferência de Estocolmo de 1972, a criar um Departamento Especial do Meio Ambiente (DEMA), em 1973, vinculado à Presidência da República. A criação deste departamento tornou-se um marco significativo na história institucional ambiental do país. Um ano depois, foi criado o Comitê Interministerial de Recursos Marinhos (CIRM), com o objetivo de coordenar temas que levariam a uma política nacional para a região costeira do Brasil, através do Decreto 74.577, de 12 de setembro de 1974.

De acordo com o regulamento da Política Nacional de Recursos Marinhos (PNRM) de 2005, os estudos de biodiversidade referentes aos recursos de oceanos, mares e regiões adjacentes, devem ser ordenados por meio de planos e programas específicos, visando o desenvolvimento desse ecossistema. Deste modo, é possível perceber que o Brasil precisa proteger sua imensa “Amazônia Azul”. Portanto, são necessárias políticas públicas valiosas que atinjam o objetivo de proteger os recursos naturais existentes e garantam esses recursos como um benefício para a sociedade brasileira (ALBUQUERQUE, 2010).

O planejamento espacial marinho no Brasil, bem como o apoio à soberania brasileira no oceano circundante, parece contribuir para essa realidade. A zona costeira é um sistema de usos múltiplos, caracterizada como um excelente campo de práticas político-ambientais, absorvendo mais de 40% da população brasileira em suas áreas. Esse assentamento, às vezes excessivo em certas áreas do litoral brasileiro, tem raízes históricas, econômicas e geográficas. Histórico porque os primeiros navegadores varreram o litoral brasileiro em busca de novas conquistas e

econômico porque a costa sempre foi caracterizada como fonte de recursos aquáticos, minerais e turísticos (MORE, 2011).

A PNRM constitui-se como um grande avanço em termos de padronização de usos múltiplos da Zona Costeira e Marinha do Brasil. Estabelecida, inicialmente, na década de 1980, passa por revisões semestrais (Planos Setoriais), justificadas pela dinâmica populacional e pelo próprio ambiente. Esse instrumento tornou-se, com reformulações e adaptações ao atual período histórico, um forte mecanismo de proteção da área costeira. O Decreto Presidencial 5.382, de 3 de março de 2005, reformulou essa política, por meio do VI Plano Setorial de Recursos Marinhos (PSRM) (DIAS et al., 2009).

No momento, são explorados petróleo e gás dentro da ZEE brasileira e, dentro desta, existem outras áreas exploráveis. Do outro lado do Atlântico, na África, petróleo e gás também foram descobertos nas camadas do pré-sal. No entanto, as principais atividades da Petrobras estiveram concentradas no Brasil. Durante décadas o Brasil teve deficiências na produção de petróleo e gás e, posteriormente, se tornou autossuficiente. Outras matérias-primas foram exploradas na parte inferior do Oceano, na ZEE e, possivelmente na plataforma central, como nódulos polimetálicos contendo manganês, níquel, cobre e cobalto; e sulfetos polimetálicos contendo ferro, zinco, cobre e outros tipos de metal (BRITES; JAEGER, 2013).

Nos anos 1970 e 1980 essa representou a nova fronteira tecnológica, na qual o Brasil desempenharia um papel central com a Petrobrás a partir dos anos 1990 e, antes disso, no desenvolvimento de projetos alternativos com os bicomustíveis, vide o Proálcool nos anos 1970. Em ambos os casos, as relações bilaterais Brasil-EUA, oscilam entre agendas nacionalistas e de concessão aos norte-americanos (JAEGER; PECEQUILO, 2019, p. 18).

Outro setor que se desenvolveu foi a pesca, tanto no Oceano, ao longo da costa, através da produção de aquicultura, como em água doce. No entanto, para a economia do país, o Oceano desempenha outro papel fundamental na área de transporte, que vai muito além da “Amazônia Azul”: 95% do comércio internacional, exportação e importação, é feito à beira-mar. Embora 26% da população brasileira de mais de 200 milhões de habitantes viva diretamente ao longo da costa e 70% viva a até 200 km da costa litoral (VIDIGAL, 2006).

Todos os biomas do Brasil receberam suas definições legais, deixando apenas a zona costeira e marinha com disputas ao seu alcance. Isso ocorre porque a solicitação de expansão da PC influenciará diretamente o escopo da “Amazônia Azul”. Por outro lado, a floresta tropical, por estar situada em um local onde o Brasil exerce sua plena soberania, recebeu suas fronteiras legais há muito tempo. Isso permitiu maior eficiência em sua gestão o que, apesar de

estar longe do ideal, representa uma tremenda melhoria em relação ao histórico de brigas entre entidades da federação sobre a propriedade da responsabilidade de cuidar do patrimônio ambiental (TORRES; FERREIRA, 2005).

Neste tópico foram apresentadas as capacidades e limitações do Brasil com relação à administração de suas zonas marítimas e as principais características de sua organização e administração ao longo de todo o debate com relação ao Direito do Mar. Contudo, se faz necessário um debate sobre a necessidade de aumentar e melhorar cada vez mais as políticas adotadas pelos governos não somente para proteger esta “Amazônia Azul” brasileira, como também, para regulamentar as atividades comerciais nesta região de modo que o Brasil seja o principal beneficiado. Para tanto, admite-se que um debate acerca do tema da Geopolítica e Defesa seja de suma importância, e sua continuidade se dará no próximo tópico.

#### **4 A Geopolítica, a Grande Estratégia e a importância da Amazônia Azul para as políticas de Defesa do Brasil**

Alfred Mahan (1840-1914) foi o clássico geopolítico que ressaltou o domínio marítimo como forma de projeção de poder por parte do país que deseja obter o status de potência regional ou até mesmo mundial. O almirante estadunidense tornou-se o nome associado ao fundamento do poder marítimo como forma essencial de expressão de poder por parte dos grandes Estados Nacionais.

A construção do poder naval norte-americano e as capacidades advindas de vitórias em guerras tais como a conquista de Porto Rico e das Filipinas, a instauração do protetorado em Cuba após a Guerra Hispano-Americana, consolidando o poder norte-americano no Caribe e no Pacífico, e até mesmo a conquista da construção do Canal do Panamá em 1914, são alguns dos exemplos de projeção de poder do maior Estado Nacional das Américas e do mundo, atualmente.

Historicamente, países com grandes capacidades de exercício de poder foram, ao mesmo tempo, países que detinham grande acesso aos mares, tais como Portugal, Espanha, França, Inglaterra e até mesmo a Alemanha. Estes são pequenos exemplos ocidentais. Ainda pode-se considerar no Pacífico as potências asiáticas como Japão e China. Já nas Américas, não somente os EUA, como também o Brasil deve ser considerado.

Por possuir posição estratégica e por sua extensa costa, o Brasil é uma potência marítima no cone sul. Algumas políticas governamentais buscaram tornar o Brasil a maior potência

regional e, defensores de um grande projeto nacional, até mesmo de uma Grande Estratégia, como Celso Amorim ressalta:

A expressão Grande Estratégia foi mais utilizada para assinalar o fato de que, durante uma guerra, a atividade bélica deve ser reforçada por uma série de políticas suplementares, como o comércio e a mobilização industrial. Para o Brasil de hoje, o conceito de Grande Estratégia deve referir-se a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial. Esses dois objetivos, interesse nacional e paz mundial, se complementam e se reforçam (AMORIM, 2016, p. 305).

O ex-ministro da Defesa também cita em diversos discursos presentes no livro “A Grande Estratégia do Brasil” (2016), que o Brasil deseja construir ao seu redor uma comunidade de segurança através de alianças não somente com seus países vizinhos, como também do outro lado do oceano. Considerando que a costa da África faz parte do nosso entorno estratégico, o Brasil segue atuando através de alianças tais como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), congregando os países do Atlântico Sul, bem como os insulares, a fim de unir esforços para melhor as relações de paz e comerciais entre os países do sul global que se conectam através do Oceano Atlântico. Um maior controle sobre este mar ao sul, dá ao Brasil uma posição de maior soberania diante dos interesses de outras grandes potências em nossas águas. Além disso, fez parte da nossa Grande Estratégia também, melhorias e acordos com países vizinhos no sentido de cooperação para modernização dos meios navais. Nas palavras do Ministro, a política de Defesa deve combinar aspectos de dissuasão e cooperação (AMORIM, 2016).

Neste sentido, o Brasil deve continuar prosseguindo em direção à defesa de seus interesses nacionais e, assim como discutido ao longo desse artigo, deve caminhar em direção à proteção da “Amazônia Azul” e do desenvolvimento de políticas estratégicas não somente para a defesa deste bioma, como também para a projeção de poder naval, que devem fazer parte da elaboração de políticas públicas. Para Além, faz parte do próprio interesse nacional, usufruir destes meios e garantir para que haja investimento em Defesa para proteger essas áreas.

A diversidade biológica de recursos das áreas costeiras e marinhas é importante, não apenas para a produção de alimentos, mas também para seu patrimônio genético em relação aos objetivos biotecnológicos e sua influência no clima. A posição do Brasil tem se demonstrado na criação de áreas protegidas e unidades de conservação que, além de preservar o meio ambiente, podem servir como auxílio na recuperação dos estoques pesqueiros e como ferramenta para o gerenciamento da pesca nas áreas de recife (MEDEIROS, 2011).

A Defesa da “Amazônia Azul” deve ser prioridade de todos os governos brasileiros, e o comprometimento nacional deve permanecer independente das disputas de poder internacionais. Contudo, isto só será possível se houver um maior comprometimento com o investimento em suas forças armadas. Um país que deseja ampliar seus poderes em vista de não precisar se submeter aos interesses internacionais que possam vir a invadir sua soberania, deve investir na preparação constante para a guerra, mesmo em tempos de paz (FIORI, 2014).

Em suma, o sonho da Nação é seu interesse nacional e deve ser perseguido mesmo com quaisquer diferenças de interesse de grupos ou ideológicas. Nas palavras de Darc Costa (2009), o interesse nacional:

(...)deve ser considerado como um somatório das aspirações permanentes e atuais que se criam e se desenvolvem no processo histórico, e que depende muito da característica do povo e de seu estágio de desenvolvimento econômico. Estas aspirações representam, de forma subjetiva, os interesses estruturais e vitais do povo e do Estado Nacional, projetam-se na consciência coletiva da nação e independem de diferenças regionais, de classes, de minorias étnicas e se não coincidem, não são incompatíveis, tendo um compromisso básico sempre possível (COSTA, 2016, p. 415-416).

O Brasil deve, portanto, incluir a Defesa da “Amazônia Azul” em seu projeto nacional e, mais do que isso, deve manter este projeto como Política de Estado, dado o seu importante peso como parte da estratégia nacional.

## 5 Considerações Finais

O Brasil tem investido no acompanhamento de seus recursos marítimos e na importância do conceito de “Amazônia Azul”, que abarca este sentimento de proteção ao que é brasileiro por direito. Para acelerar seu objetivo de controlar melhor o seu espaço marítimo, o Brasil trabalhou em estreita colaboração com vários países europeus, especialmente a França, com a compra de navios, porta-helicópteros, helicópteros e submarinos. Assim, para proteger a “Amazônia Azul”, a Marinha e a Força Aérea Brasileiras devem ser preparadas com equipamentos modernos, a fim de garantir a soberania do país e seu poder de dissuasão, preservando a capacidade de um Estado costeiro<sup>14</sup> de fortalecer a segurança nacional. (MENDES, 2006).

---

<sup>14</sup> Segundo Santos (2018), assim como Modelski, o poder hegemônico é o líder porque construiu vantagens significativas no comércio, finanças e produção (agrícola e industrial). Para Modelski, o poder hegemônico emergente constrói seu poder através do mar (depois do mar e do ar), evitando o gasto de grandes exércitos terrestres.

A soberania e o desenvolvimento do Brasil dependem diretamente do uso do mar. O primeiro submarino movido a energia nuclear brasileiro tem sua utilidade justificada pelos recursos a serem protegidos, presentes na grande extensão da “Amazônia Azul”, pelo papel do Brasil no contexto regional do Atlântico Sul e por sua contribuição para a estabilidade da região. O Brasil é um dos poucos países do mundo com um sólido programa nuclear pacífico, que é desenvolvido no quadro das Forças Armadas. O Programa Nuclear da Marinha decorre da cultura brasileira de defesa da paz e cooperação para o progresso da humanidade, preceitos claramente definidos em nossa Constituição Federal (FERREIRA, 2011).

O papel dos governos, portanto, é essencial para mover o Brasil na direção de uma maior soberania nacional. Sua influência será sentida de maneira mais legítima na manutenção de uma Marinha armada, de tamanho proporcional ao crescimento de seus navios e à importância dos interesses relacionados a ela.

Mais importante ainda do que o tamanho da Marinha são suas instituições, favorecendo espírito e atividade saudáveis, proporcionando treinamentos adequados e um rápido desenvolvimento em tempos não somente de paz, como também, de guerra, proporcionando uma reserva adequada de homens e navios, e por medidas para extrair essa reserva geral, considerando o e as atividades do povo brasileiro. A influência do governo deve se fazer sentir, para construir para a nação uma Marinha capaz de manter claras suas principais abordagens e de proteger o território e os interesses nacionais, colaborando para o exercício da soberania do país.

## Referências

ALBUQUERQUE, A. T. M. Limites Marítimos. Anais do Seminário O Brasil e a Convenção das Nações *Unidas Sobre o Direito do Mar. Associação de Profissionais em Ciência Ambiental (ACIMA)*, 40-45, 1996, São Paulo, SP.

ALBUQUERQUE, E. S. A (Geo)Política de Defesa Brasileira. *Revista de Geopolítica*, v. 1, n. 1, p. 46–59, 2010.

AMORIM, Celso. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no ministério da defesa (2011-2014)*. Brasília: Unesp, 2016.

BRASIL. LEI. 8.617, DE 4 DE JANEIRO DE 1993. *Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a Plataforma Continental brasileiros, e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L.8617, 1993](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L.8617.1993).

BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, Ministério da Defesa, 2012c.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Política Naval*, 2019. Disponível em: [https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia\\_azul/sobre.html](https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/sobre.html) Acesso em: 24 de ago. 2020.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/proarquipelago#bem>. Acesso em 24 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, DF, 2012.

BRITES, Pedro V. P.; JAEGER, Bruna C. *O leilão de Libra e os resultados para o Brasil*. ISAPE Blog, 2013. Disponível em: <https://isape.wordpress.com/?p=11611>. Acesso: 22 de abril de 2020.

CAVALCANTI, V. M. M. *Arcabouço legal nacional dos recursos minerais marinhos brasileiros*. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Brasília, DF. 2007.

COSTA, Darc. *Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

DIAS, J. A.; CARMO, J. A.; POLETTE, M. As zonas costeiras no contexto dos recursos marinhos. *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 9, p. 3-5, 2009.

FERREIRA, Renato Rangel. Operações Anfíbias no Século XXI: tarefas básicas do Poder Naval para a proteção da Amazônia Azul. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, abr./jun. 2014.

FIORATI, Jete Jane. *A Disciplina Jurídica dos Espaços Marítimos na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 e na Jurisprudência Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

FIORI, José Luis. *História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.

KEOHANE, Robert O. et al. Power and Interdependence revisited. *International organization*, v. 41, n. 4, p. 725-753, 1987.

LEMLE, Marina. *Futuro Azul*. Rio de Janeiro, O Eco, 2006.

MAHAN, Alfred. *The Influence of Sea Power Upon History. The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, 1890.

MEARSHEIMER, J. J. The false Promise of International Institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994.

MEDEIROS, R.; YOUNG; C.E.F.; PAVESE, H. B. & ARAUJO, F. F. S. *Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo*. Brasília: UNEP-WCMC.2011.

MENDES, Andrea Ribeiro. *A Constituição das Fronteiras Marítimas Brasileiras: do “Mar Territorial” à “Amazônia Azul”*. Dissertação de Mestrado. ENCE/IBGE. Rio de Janeiro, 2006.  
METRI, Mauricio. *Poder, riqueza e moeda na Europa Medieval: a preeminência naval, mercantil e monetária da sereníssima República de Veneza nos séculos XIII e XV*. Editora FGV, 2014.

MORAIS, J. M. DE. *Petróleo em Águas Profundas: Uma história tecnológica da PETROBRAS na exploração e produção offshore*. Ipea, Petrobras, Brasília, Brasil, 2013.

MORE, R. F. *A Poluição do Meio Ambiente Marinho e Princípio da Precaução*. Disponível em: <http://www.more.com.br/artigos/Polui%E7%E3o%20do%20MA%20marinho%20e%20o%20princ%EDpio%20da%20precau%E7%E3o.pdf>. Acesso em 21 abril 2020.

ROSENAU, James N. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge University Press, 1992.

SANTOS, THAUAN. *Beyond Economic Growth: Sustainable development as an alternative approach*. Conjuntura Austral. Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS, v. 9, p. 5-13, 2018.

SANTOS, Thauan. *Economia Política Internacional do Mar*. OIKOS (RIO DE JANEIRO), v. 18, p. 28-39, 2019.

SÓRIA, Mateus da Fonseca. Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 516, 5 dez. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6021>>. Acesso em: 18 abril de 2020.

SOUZA, Jairo Marcondes. *Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva ou Plataforma Continental*, 2000. Disponível em: <[www.info.Incc.br/leppetr2.html](http://www.info.Incc.br/leppetr2.html)>. Acesso em: 27 de abril de 2020.

TORRES, L.C.; FERREIRA H.S. Amazônia Azul: a fronteira brasileira no mar. Rio de Janeiro, *Revista Passadiço*, (1): 3-5. (Centro de Adestramento Almirante Marques de Leão - CAAML).2005.

VALENÇA, Marcelo Mello; MENEZES, Soraya Fonteneles de. Relações Internacionais e o mar: Um olhar a partir das Instituições Internacionais. In: ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de.; MOREIRA, William de Sousa (org.). *Estudos Marítimos: Visões e Abordagens*. São Paulo: Humanitas, 2019. p. 123-150.

VIDIGAL, Armando Amorim et alii. *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

**Recebido em 15 de junho de 2020.**

**Aceito para publicação em 22 de setembro de 2020.**



## A PAZ É O QUE FAZEMOS DELA: CONCEPÇÕES TEÓRICAS PARA O CASO COLOMBIANO

### THE PEACE IS WHAT WE MAKE OF IT: THEORETICAL CONCEPTIONS FOR THE COLOMBIAN CASE

#### Luciano Alexandrino dos Santos Junior

Mestrando no PPG em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande. Coordenador administrativo da Escola Latino-Americana de Altos Estudos em Cultura e pesquisador associado do Centro Latino Americano de Estudos em Cultura. Membro do Núcleo de Estudos para a Paz da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

#### José Blanes Sala

Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo, cursou dois anos na Facultat de Geografia e Història da Universitat de Barcelona, mestrado em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo e doutorado em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do ABC – UFABC.

**RESUMO:** O acordo efetivo de paz na Colômbia ocorreu em 2016 após um longo processo de negociação envolvendo todos os atores do conflito armado entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Estado colombiano, que durou mais de cinco décadas, provocando milhões de vítimas. A metodologia de pesquisa adotada é a análise sob perspectiva teórica, a partir da qual se busca compreender determinado fenômeno histórico ou social. Questiona-se quais seriam as contribuições teóricas das relações internacionais para a análise do acordo de paz colombiano. As teorias escolhidas para tal estudo foram o liberalismo e o construtivismo social por serem teorias das relações internacionais mais próximas com o tema de pesquisa sobre reflexos sociais de uma paz negociada. A hipótese é que o acordo de paz é uma manifestação material da teoria liberal e que diversos elementos desta estiveram presentes no processo de paz, tais como a importância e atuação de instituições internacionais e relevância de mecanismos democráticos. Ademais, pode-se inferir, por meio da teoria do construtivismo, que há uma cultura de violência no país, resultado de décadas de conflito que busca deslegitimar o acordo de paz.

**Palavras-Chave:** Liberalismo; Construtivismo Social; Acordo de Paz; Colômbia; FARC.

**ABSTRACT:** The effective peace agreement in Colombia came in 2016 after a long negotiation process involving all the actors in the armed conflict between the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and the Colombian State, which lasted more than five decades, causing millions of victims. The research methodology adopted is the analysis from a theoretical perspective, which one seeks to understand a certain historical or social phenomenon. It is questioned what would be the theoretical contribution of international relations to the analysis of the Colombian peace agreement. The theories chosen for this study were liberalism and social constructivism because they are the closest theories from international relations to the research theme on social reflexes of a negotiated peace. In conclusion, the peace agreement is a material manifestation of the liberal theory and several elements of it were present in the peace process such as the importance and performance of international institutions and the relevance of democratic mechanisms such as transparency. Furthermore, it can be inferred that through the theory of constructivism one can observe a culture of violence in the country, as a result of decades of conflict that seeks to delegitimize the peace agreement.

**Key Words:** Liberalism; Social Constructivism; Peace Agreement; Colombia; FARC.



## 1 Introdução

O conflito armado colombiano é notadamente a guerra civil mais longa da América Latina que ainda está em debate (BBC BRASIL, 2016). Com isso, diversos estudos buscam explicá-lo a partir de diferentes conceitos das ciências sociais, considerando diferentes elementos como fatores essenciais para compreendê-lo, como por exemplo, o narcotráfico, as teorias de revolução, o debate comunismo versus capitalismo e a própria característica de instabilidade do monopólio de uso da força do Estado nacional colombiano.

Após décadas de negociações e tentativas de um acordo de Paz fracassados o governo nacional finalmente concretizou um acordo final em 2016 liderado pelo então mandatário Juan Manoel Santos (2010-2018). Não obstante, para compreender este complexo conflito e o posterior processo de paz faz-se necessário retomar às suas origens e o contexto nacional e internacional em que ocorreram, estabelecendo ponderações tanto conceituais como epistemológicas das origens do conflito, identificando a importância de cada um dos atores nele presente e examinando as motivações tanto para o conflito como para a paz negociada.

O período que abrangeu e acirrou o conflito colombiano foi a Guerra Fria (1945-1991), marcado por uma disputa ideológica bipolar entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que dividiu o mundo em dois grandes blocos ideológicos, o capitalista e o socialista/comunista (KEOHANE; NYE, 2008). Apesar de não ter havido conflito armado direto entre as potências, o reflexo dessa disputa refletiu notadamente nos países em desenvolvimento, em especial na América Latina (PECEQUILO, 2008).

Os primeiros indícios de negociação de paz do governo com as forças insurgentes começaram em 1980. Nesta época, um dos acordos seria a formação de um partido político, a União Patriótica (UP) que posteriormente viria a fracassar na tentativa de representá-los oficialmente (SILVEIRA, 2014). O governo justificou o fracasso culpando a guerrilha de usar essa tentativa de firmar a paz para se fortalecer militarmente. Em contrapartida não só o M-19 como as outras guerrilhas acusavam a ineficiência do governo de reintegrar os ex-guerrilheiros na sociedade e de protegê-los, pois, após a dissolução da guerrilha M-19 os ex-combatentes foram perseguidos e mortos. Este fato marcou uma profunda desconfiança em qualquer outra iniciativa de acordo para a paz.

A segunda tentativa de negociação da paz ocorreu em 1998. O presidente Andrés Pastrana (1998-2002) destinou à guerrilha uma área desmilitarizada ao sul do país para iniciar o fim dos combates armados, mas tal iniciativa não funcionou devido à negativa do governo

para a liberação de guerrilheiros das FARC ao narcotráfico e a pressão exterior, principalmente dos EUA, seus desdobramentos impediram a consecução da paz nacional (HERBOLZHEIMER, 2016).

Anos mais tarde, baseado nos insucessos de acordos anteriores e com uma nova postura securitária, o governo de Álvaro Uribe (2002-2010) impôs uma política de forte enfrentamento armado direto, com isso, as forças militares das FARC diminuíram consideravelmente e as ações do governo, mesmo que violentas satisfizeram a vontade popular (SILVEIRA, 2014). Após o 11 de setembro de 2001 o conceito de “terrorismo” ascende significativamente nas Relações Internacionais, representando o temor de novos ataques à população civil por grupos extremistas. Tal definição também se enquadrou aos membros das FARC (ARTEHORTÚA, 2016). Portanto, a partir do entendimento de que as FARC eram um grupo terrorista, nota-se a perda de parte do apoio popular e intelectual. Isso se deu devido à repercussão dos sequestros e assassinatos noticiados na comunidade internacional, marcados pela campanha antiterrorista mundial liderada pelos EUA (PECEQUILO, 2008).

Palacios (2001) aponta que todos os processos de paz anteriores ao de 2016 não foram exitosos por desgastes no âmbito presidencial, com trocas de acusações durante as negociações, sendo que o autor expõe ainda três elementos comuns a estes: a resistência popular de reintegrar as guerrilhas à vida democrática por ser um país historicamente desigual e fragmentado; dependência dos processos aos interesses políticos, ou seja, do desejo individual de cada presidente e não um anseio popular para a paz; por fim, o consecutivo fracasso das negociações que desgastaram a confiabilidade do significado de paz que, com a desinformação, se tornou cada vez mais reconfigurado como uma mera redistribuição de poder.

Não obstante, o acervo bibliográfico sobre o conflito colombiano se comparados a outros conflitos internos presentes no cenário internacional são escassos. Porém, têm surgido diversos especialistas em América Latina, Ciência Política e Relações Internacionais imbuídos da disposição para estudar o fenômeno como tema a partir da segurança internacional e das ciências humanas e sociais. Assim como aponta Antunes (2018), mesmo que o conflito tenha durado mais de cinco décadas e diversas tentativas de paz negociada foram presenciadas, é notável a carência de bibliografias acerca dos processos de paz, que em sua maioria caracteriza-se por trabalhos narrativos, descritivos, normativos e com baixo rigor teórico ou metodológico. Dessa maneira, o presente artigo pretende fornecer uma nova

abordagem aos estudos de paz, resoluções de conflitos e para o acordo de paz colombiano, através de duas importantes correntes teóricas das relações internacionais.

## **2 Compreendendo a realidade a partir das teorias de relações internacionais sob três níveis de análise**

Para Mingst (2014) uma teoria é o conjunto de proposições, hipóteses e conceitos que buscam explicar os fenômenos ou até prever eventos. Nas ciências sociais as teorias buscam relacionar os acontecimentos históricos ao conjunto de atores que os compõem como os Estados, organizações e indivíduos que os integram. Uma boa teoria deve ser capaz de compreender, analisar e ainda explicar acontecimentos através do espaço (sua aplicabilidade se deve tanto na Colômbia como qualquer outro país) e tempo (sua aplicação é efetiva tanto no presente como no passado) e devem ainda gerar hipóteses que podem ser testadas, debatidas ou refutadas (MINGST, 2014). Para a autora as teorias de relações internacionais assumem uma variedade de formas e para ampliar a efetividade de qualquer análise sobre um determinado evento é fundamental usar a estratégia que divide o objeto em três níveis de análise para ajudar a orientar as explicações dos questionamentos levantados pelo estudo: o indivíduo, o Estado e o Sistema Internacional.

Conforme categorização utilizada pela primeira vez por Waltz (1954) sobre os três níveis de análise teórica das relações internacionais tem-se que o nível “indivíduo” consiste no estudo de discurso e comportamento dos tomadores de decisões. No caso do nível do Estado a explicação será motivada por características internas do Estado em questão, como o tipo de governo, sistema econômico, grupos de interesse no país ou interesse nacional. No Sistema Internacional são consideradas as características internacionais e regionais do sistema bem como o período e contexto histórico analisado.

O quadro a seguir exemplifica e relaciona os três níveis de análise com o processo de paz, foco deste estudo. Posteriormente, cada nível de análise será descrito e analisado com base nas teorias do Liberalismo e Construtivismo Social para direcionar uma compreensão de quais dessas explicações melhor explicam ou se são suficientes para o estudo do processo de paz, seus atores, efetividade e repercussão.

**Tabela 1:** Análise do processo de paz a partir de três níveis de análise

<b>Possíveis explicações para a efetiva celebração do acordo de paz colombiano, por nível de análise</b>
<p><b>Nível individual</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Juan Manoel Santos, na qualidade de presidente da República foi o principal condutor do processo de paz.</li> <li>2. Álvaro Uribe, foi o principal representante da oposição, do discurso securitário e de invalidação das negociações.</li> <li>3. As vítimas do conflito foram essenciais para a consolidação e continuação das negociações.</li> <li>4. O Plebiscito para aprovação do acordo pela população e a vitória do “não” constitui-se em um impasse jurídico, social e público sobre a legitimidade do acordo final.</li> <li>5. Importância da reinserção social dos ex-combatentes para verificar a efetividade do acordo.</li> </ol>
<p><b>Nível do Estado</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debilidade da presença Estatal nas áreas rurais das fronteiras nordeste e sul da Colômbia.</li> <li>2. Poder político tomado pelas oligarquias, caracterizado por ser bipartidário (Conservadores e Liberais).</li> <li>3. Forças Armadas precárias.</li> <li>4. Estado caracterizado pela formação de guerrilhas de esquerda e “paramilitares” de extrema direita em constante confronto direto.</li> <li>5. Estado debilitado pela produção de coca, fortalecimento do narcotráfico e da corrupção.</li> </ol>
<p><b>Nível internacional</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Guerra-Fria (1947-1989) em que marca a disputa ideológica entre capitalismo e socialismo.</li> <li>2. Revolução Cubana que inspira o surgimento das guerrilhas.</li> <li>3. Interesse e influência dos Estados Unidos na América Latina.</li> <li>4. Plano Colômbia (2002-2010) que implantou um sistema de financiamento por parte</li> </ol>

dos EUA, OEA e UE com medidas para conter o narcotráfico, mas efetivamente combateu as guerrilhas.

5. Atuação da missão de paz da ONU aprovada pela Assembleia Geral para auxiliar e acompanhar as negociações de paz e entrega de armas.

6. Mediação internacional através da Noruega como propulsora e apoiadora das primeiras negociações e Cuba como receptora das negociações.

7. Grupos de países observadores das negociações.

8. Atuação de empresas privadas estadunidenses durante o plano Colômbia e ampliação de políticas securitárias que refletiam os interesses norte-americanos na postergação do conflito.

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados compilados de Silveira (2014) e Arthortúa (2016)

### **3 O processo de paz sob a ótica do liberalismo das relações internacionais**

O liberalismo é uma teoria clássica nas relações internacionais e serviu como base para o desenvolvimento de diversas outras correntes teóricas que buscam explicar os fenômenos no sistema internacional considerando a cooperação como essência nas relações da ciência política internacional (MINGST; ARREGUÍN-TOFT 2014). Surgiu após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e foi amplamente questionada com a eclosão da Segunda Grande Guerra (1939-1945), dando espaço para o realismo que elucida a relação de poder entre os Estados. Contudo, com o fim da Guerra-Fria (1991) e a abordagem de novos temas nas relações internacionais o liberalismo ressurgiu e vêm ganhando conotação ao passo da evidente importância da cooperação na relação entre indivíduo, Estado, sociedade e instituições (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Assim como afirmam Jackson e Sorensen (2013), para os liberais o Estado de conflito potencial de guerra e violência que caracteriza o sistema internacional é uma ameaça permanente à liberdade dos indivíduos que são refletidos no interior dos próprios Estados. Decorre disso a importância e a necessidade de promover a paz mundial como tarefa primordial da política externa de países comprometidos com a segurança e bem-estar de seus indivíduos bem como a importância das organizações internacionais neste sentido.

Segundo a tradição liberal a ideia de que nada é imutável permeia os ideais de possibilidade de constante transformação das relações sociais em todos os níveis de análise, em que se pode transformar a relação de poder e conflito em interesses, cooperação e relação harmoniosa. Contudo, assim como aponta Nogueira e Messari (2005, p. 35) “essa perspectiva

mais otimista acerca das possibilidades de mudança da política mundial foi rotulada por seus críticos realistas como utópica ou idealista”.

Pode-se afirmar que há um questionamento que permeia a teoria liberal desde suas origens até as modificações que passou ao longo das décadas: de que maneira o sistema internacional pode ser transformado para uma relação menos conflituosa e mais cooperativa? Desta indagação decorrem três principais ramos do liberalismo que visam alcançar a paz mundial nas relações internacionais, sendo eles o livre-comércio, a democracia e as instituições internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

De acordo com autores liberais como Montesquieu (1689-1755), Jeremy Bentham (1748-1832) e John Stuart Mill (1805-1873) as vantagens econômicas e políticas do comércio internacional, sua expansão e consolidação representam o principal padrão de relacionamento entre os Estados, substituindo progressivamente a guerra. Tal como afirma Montesquieu, “a paz é o efeito natural do comércio” (MONTESQUIEU, 1979, p. 70), ou seja, gera uma relação de mútua dependência e interesse entre as nações. A formação de um cenário de interdependência entre as nações pode ser identificada também na teoria clássica da interdependência complexa, corrente liberal da Economia Política Internacional apresentada por Keohane e Nye (2008) em que propõe a existência de redes de cooperação e integração entre as nações democráticas em diversas áreas, como o comércio, ciência, tecnologia, entre outras, favorecendo o surgimento de organizações internacionais e reduzindo os riscos de guerra.

Para os autores dessas linhas teóricas existe uma profunda incompatibilidade entre o comércio e a guerra, pois os conflitos armados prejudicam muito a atividade econômica interna dos países, fazendo com que o comércio internacional, a exportação e importação de bens, serviços e capitais cessassem quase completamente. Nesse sentido:

O comércio é necessário e vantajoso para o bem-estar das nações, uma vez que explora a complementariedade de economias mais bem-dotadas de recursos naturais e mão-de-obra em setores diferentes. O comércio internacional é indispensável para um desenvolvimento econômico contínuo e, portanto, para o aumento progressivo da propriedade das sociedades modernas. Existe, assim, um interesse material concreto que explica a preferência de indivíduos e grupos sociais pela paz. A guerra seria favorecida por aquelas pessoas ou grupos que, contrariando os interesses gerais da sociedade, usam o Estado para aumentar seu poder econômico (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 63).

Para Kant (1995) o intercâmbio comercial entre as nações no sistema internacional estimularia o contato e a tolerância entre culturas diferentes, estabelecendo canais de

comunicação e aprofundaria a interdependência econômica entre as nações, a reciprocidade seria mais notável e essencial para a tomada de decisões e política externa dos Estados, o que resultaria também na pressão da opinião pública na formulação de posições e ações mais pacíficas por parte do Estado, desenvolvendo um sentimento moral de valores e interesses comuns da humanidade. Ressalta-se que o liberalismo não nega o egoísmo e a busca por benefícios de cada indivíduo ou Estado, porém é justamente por tais interesses que se busca manter a paz e cooperação, pois sem esses não há forma de alcançá-los (JACKSON; SORENSEN, 2013).

A segunda grande linha de ideia do liberalismo faz uma relação entre a paz e a democracia, em que os Estados democráticos tendem a manter relações pacíficas entre si e à medida que o número de países governados de forma democrática crescesse, se formaria uma espécie de zona estável de paz. As origens dessa ideia remetem-se à obra de Kant “A Paz Perpétua” em que o autor apresenta o conceito de federação pacífica, referindo-se a um conjunto de Estados comprometidos com a proteção dos direitos individuais, a legitimidade do governo com base na representação e consenso, além da transparência e publicidade das decisões estatais, ou seja, o estado de direito.

Para Kant (1995) as eclosões de guerras internacionais estavam atreladas majoritariamente às formas de governo imperfeitas, em Estados dinásticos absolutistas, em que o monarca não devia qualquer satisfação a seus súditos com relação à tomada de decisões no âmbito da política externa, muitas vezes priorizando suas ambições territoriais e pessoais deixando o “bem comum” em segundo plano.

Segundo essa teoria apresentada por Kant (1995), nas repúblicas em que o poder estiver baseado na representação de interesses coletivos, qualquer decisão de declarar guerra seria muito mais difícil, pois uma iniciativa que colocasse em risco a vida e o patrimônio dos cidadãos deveria ser objeto de ampla discussão, debate e ainda possuir justificativa moral, racional e legítima. Dessa forma, a política externa de regimes republicanos tenderia a ser muito mais prudente, comprometida com os interesses da sociedade em geral, forçando as instituições e os *policy makers*<sup>1</sup> a observarem o Estado de Direito. Nesse embasamento os liberais elucidam ainda a relevância da opinião pública como fator determinante na condução de uma política externa racional, moderada e transparente.

---

<sup>1</sup> O termo *Policy Makers*, em português, formadores de políticas, é usualmente utilizado na ciência política para descrever os tomadores de decisões, os políticos ou representantes do povo que formulam as políticas públicas. Assim como afirma Agum; Riscado e Menezes (2015, p. 14) o conceito é “entendido como uma definição para os tomadores de decisão, que adequam seus comportamentos seguindo recomendações de setores de pressão.”

Para os liberais, a manifestação da opinião pública é um elemento crucial para tornar a política externa de um Estado mais pacífica. A base desse argumento está na crença dos pensadores dessa tradição na razão, ou seja, na capacidade de os seres humanos decidirem racionalmente sobre o que é melhor para a sociedade em seu conjunto, a partir dessa crença, torna-se lógico supor que indivíduos agirão motivados pelo auto-interesse, buscando proteger sua vida, liberdade e bem-estar material, (...), portanto, central para a defesa da ideia de que existe uma relação entre democracia e paz (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 66).

A terceira abordagem do liberalismo segundo Nogueira e Messari (2005) e também reafirmada por Jackson e Sorensen (2013) consiste no fortalecimento das instituições internacionais na manutenção da paz mundial. Tal linha teórica defende a necessidade de organizações internacionais ou ainda instâncias supranacionais para estabelecer normativas visando o bem comum avançando em paralelo com o Direito Internacional. Novamente, a visão kantiana se faz presente e extremamente pertinente ao argumentar a criação de uma paz nas relações internacionais através de uma estrutura supranacional (a federação) que possa fortalecer e aplicar o Direito Internacional como mecanismo de solução pacífica de controvérsias.

Observa-se tais conceitos contidos na criação da Liga da Nações (1920) e sua sucessora a Organização das Nações Unidas– ONU (1945). Além disso, as iniciativas multilaterais se mostraram tão benéficas que ultrapassaram as fronteiras estatais e diplomáticas para fóruns técnicos como comunicação e saúde (ONU, 2017), como por exemplo, a União Postal Internacional, a Organização Mundial da Saúde e diversas outras organizações internacionais imbuídas de promover a cooperação técnica-científica para o desenvolvimento e do bem-comum (RICHMOND, 2008).

Baseado nas abordagens e conceitos da teoria liberalista das relações internacionais pode-se analisar o processo de paz colombiano, escopo deste estudo, sob uma ótica otimista, racional e lógica abrangendo os três níveis de análise (individual, estatal e internacional) além de incluir e considerar a importância de cada um dos atores tanto do conflito como das negociações de paz. Para a sociedade colombiana, que sofreu mais de cinco décadas com o conflito entre as FARC e o governo, com milhões de vítimas (ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, 2017) a visão liberalista se faz extremamente conveniente, ao passo que, mesmo em meio a tanto enfrentamento nenhum dos lados alcançou resultados relevantes por meio da força ou *Hard Power*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *Soft Power e Hard Power* são conceitos das teorias de Relações Internacionais. O *Soft Power*, traduzido para o português equivaleria à poder brando ou poder suave, consiste na habilidade de um Estado ou grupo político de influenciar indiretamente o comportamento de outros Estados ou sociedades por meios culturais ou ideológicos, ou seja, um poder de convencimento através de valores abstratos que induzem e submetem os outros aos seus

Por um lado, a guerrilha foi se afastando aos seus ideais originários de revolução ao relacionar-se com o narcotráfico, sequestros e demais atividades criminosas para seu sustento e, por outro, o governo que foi incapaz de controlar as forças insurgentes, ainda que, com fortes políticas securitárias e apoio estadunidense (TICKNER, 2007), assim como não foi capaz de desmobilizar o grupo, aprofundando ainda mais o sofrimento e efeitos para a sociedade civil (ONU, 2017). Nesse sentido, o acordo de paz, dentro da perspectiva liberal desta análise, constitui-se como tentativa de conquistar os interesses de ambos os lados de modo efetivo.

Com relação ao nível individual o liberalismo se manifesta através do desejo individual de cada agente em buscar seus interesses por meio da cooperação, ou seja, a paz. O interesse das vítimas em buscar a verdade e exigir a justiça (ONU, 2017), dos camponeses de demandar maior atenção estatal, dos ex-combatentes de buscarem a anistia e reinserção social (ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, 2017), dos negociadores de cumprirem com suas funções delegadas, do presidente Santos de apresentar à comunidade internacional o grande feito de estabelecer a tão sonhada paz (HERBOLZHEIMER, 2016), dos líderes das FARC de adquirir o espaço político e até mesmo da oposição de alcançar seu espaço e consideração na opinião pública (ARTEHORTÚA, 2016). Portanto, esse conjunto de interesses individuais, até o presente momento, foram melhor atendidos com a cooperação (acordo de paz) do que com a guerra (enfrentamento armado).

No nível do Estado observa-se que o acordo de paz, baseado nos princípios liberais de negociação serviram para aumentar a presença estatal nas políticas públicas das zonas mais afastadas, no meio jurídico, econômico e social ao oferecer julgamentos, anistia e reparação às vítimas (ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, 2017), voltar a exercer o uso legítimo do monopólio da força nos territórios antes ocupados pelas FARC, além de beneficiar o fortalecimento do sistema político nacional ao incorporar a antiga guerrilha em um novo partido político (COLOMBIA, 2016). No cenário internacional, através da perspectiva liberalista, pode-se constatar os benefícios da cooperação e negociação ao reestabelecer em grande medida o controle do combate estatal ao narcotráfico que se estendia à comunidade internacional e nas relações da Colômbia com o resto do mundo.

---

interesses, de forma não coercitiva, mas influenciável. Em contrapartida, o *Hard Power*, em português poder duro, refere-se à capacidade de um Estado de influenciar o comportamento do outro através do emprego de recursos militares e econômicos, coagindo e induzindo outras sociedades a adotar determinada postura que corresponda aos seus interesses (NYE, 2004).

Por fim, verifica-se que as demais abordagens do liberalismo, expressas anteriormente (livre comércio, democracia e instituições) foram basilares na condução das negociações de paz. Tal afirmação pode ser comprovada pela importância de terminar com o conflito FARC *versus* governo para a economia nacional, a produção, exportação e importação de produtos ao resto do mundo (ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, 2017). A importância da legitimidade democrática remete-se à transparência do processo desde seu anúncio, da participação popular (através da inclusão das vítimas nas negociações e do plebiscito/referendo) e o papel das instituições como a ONU, OEA, UE e ONG's que contribuíram para a efetivação do acordo final (COLOMBIA, 2016), bem como expresso pela atuação de todas instituições republicanas (executivo, legislativo e judiciário).

#### **4 O processo de paz sob perspectivas do construtivismo social**

A teoria do construtivismo social forneceu uma nova configuração às ideias dos autores pós-positivistas que partem da premissa de que os indivíduos são os principais protagonistas na construção do mundo e de todas as políticas e sistemas que o abarcam. O mundo se encontra em constante transformação e é construído por agentes (PECEQUILO, 2008). No construtivismo o cenário global previamente estabelecido, predeterminado ou imposto que nada podemos fazer para alterá-lo, apenas nos submeter ao que já fora estabelecido dá lugar a uma possibilidade de inserção da sociedade civil na construção da ordem mundial, modificando-a e agregando-a, ainda que limitadamente (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014).

Assim como aponta Jackson e Sorensen (2013), o construtivismo social possui o objetivo de analisar e debater os agentes e a estrutura, enfatizando que esta não se restringe apenas às relações internacionais, mas também está presente em outras ciências sociais como a sociologia e ciência política; tomando como base os questionamentos sobre a ordem de surgimento dos agentes ou da estrutura, quem influencia ou é influenciado e quais deles determinam ou limitam as ações e evoluções do outro. Os realistas clássicos e os idealistas defendem que são os agentes que surgem primeiro, enquanto os realistas estruturais e os marxistas propõem que é a estrutura que os antecede. Em contrapartida, os construtivistas negam a antecedência ontológica tanto aos agentes quanto a estrutura e afirmam que ambos são correlacionados e construídos simultaneamente complementando-se e contribuindo entre si.

Os principais autores desta abordagem teórica são Alexander Wendt com a obra “Anarchy is what states make of it” (1992) e Nicholas Onuf com “World of our making” (1989). Ambos negam a anarquia como uma estrutura que define a área de relações internacionais. Para esses autores existe um conjunto de normas e regras que organizam e norteiam tal área tornando-as objeto de uma disciplina específica. Ou seja, a anarquia internacional é socialmente construída por seus agentes. Wendt (1992) classifica sua teoria como um tipo de “idealismo estrutural” por se encontrar no *middle way* da abordagem idealista que exprime o compartilhamento de ideias e a estruturalista que considera a importância das estruturas sociais em contrapartida da visão individualista que reduz as estruturas aos indivíduos.

Os discursos são formados por regras e normas, nesse sentido os construtivistas consideram que a realidade é socialmente construída. Kratochwil (1989) utiliza o argumento de que, ao entendermos as regras que regem o discurso, podemos entender as regras que regem a própria realidade. As normas são fundamentais nos processos de tomada de decisão na medida em que existem premissas comuns aos agentes tomadores de decisão que reduzem a complexidade dos contextos dentro dos quais eles fazem suas escolhas, por esse motivo os atores tendem sempre a recorrer às normas. Estas, por sua vez, representam a principal influência nas ações humanas mesmo que de forma indeterminada: quando se trata de atos sociais não se pode esperar regularidades e repetições, nem que da mesma norma resulte sempre o mesmo ato.

Onuf (1989) considera que tudo está em permanente evolução e que a mudança é permanentemente possível: anarquia não passa de uma construção social, fruto de regras e que pode ser mudada e transformada em processos de interação entre agentes e estrutura. Segundo o autor as regras podem ser distribuídas em três tipos: as de instrução, de direção e de compromisso. Já Wendt (1992) reconhece o papel preponderante dos Estados, uma vez que, a anarquia/estrutura, é o que os Estados, isto é, os agentes fazem dela. Desse modo, a teoria construtivista nos ajuda a compreender as mudanças nas estruturas e nos comportamentos dos Estados tomando sempre como base a construção social e a contribuição dos agentes.

Segundo essa abordagem teórica, a configuração do sistema internacional e a relação entre os Estados ao longo da história da humanidade se materializa em um confronto entre as mentes e as tomadas de ações de todas as partes envolvidas demonstradas através de desacordos, disputas, equívocos, falta de comunicação além da influência de crenças e ideias (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014). Para a abordagem construtivista o conceito de paz não

significa apenas a ausência da guerra, mas envolve um conceito de paz positiva. Mais do que o simples respeito pelas regras, que poderia ser analisado em termos de um comportamento instrumental de rivalidade, os estados compartilham valores e querem respeitar a regra da não violência (RICHMOND, 2008).

A paz sustenta-se numa identidade coletiva que a almeja, de forma que os eventuais conflitos entre Estados são sempre resolvidos por meios outros que não os violentos. Os conceitos de paz são construções teóricas que refletem as possibilidades de paz internacional consoante aos processos e dinâmicas de interação em anarquias definidas em termos hobbesianos (de insegurança constante), lockeanos (de exclusão) ou kantianos (de cooperação). Contudo, não são as únicas construções possíveis e nem se concretizam inteira e uniformemente no sistema internacional. A possibilidade de mudança desses conceitos teóricos está estreitamente associada ao grau de aceitação interna das ideias que orientam a interação entre os Estados (ADLER, 1999).

Segundo essa teoria o mundo é construído pelos agentes e pelas escolhas desses, não sendo imposto ou predeterminado, destacando-se ainda que é possível modificar o mundo e transformá-lo por completo. Ou seja, o mundo é uma construção social. Diferentemente de outras teorias, a realidade não é dada ou imutável, como se sempre tivesse sido assim, nem é impossível de modificá-la, na verdade a realidade é construída. Sendo assim, as relações internacionais e o sistema internacional são uma construção social, formadas por consciência intersubjetiva entre as pessoas, constituídas por um conjunto de ideias, pensamentos e normas, organizado por determinadas pessoas em um contexto particular (WENDT, 1992).

Portanto, é possível observar, segundo a teoria do construtivismo social, que a “estrutura” representada através de uma cultura da violência, que legitima ou torna natural políticas securitárias acima de políticas públicas sociais, foi socialmente construída pelos conflitos armados e pela violenta história política colombiana marcada por golpes, corrupção e uma política externa alinhada com os Estados Unidos. Além disso, a vitória do “não” no plebiscito sobre o acordo de paz elucida a dificuldade de reconstruir os conceitos de paz e segurança em uma sociedade marcada pelos efeitos do narcotráfico e sob a constante manipulação dos agentes políticos na opinião pública, através do uso de discurso securitário (ARTEHORTÚA, 2016) e ainda com os resquícios dos fracassados acordos de paz anteriores (HERBOLZHEIMER, 2016) promovem na população um sentimento de incerteza e insegurança sobre a efetividade do acordo de paz de 2016.

A teoria construtivista aplicada no acordo de paz tem como objetivo a relação entre o Estado e as FARC ao longo da história e seus efeitos se materializam em um confronto entre as mentes e as tomadas de ações de todos os atores envolvidos, demonstrados através de desacordos entre as iniciativas de paz dos governos anteriores, disputas entre os partidos e figuras representativas políticas, equívocos na própria equipe de negociação ou condução desta, na falta de comunicação além da influência de crenças e ideias conservadoras referentes à reinserção social e punição dos ex-combatentes. Contudo, é possível modificar esse cenário de naturalização da violência e transformá-lo em uma cultura de paz, em que os colombianos confiem, acompanhem e cobrem a implementação do acordo.

Pode-se visualizar no quadro 2, de forma objetiva, a partir do uso da metodologia comparativa, como as teorias do liberalismo e do construtivismo enxergam diferentes objetos de análise inseridos no mesmo contexto do processo de paz, considerando seus principais agentes:

**Tabela 2:** Acordo de paz sob a ótica do liberalismo e construtivismo

<b>Objeto de Análise</b>	<b>Liberalismo</b>	<b>Construtivismo</b>
Atores	Estado, FARC, Vítimas.	Opinião pública, sociedade civil.
Objetivos	Sobrevivência, interesses individuais que se beneficiam da cooperação (paz).	Sobrevivência, insegurança, medo, política securitária, militarização.
Comportamento do Estado	Conciliação e negociação através das instituições e determinadas ideias.	Imprevisível antes da interação social.
O que caracteriza o comportamento do Estado	Sociedade internacional	Identidades e interesses constituídos intersubjetivamente.
Acordo de Paz	Cooperação	Depende do ponto de vista (Otimista, pessimista, realista, etc).

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados compilados de Antunes (2018); Jackson e Sorensen (2013).

Conforme apresentado no quadro, de acordo com a teoria liberalista os atores seriam os agentes diretamente relacionados com as negociações: o Estado, FARC e vítimas. Os objetivos do acordo seriam benefícios mútuos mais significativos que poderiam ser alcançados com a cooperação ao invés do enfrentamento armado. O comportamento do

Estado é caracterizado por ser conciliatório, mediador e incisivo, sendo impactado pela influência e pressão da comunidade internacional para terminar com o conflito e observar a proteção dos Direitos Humanos.

Por sua vez, os mesmos objetos de estudo, analisados à luz do construtivismo fornecem uma percepção mais subjetiva em que os atores do acordo seriam toda a sociedade colombiana e internacional, não se restringindo apenas aos envolvidos nos encontros em Havana. Os objetivos desses atores estariam relacionados com a realidade socialmente construída na Colômbia, ou seja, a insegurança, política securitária e medo ao invés da cooperação. O comportamento do Estado se modificaria ao longo do processo e no pós-conflito, se tornando suscetível ao contexto e acontecimentos. Por fim, a visão geral do acordo de paz dependeria do ponto de vista do observador, podendo ser este otimista, pessimista, idealista ou realista.

## **5 Considerações Finais**

Conforme apresentado neste artigo, buscou-se analisar o processo de paz colombiano a partir de perspectivas teóricas das relações internacionais como o liberalismo e o construtivismo social, estabelecendo uma relação entre a teoria e a realidade. Para auxiliar na aplicabilidade das teorias mencionadas adotou-se a divisão em três níveis de análise: individual, estatal e internacional. O nível individual consiste em relacionar a importância de indivíduos com todos os fatores do tema estudado, no estudo de discurso e comportamento dos tomadores de decisões. No nível de Estado a explicação é motivada por fatores estatais como tipo de governo, grupos de interesse no país ou atores nacionais. Por fim, no internacional considera-se atores externos, do sistema internacional, que possam influenciar no tema, como organizações internacionais, outros Estados e o contexto internacional regional em que está inserido o escopo da pesquisa.

Para o liberalismo, teoria clássica das relações internacionais, a cooperação para atingir benefícios mútuos é a essência das relações no sistema internacional, em que cada Estado pode alcançar mais benefícios por meio da paz do que com a guerra. Os liberais apresentam o livre-comércio, a democracia e as instituições internacionais como importantes fatores que podem consolidar e promover a paz mundial. Por meio do livre-comércio entre as nações nota-se uma gradativa substituição da guerra pelo comércio, pois os conflitos armados prejudicam a atividade econômica tanto interna como externa, ou seja, a importação e exportação internacional de bens e serviços, indispensáveis para o desenvolvimento de

qualquer país. O intercâmbio comercial estimularia o contato com a tolerância entre culturas diferentes através da expansão da comunicação e transparência, a reciprocidade seria mais notável e estabeleceria maior pressão na atuação pacífica estatal.

A democracia seria um fator essencial para atingir a cooperação e a paz, pois parte-se do pressuposto que, diferente de um regime autoritário, um Estado democrático de direito respeitaria e protegeria os direitos fundamentais e individuais, além de prover transparência e publicidade das decisões estatais, dificultando ações unilaterais de declaração de guerras ou violação dos direitos humanos. Dessa forma, as políticas externas dos países tenderiam a ser mais prudentes, comprometidas com os interesses da sociedade em geral, com tendência a observar o direito internacional e a opinião pública, que seria também um fator determinante na condução de políticas racionais e transparentes.

O fortalecimento das instituições internacionais também é destacada como fator importante da manutenção da cooperação global, ao passo que estimula uma estrutura ou órgão internacional que possa observar a atuação dos Estados e seu comprometimento com o direito internacional e os Direitos Humanos. Além disso, as organizações podem auxiliar no desenvolvimento de soluções pacíficas de controvérsias e solucionar problemas globais como aquecimento global, terrorismo, narcotráfico, entre outros.

A teoria do construtivismo social expõe que tudo pode ser socialmente transformado e que as estruturas e os agentes se relacionam de forma que se transformam e se influenciam continuamente. Da mesma forma que os discursos, políticas externas e políticas públicas são construídas por agentes, a própria realidade é socialmente construída. A teoria construtivista ajuda a compreender as mudanças nas estruturas e no comportamento dos agentes (Estados e sociedade civil). Portanto, diferentemente de outras teorias, nesta perspectiva a realidade não é imutável, como se sempre tivesse sido desta forma, nem é impossível de modificá-la, ou seja, para essa teoria tanto a guerra como a paz pode ser socialmente construída e transformada através da relação entre agentes e estruturas.

Dessa forma, o estudo teórico do liberalismo e construtivismo social contribuíram para uma análise aprofundada dos fatores e atores presentes no acordo de paz da Colômbia de 2016. O artigo buscou identificar e relacionar elementos deste fenômeno histórico, elementar para os estudos de paz e relações internacionais com os pressupostos apontados por estas teorias. No âmbito do liberalismo das relações internacionais foi possível observar que, tal como as concepções teóricas sinalizam, a cooperação dos atores (Estado, FARC e sociedade

civil) pode ser mais benéfica do que a guerra, ou seja, pode servir como propulsor da resolução de diversos problemas estruturais.

A partir das concepções teóricas do construtivismo social foi possível constatar a existência de uma cultura de violência presente na Colômbia construída socialmente como resultado do conflito armado. Os desdobramentos dessa cultura de violência podem ser observados na dificuldade da sociedade civil de imaginar um cenário de paz acordada entre a guerrilha e o Estado, refletido na vitória do “não” no plebiscito realizado em outubro de 2016 para referendar o acordo. Contudo, uma vez que, segundo esta corrente teórica nenhuma realidade é imutável, o cenário de instabilidade e violência pode ser transformado em diálogos, cooperação e desenvolvimento.

Novas estruturas podem ser formadas de acordo com a atuação de seus agentes, no caso colombiano: sociedade, governo, FARC e Organismos Internacionais. Uma mudança no foco e esforço destes atores, da guerra para a paz, dos fuzis para os diálogos são muito mais benéficos do que uma política securitária, que historicamente mostrou-se incapaz de solucionar as causas do conflito. Wendt postula que a “anarquia é o que os Estados fazem dela”, de igual maneira, a paz também é construída por seus agentes, ou seja, “a paz é o que fazemos dela”. Por mais que a paz seja um conceito subjetivo, com múltiplas definições, a paz colombiana entre as FARC e o Estado, materializada juridicamente através do acordo firmado, representa um ponto de partida para abordar e repensar complexos problemas sociais por outros meios além da violência, estimulando a criatividade e o empoderamento.

## Referências

ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 47, 1999, p. 201-246. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264451999000200011&lng=&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451999000200011&lng=&nrm=iso)>. Acesso em 10 de julho de 2019.

AGUIAR, R. *Los Protagonistas del Proceso de Paz en Colombia*. CNN ESPAÑOL, 2016. Disponível em: <<https://cnnespanol.cnn.com/2016/04/23/los-protagonistas-del-proceso-de-paz-en-colombia/>>. Acesso em 26 de junho de 2019.

AGUM, R.; RISCADO, P; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. In: *Revista Agenda Política*, vol. 3, nº 2, dezembro de 2015. Disponível em: <[www.agendapolitica.ufscar.br/agendapolitica/article/download](http://www.agendapolitica.ufscar.br/agendapolitica/article/download)>. Acesso em 20 de setembro de 2019.

ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. *Publicaciones todo sobre el Acuerdo*. 2017. Disponível em: <<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Paginas/Todo-lo-que-necesita-saber-sobre-el-proceso-de-paz.aspx>>. Acesso em 05 de junho de 2019.

ANTUNES, D. F. B. *Capacidades para a Paz: Estudo Comparativo dos processos de paz entre o governo colombiano e as FARC nas gestões Andrés Pastrana (1998-2002) e Juan Manuel Santos (2010-2016)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

ARTEHORTÚA, J. M. C. “¿Ésta es la paz de Santos?”: el partido Centro Democrático y su construcción de significados alrededor de las negociaciones de paz. *Revista Ciencias Sociales*, no. 19. Cali: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad- Icesi, 2016, p. 15-37.

BBC BRASIL. *Como a guerra entre o governo da Colômbia e as Farc começou e por que ela durou mais de 50 anos*. Bogotá, agosto de 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37181620>>. Acesso em 20 de abril de 2019.

COLÔMBIA. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera*. Bogotá, 24 nov. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/YbUAik>>. Acesso em: 24 de abril de 2019.

HERBOLZHEIMER, K. Innovations in the Colombian peace process. *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*, 2016. Disponível em: <[https://www.c-r.org/downloads/NOREF\\_CR\\_Report\\_Colombia%20Innovations\\_final.pdf](https://www.c-r.org/downloads/NOREF_CR_Report_Colombia%20Innovations_final.pdf)>. Acesso em 25 de julho de 2019.

JACKSON, R. H; SORENSEN, G. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

KEOHANE, R. NYE, J. *Power and Interdependence*. In: BETTS, Richard. *Conflict After the Cold War*. Nova York: Pearson, 2008.

KANT, I. *A Paz Perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1995.

KRATOCHWIL, F. *Rules, Norms and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

MINGST, K. A. *Princípios de Relações Internacionais*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MINGST, K. A.; ARREGUÍN-TOFT, I. M. *Princípios de Relações Internacionais*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2014.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

NOGUEIRA, J.; MESSARI, N. *Teoria das relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, J. S. *Soft Power: the means to success in world politics*. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.

ONUF, N. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ONU. *Missão de Paz da ONU na Colômbia*. 2017. Disponível em: <<https://unmc.unmissions.org/documentos>>. Acesso em 22 de julho de 2019.

PALACIOS, M. *Seminario haciendo la paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*. Semana.com. 2001. Disponível em: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/marcos-palacios-seminario-haciendo-paz-reflexiones-perspectivas-del-proceso-paz-colombia-ponencia/45663-3>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

PECEQUILO, C. S. *Introdução às Relações Internacionais*. Petrópolis: Vozes, 2008.

RICHMOND, O. P. *Peace in International Relations*. Abingdon: Routledge, 2008.

SILVEIRA, W. A. *As FARC- EP, o Plano Colômbia e seus desdobramentos nas Relações Internacionais*. Trabalho de conclusão do curso de Graduação de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRG. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

TICKNER, A. B. Intervención por Invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. In: *Colombia Internacional*, nº 65, 2007, p. 90-111.

WALTZ, K. N. *Man the state and war*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1954.

WENDT, A. Anarchy is What States Make of It.: The Social Construction of Power Politics.  
In: *International Organization*, 46, 1992, p. 391- 425.

**Recebido em 26 de maio de 2020.**

**Aceito para publicação em 31 de agosto de 2020.**



## IN (SEGURANÇA) ONTOLÓGICA EXPERIMENTADA PELOS MARSHALLESES

## IN (SECURITY) ONTOLOGICAL EXPERIENCED BY MARSHALLESES

**Victoria Viana Souza  
Guimarães**

Mestranda em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, no Instituto de Estudos Estratégicos, na Universidade Federal Fluminense e graduada em Relações Internacionais pela mesma universidade. Entre 2015 e 2016 foi bolsista de iniciação científica do PIBIC e, em 2019, fui tutora na graduação de Relações Internacionais da UFF. Sou membro do Laboratório Defesa e Política(s) do INEST/UFF.

**RESUMO:** De 1946 a 1958, os Estados Unidos realizaram 6 testes nucleares nas Ilhas Marshall. O artigo expõe as consequências dos testes nucleares sobre a saúde dos ilhéus, sua organização matrilinear e sua cosmovisão local; demonstra que as mudanças climáticas podem ser enquadradas como um risco para a sobrevivência física dos Estados, dos indivíduos, dos ecossistemas e para a segurança ontológica da população marshallense; e explicita como os marshallenses estão se adaptando a uma nova realidade em Springdale e, paralelamente, preservando sua segurança ontológica por meio de eventos, cultos e clubes nas escolas, que promovam suas tradições, seus sistemas de crenças e suas identidades. Entende-se que o investimento pelos EUA na criação de centros multiculturais para preservar a cultura marshallense e a concessão de oportunidades de crescimento profissional para essa comunidade pode contribuir para melhorar a sua inserção na sociedade norte-americana e ajudar na preservação da sua segurança ontológica. Já em relação às Ilhas Marshall, seria importante que os EUA contribuíssem para levantar as ilhas artificialmente, para a construção dos muros e para a diminuição dos efeitos das mudanças climáticas por meio de uma atuação mais ativa.

**Palavras-chave:** Ilhas Marshall; segurança ontológica; testes nucleares; mudanças climáticas; Springdale.

**ABSTRACT:** From 1946 to 1958, the United States carried out 67 nuclear tests in the Marshall Islands. The article presents the consequences of nuclear tests on islanders' health, their matrilinear organization and their local cosmovision; demonstrates that climate change can be framed as a risk for the physical survival of States, individuals, ecosystems and for the ontological security of the Marshallian population; and explains how the Marshallese are adapting to a new reality in Springdale and, at the same time, preserving their ontological security through events, religious services and clubs in schools that promote their traditions, their belief systems and their identities. It understands that investments by the United States in the creation of multicultural centers to preserve the Marshallese culture and the granting of opportunities for professional growth for this community can contribute to improve their insertion in American society and help preserve their ontological security. In relation to the Marshall Islands, it recommends that the United States contribute by raising the islands artificially, building walls and reducing the effects of climate change through more active action.

**Keywords:** Marshall Island; Ontological security; Nuclear tests; Climate change; Springdale.



## 1 Introdução

A República das Ilhas Marshall é um país localizado entre o Havaí e a Austrália com uma população estimada em julho de 2020 de 77,917 (CIA, 2020). No fim da Segunda Guerra Mundial esse país ficou sob a tutela dos Estados Unidos, que de 1946 a 1958, realizou 67 testes nucleares, exigindo que a população que ali vivia se deslocasse para áreas mais seguras e ocasionando problemas de saúde e da sua cosmovisão local. No final do século XX, esses elementos, fundamentais à segurança ontológica, foram novamente ameaçados, mas dessa vez devido à mudança climática.

O presente artigo tem três objetivos: 1) expor as consequências dos testes nucleares sobre a saúde dos ilhéus, sua organização matrilinear e sua cosmovisão local<sup>1</sup>; 2) demonstrar que as mudanças climáticas podem ser enquadradas como um risco para a sobrevivência física dos Estados, dos indivíduos, dos ecossistemas e para a segurança ontológica dos ilhéus que compreendem a natureza como parte de sua auto-identidade; e 3) explicitar como os marshallenses estão se adaptando a uma nova realidade em Springdale, Arkansas – EUA, e, paralelamente, preservando sua segurança ontológica por meio de eventos, cultos e clubes nas escolas, que promovam suas tradições, seus sistemas de crenças e suas identidades.

O longo recorte temporal, que se inicia no período pós-segunda guerra mundial e se estende até a contemporaneidade, justifica-se pela necessidade de contextualizar e desenvolver os objetivos do trabalho. A opção pelas Ilhas Marshall, por sua vez, está relacionada ao fato de esse ser um país bastante ativo na defesa da segurança, não apenas de seu território, mas também de suas tradições, sua identidade e sua cultura em instituições como as Nações Unidas e a Corte Internacional de Justiça. Além disso, o caso das Ilhas Marshall é representativo de outros países que lidaram com desastres naturais associados de alguma forma aos testes nucleares que lhes foram afligidos.

O artigo busca contribuir para centralização de narrativas marginalizadas de (in)segurança realizadas por indivíduos que estão sendo diretamente impactados por problemas ambientais e que são enquadradas dentro das dinâmicas presentes nos Estudos de Segurança Internacional (ESI) caracterizadas pela centralização do Estado e pela perspectiva militarizada do “nós x outros” (MATTOS, 2019, p. 17). Busca-se enfatizar outras formas de pensar e

---

<sup>1</sup> A cosmovisão local marshallense une os mundos natural e humano desafiando, assim, a noção moderna predominante de uma divisão entre esses dois mundos (MATTOS, 2019, p. 174).

vivenciar a (in)segurança, e também, explicitar como o significado desse conceito está relacionado aos contextos político, cultural e emocional (MATTOS, 2019, p. 20).

O trabalho está dividido em três partes: segurança ontológica; metodologia; e o caso das Ilhas Marshall, este se subdivide em testes nucleares, mudanças climáticas e a busca por segurança ontológica em Springdale. A pesquisa entende que o investimento pelos EUA na criação de centros multiculturais e a concessão de oportunidades de crescimento profissional para essa comunidade pode ajudar a melhorar a sua inserção na sociedade norte-americana e ajudar na preservação da segurança ontológica dos ilhéus. Já em relação às Ilhas Marshall, seria importante que os EUA contribuíssem para levantar as ilhas artificialmente, para a fortificação dos muros, e com uma atuação mais ativa para a diminuição dos efeitos das mudanças climáticas.

## **2 Segurança ontológica**

Ao revelar o caráter político da agenda de segurança e ao permitir uma leitura contextual, os estudos críticos e o movimento de abertura mostram que há diversas leituras que podem ser feitas da segurança (MATTOS, 2019, p. 61). Neste sentido, para Beatriz Mattos (2019, p.55), a teoria da segurança ontológica é uma abordagem promissora para mediar as relações entre mudança climática e segurança.

A razão por trás dessas afirmações reside no fato de que, enquanto a abordagem de segurança ambiental ofereceria uma análise que entende as mudanças climáticas como uma ameaça à segurança nacional e/ou humana; a abordagem realista enfatizaria como seus efeitos afligiriam a soberania dessa região; e as abordagens humanas liberais demonstrariam como isso diminuiria a capacidade do governo de gerenciar recursos essenciais e proteger seus cidadãos, representando uma ameaça à sobrevivência e ao bem-estar humano (MATTOS, 2019, p. 61). A perspectiva ontológica permite analisar como os efeitos das mudanças climáticas criam novas maneiras de entender e conceituar segurança; já que esse fenômeno ambiental apresenta um risco não somente para a segurança física dos Estados e dos indivíduos, mas também para as identidades, os sistemas de crenças e as tradições (MATTOS, 2019, p. 24).

O conceito de segurança ontológica foi originalmente teorizado pelo psicanalista Ronald David Laing e por Anthony Giddens, na sociologia, e se estabeleceu nas Relações Internacionais (RI) e nos ESI por meio de autores como Jef Huysmans, Bill McSweeney, Catarina Kinnvall e Jennifer Mitzen.

Apesar de ser um conceito recente no âmbito das RI e dos ESI, já existem diversos autores<sup>2</sup> que fazem uso dele usando diferentes objetos referentes e métodos. Contudo, para Kinnvall e Mitzen (2016, p.3), é possível identificar sua essência que se encontra na tentativa de articular a

... relação entre identidade e segurança e entre identidade e resultados políticos importantes na política mundial, com a premissa de que a subjetividade política é socialmente constituída de maneiras que têm efeitos reverberantes em muitos níveis ... [e seu foco que] ... enfatiza o que entra nas histórias ou narrativas que contamos a nós mesmos e a nossas relações com os outros. É um chamado para investigar razões cognitivas e afetivas pelas quais indivíduos, grupos e até Estados experimentam insegurança e ansiedade existencial e explorar as respostas emocionais a esses sentimentos (tradução nossa)<sup>3</sup>.

Kinnvall e Mitzen (2016, p.4) ressaltam diferentes modos pelos quais o conceito segurança ontológica é aplicado: 1) necessidade trans-histórica ou fruto da modernidade; 2) busca por solucionar problemas (usando uma concepção fechada da subjetividade ou usando uma abordagem crítica/emancipatória) e 3) a noção de si como intersubjetiva, estando sempre relacionada a outras pessoas, ou intra-subjetivo, cumprindo noções particulares de sua própria identidade enquanto a define.

Em relação ao primeiro modo, o presente trabalho se baseia em Giddens (1990, p.105) e Kinnvall (2004, p.742), que afirmam que a modernidade ou globalização, respectivamente, cria incerteza e insegurança ontológica. De modos diferentes, esses autores argumentam que as instituições modernas desencadeiam novas dinâmicas que, por intermédio da recombinação do tempo e do espaço e do rompimento da tradição, fazem com que seja mais complicado sustentar uma continuidade biográfica e um senso estável de si (MATTOS, 2019, p. 59). Considerando-se as pesquisas de Giddens sobre os efeitos desestabilizadores da modernidade na segurança ontológica, o trabalho argumenta que as mudanças climáticas podem potencializar esses efeitos (MATTOS, 2019, p. 52).

Já em relação ao segundo modo, busca-se evitar uma definição fechada de segurança/insegurança. O objetivo é oferecer entendimentos contextuais sobre as realidades e desvendar como as narrativas hegemônicas sobre segurança não correspondem a uma descrição

<sup>2</sup> Como exemplo Nick Vaughan-Williams, Stuart Croft, Christopher S Browning, Pertti Joenniemi, Ayşe Zarakol, Brent J Steelem, Christine Agius, DeRaimes Combes.

<sup>3</sup> Citação livre de: the relationship between identity and security, and between identity and important political outcomes in world politics, with the premise that political subjectivity is socially constituted in ways that have reverberating effects at many levels. A focus on ontological security puts the emphasis on what goes into the stories or narratives we tell ourselves about ourselves and our relations to others. It is a call to investigate cognitive and affective reasons why individuals, groups and even states experience insecurity and existential anxiety and to explore the emotional responses to these feelings.

atemporal e incontestável sobre o que segurança “é” revelando, assim, a inadequação de certas ideias e práticas quando aplicadas a diferentes contextos (MATTOS, 2019, p. 59-60).

A autora concorda com Huysmans em seu objetivo de fornecer um entendimento contextualizado de segurança, por meio da operacionalização do *thick signifier approach*, ao invés de um entendimento fechado. Como afirma Kinnvall (2004, p. 744-746), analisar a segurança com o *thick signifier approach* fornece conhecimentos sobre como as condições estruturais de insegurança estão conectadas a aspectos emocionais e à mobilização de identidades. Nesse sentido, a conceitualização marshalliana de segurança será analisada por meio de uma pesquisa das principais dimensões da (in)segurança no centro de uma ordem mais ampla de significados, estes que não são necessariamente construídos por meio de práticas linguísticas e podem ser fortalecidos ou interrompidos por representações estéticas, orais e visuais (MATTOS, 2019, p. 59-60).

Finalmente, quanto ao terceiro modo, este trabalho diverge da compreensão de Kinnvall (2004, p. 752) e Mitzen (2006, p.342) sobre a relação dicotômica entre "eu" e "outro". Entende-se que a identidade marshalliana não é considerada ameaçadora pelo estranho. A conceitualização de segurança utilizada desafia a racionalidade militarizada, que permeia os ESI tradicional, e as identidades conflitantes e dicotômicas, que normalmente estão presentes nos estudos ontológicos de segurança (MATTOS, 2019, p. 60). A seguir, será abordada a metodologia empregada.

### 3 Metodologia

Segundo Jef Huysmans (1998, p. 231, tradução nossa)<sup>4</sup>, o *thick signifier approach*<sup>5</sup> amplia a análise conceitual e implica uma análise de uma “metafísica específica da vida”, explorando a “relação com a natureza, com os outros seres humanos e com o eu”. Mattos (2019, p.91) argumenta que, para analisar essas relações mais amplas, é necessário incluir a análise das dimensões culturais<sup>6</sup> e emocionais que possibilitam conceitualizações específicas de segurança.

As emoções ajudam a determinar o que priorizar mais como um objeto de referência a ser protegido contra ameaças e serve de "guia" para a identificação/construção de ameaças; elas são uma condição que possibilitam a compreensão sobre o que significa se sentir seguro

<sup>4</sup> Citação livre de: specific metaphysics of life ... relations to nature, to other human beings and to the self.

<sup>5</sup> O conceito será mantido no original, em inglês, pois consiste em uma proposta específica de análise da estrutura mais ampla de significados a partir dos quais a segurança adquire seu conteúdo (HUYSMANS, 1998, p. 231).

<sup>6</sup> A cultura aqui é entendida como socialmente construída e multidimensional, mas também como lugar de construção de significado e lutas políticas (MATTOS, 2019, p.68).

(MATTOS, 2019, p.91). Bleiker e Hutchison (2008, p. 128, tradução nossa)<sup>7</sup> argumentam que “um dos locais mais promissores para estudar emoções é a maneira pela qual elas são representadas e comunicadas”. Desse modo, Mattos (2019, p.91) sustenta que chamar a atenção para a maneira como os objetos são representados é uma forma de compreender os significados emocionais a eles associados.

Considerando o papel fundamental das emoções nos estudos de segurança e a capacidade das representações estéticas de torná-las visíveis, Mattos (2019, p.92) propõe a curiosidade estética como uma maneira de entender as dimensões emocionais que informam os diversos entendimentos sobre (in)segurança. Nesse sentido, o *thick signifier approach* da segurança dependeria da análise dos contextos culturais e emocionais específicos a partir dos quais a segurança adquire significado, por meio de uma curiosidade estética que chama a atenção para a maneira como a vida cotidiana dos indivíduos é representada (MATTOS, 2019, p.92).

Toda análise é influenciada por determinado ponto de vista, percepção ou interpretação individual; desafiando o entendimento objetivo sobre uma realidade inequívoca, presente nas teorias tradicionais da RI e da ESI, a curiosidade estética permite que os receptores da mensagem experimentem mundos diferentes (MATTOS, 2019, p.92). Tal curiosidade estética, proposta por Mattos (2019, p.93), torna explícita a existência de diversas visões de mundo, crenças e sistemas de conhecimento, desafiando as verdades tidas como certas sobre a política mundial e o campo da segurança.

A escolha da estética se justifica por seu potencial para oferecer novas formas de pensar, sentir e comunicar, revelando, assim, diferentes conceitos e racionalidades sobre segurança que geralmente são marginalizados pelas narrativas dominantes (MATTOS, 2019, p. 71). O *thick signifier approach* se baseia na análise de contextos culturais e emocionais específicos e como eles estão sendo esteticamente representados por meio de filmes, poemas, fotografias ou desenhos (MATTOS, 2019, p.87).

Desse modo, ao questionar que tipos de (in)segurança são promovidas pelos testes nucleares e pelo fenômeno climático nas Ilhas Marshall, testemunhos da população local, comunicados por meio de poesias, filmes e desenhos serão usados. A justaposição desses recursos fornece dispositivos que permitem entender os elementos emocionais e culturais que possibilitam entendimentos distintos sobre: o que significa se sentir (in)seguro, o que é tido

---

<sup>7</sup> Citação livre de: that one of the most promising locations to study emotions is the manner in which they are represented and communicated.

como um objeto de referência privilegiado a ser protegido contra ameaças e o que pode constituir uma ameaça e por quê (MATTOS, 2019, p.93).

Neste sentido, busca-se demonstrar a importância da abordagem da segurança ontológica para compreender a (in)segurança sentida pelos marshallenses no contexto dos testes nucleares, das mudanças climáticas e a busca por esta segurança pelos mesmos em Springdale. A seguir será abordado os antecedentes históricos e os testes nucleares.

#### **4 Ilhas Marshall e antecedentes históricos**

As Ilhas Marshall foram descobertas pelos espanhóis no século XVII e ficaram sob seu domínio até 1884 quando foram compradas pela Alemanha (RUDIAK-GOULD, 2013, p.18). Até meados do século XIX, os ilhéus raramente interagiam com os europeus. No entanto, com a chegada dos missionários americanos, e tendo a Alemanha assumido o controle do território, a população se tornou, pelo menos nominalmente, cristã, sendo a grande maioria protestante (RUDIAK-GOULD, 2010, p.70). No início do século XX, o país passou a ficar sob o mandato do Japão por meio de um regime de tutela aprovado pela Liga das Nações; já durante a II Guerra Mundial, passou a ser formalmente dos EUA sob auspícios das Nações Unidas, como parte do Território de Confiança das Ilhas do Pacífico (RUDIAK-GOULD, 2013, p.19). Em 1978, o país se separou do Território de Confiança e no primeiro dia de maio do ano seguinte foi criada sua constituição estabelecendo-as como um país autônomo e, posteriormente, uma República. Este dia passou a ser considerado o Dia da Constituição pelos marshallenses que comemoram a criação da nova Constituição e o status de República independente alcançado. Em 1986, entrou em vigor o Tratado de Livre Associação com os EUA e em 1991 o país se tornou membro da ONU.

##### **4.1 Testes nucleares durante a tutela norte-americana**

Em 1946 foi iniciada a *Operation Crossroads* no Atol de Bikini para testar armas nucleares com o intuito de determinar seus efeitos em navios de guerra dos EUA. O comodoro da Marinha Ben Wyatt fez um apelo aos bikinianos para evacuarem a ilha, declarando que suas terras eram necessárias para "o bem da humanidade e para terminar todas as guerras mundiais" (WENDORF, 2019, tradução nossa)<sup>8</sup>. O chefe de Bikini, Juda, concordou em evacuar os 167 ilhéus com o entendimento de que eles poderiam retornar quando os testes terminassem.

---

<sup>8</sup> Citação livre: the good of mankind and to end all world wars.

A Marinha estadunidense transportou os ilhéus para o Atol de Rongerik e os deixou com algumas semanas de comida e água (WENDORF, 2019). Os bikinianos começaram a plantar novas colheitas e pescar, mas, em Rongerik, suas colheitas produziam muito menos alimentos e havia muito menos peixes (WENDORF, 2019). No final dos anos 1940, os bikinianos passavam fome e, portanto, foram novamente deslocados, agora para a ilha de Kwajalein. Entretanto, seis meses depois, tiveram que se mudar para a ilha Kili que também não fornecia comida suficiente (WENDORF, 2019).

No ano de 1948 foram os ilhéus do Atol de Enewetak, que num processo de expansão do programa de testes nucleares, foram forçados a evacuar. Mais de quarenta testes foram efetuados nesta ilha, incluindo a primeira explosão de uma bomba de hidrogênio – *Ivy Mike* em 1952 (ATOMIC HERITAGE FOUNDATION, 2019). Em 1980, depois de remover grande parte do solo desse Atol foi informado que os ilhéus já poderiam retornar.

Em 1954 foi detonado no Atol de Bikini a bomba de hidrogênio, conhecida como Bravo. Essa bomba de 15 megatons, muito mais forte do que a de Hiroshima, vaporizou ilhas e espalhou detritos radioativos.

Depois disso, a população marshallesa apresentou uma petição formal à ONU:

O povo marshallês ... estão também muito preocupados com o aumento do número de pessoas que estão sendo removidas de suas terras. Terra significa muito para os marshalleses. Significa mais do que apenas um lugar onde você pode plantar suas colheitas e construir suas casas; ou um lugar onde você pode enterrar seus mortos. É a própria vida das pessoas. Tire suas terras e seus espíritos também se vão (THE MARSHALLESE PEOPLE, 1954, p. 1, tradução nossa)<sup>9</sup>.

Nesse trecho fica explícita a preocupação do povo marshallês com os ilhéus deslocados. Essa preocupação está relacionada ao fato da terra ser entendida como uma base importante para sua cultura, organização social, identidade e para o seu espírito nacional (UNITED NATIONS, 2009, p.4).

De acordo com Takala e Johnston (2016) as comunidades insulares foram submetidas ao Projeto 4.1, um programa de pesquisa em radiação humana que operou sob nomes variados de 1954 a 1992, em que equipes médicas dos EUA foram para as Ilhas Marshall com a finalidade de monitorar e documentar a saúde degenerativa e realizar experimentos variados, sem consentimento informado.

---

<sup>9</sup> Citação livre de: The Marshallese people ... are also very concerned for the increasing number of people who are being removed from their land. Land means a great deal to the Marshallese. It means more than just a place where you can plant your food crops and build your houses; or a place where you can burry your dead. It is the very life of the people. Take away their land and their spirits go also.

O presidente norte-americano, Lyndon Johnson, em 1968, anunciou que era seguro o retorno dos Bikinianos a Bikini; contudo, Johnson estava enganado, pois apesar da radiação haver diminuído para níveis normais, o césio-137 havia se concentrado no solo e entrado na cadeia alimentar (WOODARD, 1998, p.11). Nesse mesmo ano, a Comissão de Energia Atômica dos EUA começou a limpar detritos radioativos e a replantar coqueiros, e, em 1969, iniciou um projeto de longo prazo para descontaminar o atol (WENDORF, 2019).

Em 1970, foi comunicado que um retorno seguro a Bikini seria possível, logo, os ilhéus retornaram; contudo, foram encontrados níveis perigosos de radiação, portanto, os EUA evacuaram os ilhéus para o Atol de Majuro. Devido a radiação, as mulheres sofreram abortos, tiveram natimortos e anormalidades genéticas em seus filhos (WENDORF, 2019). Na cultura e religião marshallês, os problemas reprodutivos são um sinal de que as mulheres foram infiéis a seus maridos, por isso elas sofreram de modo silencioso e diferente dos homens (EKNILANG, 2003, p. 318).

Os médicos de Rongelap falharam em perceber ou agir com base nas evidências crescentes de que algo semelhante estava acontecendo (WOODARD, 1998, p.11). Entretanto, no início de 1980, as pessoas sabiam que algo estava errado e pediram para serem evacuadas; os EUA disseram que era desnecessário e o governo das Ilhas Marshall não agiu (WOODARD, 1998, p.11). Assim, em 1985, os ilhéus entraram em contato com a ONG Greenpeace que promoveu a evacuação por meio do navio *Rainbow Warrior*.

A partir de 1996, os níveis de radiação em Bikini Atol foram considerados baixos o suficiente para permitir o retorno do turismo. Contudo, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) apresentou seu relatório final sobre condições radiológicas e concluiu que os Bikinianos não deveriam retornar à sua terra natal, até que medidas corretivas fossem tomadas (IAEA,1998, p.2).

A transferência compulsória dos ilhéus para diferentes atóis foi legitimada por uma narrativa dos EUA que presumiu uma intercambiabilidade e homogeneidade entre toda a comunidade marshalliana; contudo, transferidas por herança, pela linhagem materna, as terras não são vistas como intercambiáveis, o que levou os migrantes forçados a rejeitar o imaginário espacial imposto pelos EUA (MATTOS, 2019, p. 116). Apesar da cultura tradicional (*manit*) e o cristianismo unirem o país, muitos ilhéus se identificam mais com seus atóis (RUDIAK-GOULD; SCHWARTZ, 2014, p. 219, 225).

As consequências dos testes nucleares - uma ameaça tradicional e militarizada - sobre a saúde dos ilhéus, sua organização matrilinear e sua cosmovisão local contribuíram para o

entendimento de que a segurança não se restringe a considerações materiais (MATTOS, 2019, p.104). No final do século XX esses elementos, fundamentais à segurança ontológica, passaram a ser novamente ameaçados, mas dessa vez devido à mudança climática. A próxima sessão do artigo abordará esse tema. Nela será verificada a interpretação científica e não-científica do fenômeno, o que a expressão “mudanças climáticas” significa para o marshallês, como está afetando a sua segurança ontológica e qual tem sido sua reação.

#### 4.2 Mudanças climáticas

As Ilhas Marshall são compostas de atóis de coral baixos, com altitude média de um metro, e trechos longos e estreitos de terras (RUDIAK-GOULD, 2013, p.2). Tais aspectos tornam a nação vulnerável ao aumento do nível do mar. Em 1992 foi divulgado o primeiro relatório sobre os impactos do clima no país e, posteriormente, as Ilhas Marshall passaram a participar do Projeto de Adaptação do Pacífico às Mudanças Climáticas (NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 6). Apesar de já haver disseminação dessa temática nesse período, é no final da primeira década do século XXI que ela ganha maior repercussão.

Segundo Peter Rudiak-Gould (2012, p. 47), em 2009, o único jornal em inglês do país, *The Marshall Islands Journal*, exibia artigos de primeira página sobre a ameaça das mudanças climáticas e, 44 de 52 publicações continham pelo menos uma menção a ele. Nesse ano também ocorreram diversas conferências e *workshops* dedicados a comunicar a noção dessa temática aos ilhéus (RUDIAK-GOULD, 2012, p. 47).

Na segunda metade do século XX, a frequência de inundações extensas e secas severas aumentou significativamente. Segundo um marshallês, “os ilhéus não têm escolha a não ser erguer repetidamente muros de inundação improvisados” (BASTIAN, 2017, tradução nossa)<sup>10</sup>. Apesar dessas medidas de precaução o aumento do mar continua danificando as construções na ilha, causando a salinização dos pequenos estoques de água e a erosão do solo.

Em 2013, Majuro sediou o Fórum das Ilhas do Pacífico. Nesse evento os líderes das ilhas do Pacífico divulgaram uma declaração, pedindo uma ação urgente para reduzir a emissão de gases de efeito estufa e afirmaram que a responsabilidade de agir cabe a todos (MAJURO DECLARATION FOR CLIMATE LEADERSHIP, 2013).

De acordo com o relatório do IPCC, a elevação do nível do mar, o ciclone e o branqueamento em massa de corais são as manifestações mais comuns das mudanças climáticas

---

<sup>10</sup> Citação livre de: the islanders have no choice but to repeatedly put up makeshift flood walls.

nos atóis; devido a essas consequências, o relatório indica que vários atóis podem se tornar inóspitos (IPCC, 2018, p. 232, 235, apud MATTOS, 2019, p. 138). Segundo pesquisas realizadas pela Universidade do Havaí, um aumento no nível do mar de 91 centímetros faria com que a capital e outros atóis marshallenses ficassem quase totalmente submersos; essa é uma elevação do oceano já prevista por cientistas se não houver redução das emissões de gases de efeito estufa (TILLEY, 2018).

Antes de dar continuidade a como o problema das mudanças climáticas está sendo abordado pelos cientistas e ilhéus, será abordado o que essa expressão significa.

Rudiak-Gould, por meio de sua pesquisa, percebeu que a maioria dos habitantes do país acredita nas mudanças climáticas e constatou que uma das principais razões para isso é a maneira como expressão “mudanças climáticas” foi importada para o idioma marshallês - *oktak in mejatoto*. Ele descobriu que há um problema com a tradução pois a última palavra pode se referir a fenômenos ambientais, socioculturais e ao tempo; além disso, na língua marshallês 'natureza' não pode ser distinguida linguisticamente de 'cultura' (RUDIAK-GOULD, 2012, p. 49).

A falta de sinônimos marshallês para essas palavras, segundo Rudiak-Gould (2012, p.50), seria indicativo de uma dificuldade de tradução mais profunda entre as visões de mundo ocidental e marshallês. A fusão conceitual de natureza e cultura inerente a palavra *mejatoto* significa que quase qualquer tipo de mudança pode contar como evidência a favor da previsão dos cientistas, um processo que o autor chama de “confirmação promíscua” (RUDIAK-GOULD, 2012, p. 50).

Apesar disso, Rudiak-Gould (2012, p. 52) sugere que a "tradução incorreta" deveria ser vista como uma reinterpretação e a visão marshallês das mudanças climáticas como um risco híbrido sociocultural/ambiental como algo razoável. A fusão entre natureza e cultura não deveria ser vista como uma confusão conceitual, mas como uma visão de mundo válida, tendo em vista a inter-relação de assuntos "ambientais" e "sociais" (RUDIAK-GOULD, 2012, p. 52).

Explicitado qual é a percepção dos ilhéus em relação à expressão mudanças climáticas, será dado enfoque nas suas interpretações sobre esse fenômeno. Esta parte apresentará narrativas distintas de (in)segurança dos marshallenses para analisar como eles se relacionam com os desafios trazidos por esse fenômeno (MATTOS, 2019, p. 136).

Determinados efeitos das mudanças climáticas são facilmente observados pelos ilhéus: a salinização e a erosão do solo, já que há dificuldade de cultivar alimentos; o aumento da vulnerabilidade dos atóis a eventos naturais, como tempestades e tufões; o branqueamento de

corais, consequência do aumento da temperatura e da acidificação do oceano, já que diminui os recursos pesqueiros; e o aumento do nível do mar, pois inunda partes da ilha e coloca em risco a integridade dos cemitérios, que possuem grande significado espiritual e cultural para os ilhéus (MATTOS, 2019, p. 139).

A cultura marshalliana está profundamente enraizada na tradição oral que transmite suas histórias, crenças e a cultura da comunidade para as gerações futuras (MATTOS, 2019, p. 141-142). Essas atividades orais abordam questões de linhagem e do ambiente natural, ajudando a conectar o passado, o presente e o futuro, usando a terra como fio condutor (SCHWARTZ, 2016 apud MATTOS, 2019, p. 142). As representações geralmente comemoram as raízes ancestrais e/ou recordam experiências dolorosas e violentas, para que não sejam esquecidas (MATTOS, 2019, p. 144).

No filme *The Sound of Crickets at Night* (2012), uma produção marshalliana dirigida por Jack Niedenthal e Suzanne Chutaro, é possível verificar a in(segurança) ontológica. O filme relata a história de Jebuki, um sobrevivente dos testes nucleares realizados em Bikini, que esconde uma doença grave de sua família. Depois que sua filha decide se mudar para Arkansas, ele passa a viver sozinho com sua neta, Kali. Temendo pelo bem-estar de Kali, Jebuki resolve convocar Worejabato, uma divindade antiga do Bikini Atoll.

Nesse filme, as lendas marshallianas e o papel das identidades locais em meio aos desafios econômicos, sociais e emocionais são enfatizados; a vida de Jebuki é somente um exemplo dos desafios que são enfrentados pelas famílias sobreviventes aos deslocamentos de seus atóis de origem e da radiação (MATTOS, 2019, p. 144). O filme expõe as dificuldades burocráticas envolvidas na tentativa de retirar dinheiro dos fundos criados para as vítimas dos testes nucleares e a melancolia dos idosos que sabem que não poderão ser enterrados em sua terra natal, conforme sua tradição e sua crença religiosa (MATTOS, 2019, p. 144).

A produção cinematográfica não busca criar uma relação antagônica entre os marshallenses e seus ex-colonizadores, mas trata das auto-identidades interrompidas e da incapacidade dos idosos de manter uma narrativa biográfica contínua de si após o trauma causado pela destruição de seus atóis e dos deslocamentos (MATTOS, 2019, p. 144). A falta de segurança ontológica, que foi danificada quando Bikini deixou de “existir” e seus habitantes não puderam mais se expressar como antes, é exposta; contudo, ao invés de construir e reforçar identidades antagônicas, o filme ressignifica e reinventa relacionamentos problemáticos (MATTOS, 2019, p. 144).

A poesia, “Una-se”, criada por Kathy Jetnil-Kijiner, uma marshallesa, e por Aka Niviana, uma escritora Inuk, aborda o derretimento das geleiras e a elevação do nível do mar que as uniu. A poesia coloca em evidência as relações e a situação dos países onde vivem com o intuito de motivar pessoas a se unirem e tomarem atitudes. Segue um trecho que aborda a situação atual das Ilhas Marshalls:

Deixe-me mostrar a maré  
que nos alcança mais rápido  
do que gostaríamos de admitir.  
Deixe-me mostrar  
aerportos submersos,  
recifes patrolados, praias destruídas  
e planos para construir novos atóis,  
forçando a terra  
de um mar ancestral, em elevação,  
obrigando-nos a imaginar o dia  
em que viraremos pedra<sup>11</sup>.

Jo-Jikum (“Seu Lugar”) é uma organização marshalliana que visa capacitar a próxima geração de marshalleses a desenvolver soluções para os problemas ambientais que estão impactando a ilha (JO-JIKUM, 2019b). A imagem abaixo é resultado das atividades realizadas por essa organização que busca utilizar representações artísticas como instrumento de promoção de mudanças e empoderamento.

**Figura 1:** Mural pintado por Lieom Loeak.



**Fonte:** JO-JIKUM, 2019a.

<sup>11</sup> 350.org. Disponível em: <<https://350.org/pt/de-uma-ilha-a-outra/#poema>>. Acesso em 07 dez. 2019.

Segundo Lieom Loeak, a mãe representa as Ilhas Marshall; a criança, o seu povo; as sepulturas, seus ancestrais; e a cruz, o Cristianismo. A elevação do nível do mar representa a afirmação dos cientistas de que em breve Majol ficará completamente submerso. Loeak afirma:

De geração em geração, nossas Mães transmitiram cultura, herança, ensinamentos, EU. “OIT ANIJ, KIMIJ TOMAK - EM DEUS NÓS CONFIAMOS”. Usando esta concha do mar para chamar nossos ancestrais, antepassados, VOCÊ. Não estamos nos afogando, estamos lutando! (JO-JIKUM, 2019a, tradução nossa)<sup>12</sup>.

Considerando que uma das preocupações da Jo-Jikum consiste em promover a conscientização sobre a mudança climática e inspirar, por meio de oficinas artísticas, a criação de novos trabalhos que transformem seus alunos de vítimas passivas em participantes de um movimento (JO-JIKUM, 2019), é possível afirmar que o trabalho de Loeak atendeu às expectativas da organização.

As mudanças climáticas podem tornar o país inóspito para os seres humanos e incapaz de fornecer um senso de continuidade biográfica aos seus habitantes, levando à perda de suas referências territoriais, espirituais e culturais. Esse fenômeno ambiental tem representado uma “ameaça existencial” a sobrevivência física das ilhas, dos ilhéus, assim como à preservação das identidades individuais. A seguir será abordada a situação dos marshallese que migraram para Arkansas e como eles - apesar de viverem em uma realidade totalmente diferente de seu país e muitas vezes vivenciarem a ansiedade de estarem longe de seus atóis e talvez nunca mais poderem voltar - buscam preservar suas práticas locais, seu patrimônio, sua cultura e sua identidade.

### **4.3 A busca por segurança ontológica em Springdale, Arkansas**

O primeiro Pacto de Associação Livre estabelecido como forma de compensação pelas evacuações, concedeu aos cidadãos marshallese o direito de estudar, trabalhar, e morar nos EUA. A decisão de ir para o país norte-americano está relacionada à busca por melhor educação, condição financeira, saúde e por questões ambientais. Entretanto, cabe salientar que essa alternativa não é desejada por todos, devido à dificuldade de preservar seu estilo de vida e identidade.

---

<sup>12</sup> Citação livre de: The Mother represents the Marshall Islands and the Child represents the people of the Marshall Islands. The graves represent our ancestors and of course the cross represents Christianity. The sea level rise shows how scientists say we only have a few more years before Majol is completely submerged underwater. From generation to generation our Mothers passed down culture, heritage, teachings, ME. “ILO ANIJ, KIMIJ TOMAK - IN GOD WE TRUST.” Using this seashell to call upon our ancestors, forefathers, YOU. We are not drowning, we are fighting!

O início da migração para Arkansas se iniciou com John Moody que, no final dos anos 1970 se estabeleceu em Springdale e convidou seus parentes (CRAFT, 2010). Isso provocou a primeira onda de imigrantes marshallenses nos anos 1980; a segunda onda, nos anos 2000, foi provocada pelas demissões do governo marshallês (CRAFT, 2010). Atualmente, Springdale é considerada a cidade que tem a maior população marshallense na parte continental dos EUA, as estimativas estão em torno de 10.000 habitantes. Em 2019, o senado norte-americano aprovou a resolução marshallense reconhecendo sua história, seu patrimônio e a importância estratégica dessa população (SPRINGDALE CHAMBER OF COMMERCE, 2019).

*A New Island: The Marshallese in Arkansas* (2006) é um documentário sobre as pessoas deslocadas das Ilhas Marshall que imigraram para Springdale. Produzido por Dale Carpenter, o título do filme veio de uma conversa com Carmen Chong Gum, líder da comunidade marshalliana, que disse ao produtor que os marshallenses são grandes navegadores e haviam encontrado o caminho para Springdale, que agora se tornou uma nova ilha para eles. Chong Gum narra o documentário contando um pouco da história dessa comunidade.

Logo no início do documentário é apresentada a grande celebração do primeiro aniversário de uma criança marshalliana, em marshallês *Kemem*. A razão por trás dessa tradição tem a ver com a alta taxa de mortalidade que a ilha já teve. Chong Gum explica que ela veio para os EUA depois de perder seu primeiro bebê nas Ilhas Marshall, quando ela engravidou novamente resolveu deixar a ilha para que sua filha pudesse nascer em um hospital melhor equipado. A *Kemem* é uma celebração muito importante que representa vínculos ao passado e aos lares distantes. Abaixo segue uma foto que ilustra esse dia.

**Figura 2:** Celebração Marshalliana *Kemem*, em Springdale, Arkansas



Fonte: HERBERT, 2019.

Para Melisa Laelan, uma princesa das Ilhas Marshall que vive em Springdale, é muito importante manter essas tradições, pois é uma forma delas serem transmitidas para as futuras gerações (HERBERT, 2019).

Maribel Childress, diretora da escola primária *Parsons Hills* abordada no documentário, afirma que em sua escola há muitos alunos marshallese e ela consegue ver neles uma verdadeira necessidade de estarem ligados à sua cultura. Por isso, a escola busca promover a música e a dança marshallesas. Andi Acuff, professora na mesma escola, dá aulas para uma turma que tem oito alunos marshallese e ressalta a preocupação dos pais com a educação dos filhos.

**Figura 3:** Alunos da escola primária *Parsons Hills* dançando e cantando.



**Fonte:** A New Island: The Marshallese in Arkansas (2006).

O documentário também trata da dificuldade dos ilhéus em se acostumarem com o ritmo dos estudos nas escolas americanas e a barreira da língua. Jo Ray, professora no ensino médio de Springdale, convidou alguns alunos marshallese para fazerem um documentário intitulado: *Diversidade*. Durante esse projeto os alunos entrevistaram outros marshallese e perguntaram se eles queriam voltar à ilha, alguns declararam que realmente queriam e outros afirmaram que já se sentiam em casa.

No documentário é mencionado que muitos ilhéus trabalham na fábrica *Tyson Foods* que processa galinhas, pois não requer um diploma de ensino médio e nem o domínio do inglês. Por intermédio dessa produção cinematográfica é possível verificar que a maioria dos marshallese que migram acabam trabalhando em subempregos, mesmo os que terminam o

ensino médio encontram dificuldades para terem um bom emprego e são poucos os que vão para as universidades.

Um link importante para a comunidade marshallese é a igreja, apenas no norte de Arkansas existem cerca de treze igrejas, e estão sempre cheias. O cristianismo junto com a tradição marshalliana são os dois valores sagrados da sociedade e consistem em dispositivos retóricos supremos para justificar as decisões e as identidades marshallesas (RUDIAK-GOULD, 2010, p.79). De acordo com estimativas mais recentes divulgadas pela CIA (2020) cerca de 80,5% são Protestante (sendo 47% da Igreja Unida de Cristo), 8,5%, católico romano, 7% mórmon, 1,7% testemunhas de Jeová, 1,2% outros e 1,1% nenhum. A figura 4 apresenta uma foto de um culto na Igreja Unida de Cristo em Springdale.

**Figura 4:** Os adolescentes marshallese participam de uma dança tradicional durante os cultos de domingo na *Faith Full Gospel Marshallese Church* em Springdale, AR.



Fonte: HERBERT, 2019.

Uma outra forma dos marshallese interagirem entre si e passar para as futuras gerações seu patrimônio cultural e suas tradições é por meio da maior celebração do ano para essa comunidade, que é o dia da Constituição. Nesse dia, marshallese em diversas partes dos EUA e autoridades da capital, Majuro, vem participar do evento. Há muita dança, comida e competições esportivas – geralmente os nomes dos times fazem referências aos atóis de origem.

Em 2016, o tema foi mudança climática e o tom foi desafiador de modo que as celebrações ficaram mais com a sensação de um protesto do que de uma festa; as faixas declaravam "70 anos de exílio" para o povo Bikiniano e "1,5 para permanecer vivo" (MILMAN; RYAN, 2016, tradução nossa) <sup>13</sup>. Nessa ocasião teve o Primeiro Concurso de Beleza Marshallense com o mesmo tema. As candidatas do concurso usaram roupas tradicionais, cantaram e fizeram a leitura de poemas; uma jovem declarou de forma angustiada: "Estamos perdendo nossa ilha, onde ficaremos?" (MILMAN; RYAN, 2016, tradução nossa) <sup>14</sup>.

O mural, que pode ser verificado abaixo, foi criado por alunos da sétima série do Ensino Fundamental Helen Tyson. Lori West, a professora, disse que o mural simboliza o problema do aumento do nível do mar nas Ilhas Marshall.

**Figura 5:** O mural de trinta metros criado por alunos do Ensino Fundamental Helen Tyson



Fonte: THALLS, 2016.

Helena Alberttar, uma aluna marshallense que ajudou a criar o mural, disse que trabalhar no projeto a lembrou de casa e que "é muito especial ... saber que existem pessoas que se preocupam conosco" (THALLS, 2016, tradução nossa) <sup>15</sup>.

Os marshallenses e o Museu Shiloh formaram uma parceria para construir uma canoa tradicional marshallense. A canoa expõe a cultura marshalliana e serve como um símbolo de união das duas comunidades.

<sup>13</sup> Citação livre de: 70 years of exile ... 1.5 to stay alive.

<sup>14</sup> Citação livre de: We are losing our island, where will we stand?

<sup>15</sup> Citação livre de: It's very special .... to know that there are people that care about us.

**Figura 6:** Wa kuk wa jimor ("Canoa de uma Comunidade")

**Fonte:** DOWNTOWN SPRINGDALE, 2019.

Por intermédio de documentários, de mídias sociais e reportagens em jornais é possível perceber que geralmente os anciãos e as pessoas em que parte do seu núcleo familiar mora nas Ilhas Marshall desejam retornar e morar no seu país de origem. Por sua vez, os mais novos, que normalmente se adaptam mais facilmente, vislumbram o retorno para seu país somente em caso de visita, pois já se sentem em casa em Springdale. Apesar disso, ambos valorizam sua cultura, seu patrimônio e sua tradição e querem continuar transmitindo isso para as novas gerações. Essa transmissão é realizada e reforçada em eventos como a *Kemem*, o dia da Constituição, e por meio dos cultos e dos clubes nas escolas em que os marshallenses ficam unidos e reforçam suas identidades.

## 5 Considerações finais

O presente trabalho ao apresentar poema, filmes e pinturas marshallianas, buscou empregar o *thick signifier approach*. Por meio do emprego da curiosidade estética, forneceu uma análise dos contextos histórico, político e linguístico em que emergem os significados de segurança, e esclareceu o contexto emocional que cria a condição de possibilidade para diferentes narrativas de segurança (MATTOS, 2019, p.173).

Ao fazer menção dos testes nucleares, pretendeu-se mostrar a importância da cosmovisão local que une os mundos natural e humano que, atualmente, está ameaçada pela mudança climática (MATTOS, 2019, p.174). Os atóis contaminados, os problemas de

nascimento, as inundações da costa e dos cemitérios, desafiam as narrativas tradicionais dos ESI, que afirmam que práticas militarizadas e excepcionais são a única maneira de obter segurança (MATTOS, 2019, p.175).

No intuito de evitar a perda da cultura dos marshallese que já vivem nos EUA e ajudar na preservação da segurança ontológica, uma sugestão é a criação, nos locais com maior concentração dessa comunidade, de centros multiculturais que providenciem ferramentas para preservação da cultura, do patrimônio e da história. Propõe-se a realização de atividades no âmbito da arte, música e culinária com a finalidade de ensinar às gerações mais jovens as antigas tradições das ilhas. Além disso, a concessão de oportunidades de crescimento profissional para essa comunidade pode ajudar a melhorar a sua inserção na sociedade norte-americana.

Apesar dos EUA não poderem mudar o passado, podem melhorar o presente e criar esperança para um futuro melhor. As propostas elencadas acima, complementadas por uma contribuição financeira significativa para levantar as ilhas artificialmente, de modo a evitar um deslocamento dos ilhéus e melhorar a adaptação às mudanças climáticas; pela fortificação dos muros nas Ilhas Marshall, para atenuar de modo mais imediato os sofrimentos vividos; e por uma atuação mais ativa para a diminuição dos efeitos das mudanças climáticas podem contribuir para melhorar a atual realidade vivida por essa população.

## Referências

A NEW ISLAND: THE MARSHALLESE IN ARKANSAS. Produção: Dale Carpenter. Springdale: AETN, 2006. 1 DVD (56 min. 48 seg.).

ATOMIC HERITAGE FOUNDATION. *Marshall Islands*. 2019. Disponível em:<https://www.atomicheritage.org/location/marshall-islands>. Acesso em 01 out. 2019.

BASTIAN, Emma. *Nuclear weapons and climate change: A double whammy for the Marshall Islands*. 14.07.2017. Bulletin of the Atomic Scientists Disponível em: <https://thebulletin.org/2017/07/nuclear-weapons-and-climate-change-a-double-whammy-for-the-marshall-islands/>. Acesso em 01 out. 2019.

BLEIKER, Roland; HUTCHISON, Emma. *Fear No More: Emotions and World Politics*. Review of International Studies [online], 2008, pp. 115-135.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). The world fact book. Marshall Island. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rm.html>. Acesso em 02 dez. 2020.

CRAFT, Dan. *Marshallese Migration: Islanders began arriving during 1970s*. 29.12.2010. Northwest Arkansas Democrat Gazette. Disponível em: <https://www.nwaonline.com/news/2010/dec/29/marshallese-migration/>. Acesso em 01 out. 2019.

DOWNTOWN SPRINGDALE. 29.07.2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/DowntownSpringdale/photos/a.1113871382152772/1203182669888309/?type=3&theater>. Acesso em 07 dez. 2019.

GIDDENS, Anthony. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HERBERT, Steve. Disponível em: <http://www.stevehebert.net/a-slice-of-the-marshall-islands-in-northwest-arkansas/>. Acesso em 07 dez. 2019.

HUYSMANS, Jef. *Security! What do you mean? From concept to thick signifier*. European Journal of International Relations [online], v. 4, n. 2, 1998, pp. 226-255.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA) Radiological Conditions at Bikini Atoll: prospects for resettlement. Áustria: IAEA, 1998. Disponível em: [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1054\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1054_web.pdf). Acesso em 13 nov. 2019.

JOHNSTON, Barbara Rose; TAKALA, Brooke. *Environmental Disaster and Resilience: the marshall islands experience continues to unfold*. 2016 Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/environmental-disaster-and-resilience-marshall-islands-0>. Acesso em 01 out. 2019.

JO-JIKUM. 20.10.2019a. Disponível em: <https://www.facebook.com/jojikum/photos/a.340293189475502/1294289800742498/?type=3&theater>. Acesso em 07 dez. 2019.

JO-JIKUM. Disponível em: <https://jojikum.org/>. Acesso em 07 dez. 2019b.

KINNVALL, Catarina. *Globalization and Religious Nationalism: Self, Identity, and the Search for Ontological Security*. Political Psychology [online], v. 25, n.5, 2004, pp. 741-767.

KINNVALL, Catarina; MITZEN, Jennifer. Introduction to the special issue: Ontological securities in world politics. In: *Cooperation and Conflict* [online]. vol. 52, n. 1, 2016, pp. 1-9.

MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. Climate Change and Ontological (in)security in the Marshall Islands. Rio de Janeiro, 2019. 200f. Tese (Doutorado) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2019.

MILMAN, Oliver; RYAN, Mae. *Lives in the balance: climate change and the Marshall Islands*. 15.11.2016 The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2016/sep/15/marshall-islands-climate-change-springdale-arkansas>. Acesso em 01 out. 2019.

MITZEN, Jennifer. *Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma*. European Journal of International Relations [online], v.12, n.3. set, 2006, pp. 341-370.

MAJURO DECLARATION FOR CLIMATE LEADERSHIP. 5.09.2013. Disponível em: <http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2014/12/44th-PIFS-Majuro-Outcome.pdf>. Acesso em 01 out. 2019.

RUDIAK-GOULD, Peter. Being Marshallese and Christian: A case of multiple identities and contradictory beliefs. *Culture and Religion: An Interdisciplinary Journal*, v.11, n.1. 2010, pp. 69-87.

RUDIAK-GOULD, Peter. *Climate Change and Tradition in a Small Islands State*. The Rising Tide. New York: Routledge, 2013.

RUDIAK-GOULD, Peter; SCHWARTZ, Jessica A. Insularity and Interconnection: competing territorial imaginaries in the Marshall Islands. In: DAWSON, Allan; ZANOTTI, Laura; VACCARO, Ismael. *Negotiating Territoriality: spatial dialogues between spaces and tradition*. New York: Routledge, 2014. pp. 216-229.

RUDIAK-GOULD, Peter. *Promiscuous corroboration and climate change translation: A case study from the Marshall Islands*. Global Environmental Change [online]. Elsevier, 2012, pp. 46-54.

SPRINGDALE CHAMBER OF COMMERCE. Senate Approves Marshallese Resolution, 2019. Disponível em: <https://springdale.com/2019/05/28/senate-approves-marshallese-resolution/>. Acesso em 06 dez. 2019

THALLS, Ellen. *Springdale Students Create Tribute to Marshall Islands*. 31.01. 2016. 5 News. Disponível em: <https://5news.com/2016/01/31/springdale-students-create-tribute-to-marshall-islands/>. Acesso em 03 dez. 2020.

THE MARSHALLESE PEOPLE. Petition from the Marshallese People Concerning the Trust Territory of the Pacific Islands. 1954. Disponível em: <https://www.osti.gov/opennet/servlets/purl/16364835.pdf>. Acesso em 01 out. 2019.

THE SOUND OF CRICKETS AT NIGHT. Direção de Jack Niedenthal and Suzanne Chutaro. Marshall Islands: Microwave Films, 2012. 1 DVD (84 min.).

TILLEY, Caitlin. *Graphics of Marshall Islands sea level rise 'brought EU ministers to tears'*. 22.07.2018 Climate Home News. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2018/06/22/graphics-marshall-islands-sea-level-rise-brought-eu-ministers-tears/>. Acesso em 06 dez. 2019

UNITED NATIONS. Republic of the Marshall Islands: Views regarding the Possible Security Implications of Climate Change. UN General Assembly Resolution A/RES/63/281, Nova York, 2009. Disponível em: [https://www.un.org/esa/dsd/resources/res\\_pdfs/ga-64/cc-inputs/Marshall\\_Islands\\_CCIS.pdf](https://www.un.org/esa/dsd/resources/res_pdfs/ga-64/cc-inputs/Marshall_Islands_CCIS.pdf). Acesso em 01 out. 2019.

WENDORF, Marcia. *What Became of the Residents of Bikini Atoll?* 26.03.2019. Interesting Engineering. Disponível em: <https://interestingengineering.com/what-became-of-the-residents-of-bikini-atoll>. Acesso em 01 out. 2019.

WOODARD, Colin. *You Can't Go Home Again*. Nine Minutes. The Bulletin of the Atomic Scientists. v.54, n.5. Set/Out, 1998.

**Recebido em 04 de outubro de 2020.**

**Aceito para publicação em 17 de dezembro de 2020.**



HOPLOS

Revista de  
Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais

Vol. 4 - No. 7 -2020

ISSN: 2595-699X

PPGEST-UFF

