

ISSN: 2318-9711

O COSMOPOLÍTICO

V. 8. N. 1 JUN 2021



**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AMÉRICA LATINA:
RUPTURAS E CONTINUIDADES**



LICENÇA CREATIVE COMMONS
ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM
UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS
ATRIBUIÇÃO 4.0 INTERNACIONAL.



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
Reitor da UFF: Antonio Claudio Lucas da Nóbrega
Vice Reitor da UFF: Fabio Barboza Passos



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
Diretor do INEST: Prof. Titular e Emérito Eurico de Lima Figueiredo



CENTRO ACADÊMICO SERGIO VIEIRA DE MELLO
Apoio Institucional d'O Cosmopolítico

ISSN ELETRÔNICO 2318-9711

Universidade Federal Fluminense - UFF | Instituto de Estudos Estratégicos (INEST)
Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (DEI)
Graduação de Relações Internacionais | Centro Acadêmico Sergio Vieira de Mello
Endereço: Campus do Valonguinho - Alameda Prof Barros Terra, s/n - 2º andar, Centro - 24020-150 - Niterói - RJ
E-mail: ocosmopolitico@gmail.com | Website: www.periodicos.uff.br/ocosmopolitico/index

O Cosmopolítico

Ano 10 – Niterói, RJ - junho 2021

Conselho Executivo

RAFAELA CÂNDIDO
Editora-chefe

DANIELE THOMASELLI
Subeditora-chefe

YASMIN RODRIGUES
Editora Científica

MARIANNA CAVALCANTE
Editora Consultiva

AMANDA ROCKERT
Editora Executiva

Capa:

Pamela Agnete e Roberta Araujo

Fotos da capa:
Shutterstock

Diagramação:
Marllon Alves
Maria Luiza da Mata
Pedro Amaral

Revisão da diagramação:
Gabriela Barros
Isabela Goulart
Sofia Leite

Revisão inicial:
Amanda Rockert
Marianna Cavalcante

Revisão final:
Daniele Thomaselli
Rafaela Cândido
Yasmin Rodrigues

O Cosmopolítico é um periódico acadêmico semestral do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense. Criado em 2011, o periódico busca promover a divulgação de artigos científicos e outros trabalhos que versem sobre variados temas de relevância internacional. Além disso, O Cosmopolítico se propõe a ser um espaço de promoção de pesquisa na graduação.

Cada edição do periódico é composta por artigos científicos externos, submetidos através de editais publicados semestralmente. Os artigos recebidos são avaliados por pesquisadores de diversas universidades brasileiras, utilizando o sistema *double-blind peer review*. Além disso, as edições do periódico também contam com dossiês temáticos, colunas e resenhas elaboradas pela equipe do periódico e convidados.

Apoio



Conselho Editorial

Dr. Alessandro Batistella (UPF)
Dr. André Luiz Varella (INEST-UFF)
Dr. Antonio Henrique Lucena Silva (UFF)
Dr. Bruno Henz Biazetto (YorkU)
Dr. Fabiano Pellin Mielniczuk (UFRGS)
Dr. Fábio Borges (UNILA)
Dr. Flávio Luís Soares de Barros (USP)
Dr. Gerson Wasen Fraga (UFFS)
Dr. Luiz Pedone (INEST-UFF)
Dr. Márcio José Melo Malta (INEST/UFF)
Dr. Matheus Hoffmann Pfrimer (UFG)
Dr. Moisés Lopes de Souza (UClan)
Dr. Samir Perrone de Miranda (UFPB)
Dr. Tadeu Morato Maciel INEST/UFF
Dr. Thiago Mota (UFV)
Dr. Thomas Heye (INEST-UFF)
Dr. Vagner Camilo Alves (INEST-UFF)
Dr. Vitelio Brustolin INEST/UFF
Dra. Alessandra Beber Castilho (USP)
Dra. Bruna Coelho Jaeger (Unilasalle/RJ)
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
Dra. Cristine Koehler Zanella (UFABC)
Dra. Fernanda Nanci (Unilasalle)
Dra. Gabriela de Moraes Kyrillos (FURG)
Dra. Graciela de Conti Pagliari (UFSC)
Dra. Ludmila Nogueira Murta (IFMG)
Dra. Magda Guadalupe dos Santos (PUC MG)
Dra. Marianna Albuquerque (OPSA)
Dra. Norma Breda dos Santos (UNB)
Dra. Tatiana Vargas Maia (UniLaSalle-Canoas)
Ma. Mariana da Gama Janot (UNESP)
Ma. Rachel Silva da Rocha Coutinho (PUC-Rio)
Ma. Tchella Fernandes Maso Mestre (UFGD)
Ma. Xaman Korai Pinheiro Minillo (UFPB)
Me. Alex Guedes Brum (FGV)
Me. José Antonio Fogolari (UNIAVAN)
Me. Pérsio Glória de Paula
Me. Vinícius Armele dos Santos Leal (PUC-Rio)

Equipe Editorial

EDITORIA DE ADMINISTRAÇÃO

Danielle Fernanda Nogueira (INEST - UFF)
Ellen Conceição Barbosa Fortunato de Souza (INEST - UFF)
Gabriela Barros Klopper de Menezes (INEST - UFF)
Isabela Goulart Azevedo (INEST - UFF)
Ketlyn Rogéria da Silva Alfradique (INEST - UFF)
Maria Luiza Ferreira da Mata (INEST - UFF)
Marllon Alves de Oliveira Souza Silva (INEST - UFF)
Pamela França Vianna Aguiete Casado (INEST - UFF)
Pedro Amaral Miranda Calcagno Silva (INEST - UFF)
Roberta Araujo Braga (INEST - UFF)
Sofia Alves Leite (INEST - UFF)

EDITORIA DE COMUNICAÇÃO

Amanda Mercedes de Oliveira (INEST - UFF)
Ana Elisa Omedes Brasil (INEST - UFF)
Ana Luiza Moreira da Silva (INEST - UFF)
Danilo Cruz de Souza (INEST - UFF)
Eduarda Pacheco Souto (INEST - UFF)
Fernanda Martins de Souza (INEST - UFF)
Lívia Cristina Veiga Bernardo (INEST - UFF)
Nicolas Gabriel Rodrigues (INEST - UFF)
Victória Cabral Moreira Ferreira Sanchez (INEST - UFF)

EDITORIA DE REDAÇÃO

Amanda Lopes Whately (INEST - UFF)
Beatriz de Sá Barreto Alves (INEST - UFF)
Cecília Souza Grecchi (INEST - UFF)
Emanuela Alves Machado dos Santos (INEST - UFF)
Icaro Souto Silva Mesquita (INEST - UFF)
João Pedro do Espírito Santo Demambro (INEST - UFF)
Lívia Araújo Medeiros Teles (INEST - UFF)
Maria Luísa Maia Medeiros (INEST - UFF)
Maryana Tavares e Souza ((INEST - UFF)
Mayara Sousa de Oliveira Nêris (INEST - UFF)
Nattalia Serrano Rodrigues (INEST - UFF)
Nicolas Leite da Costa (INEST - UFF)
Patrícia Luízar Espinoza (INEST - UFF)
Rafaela Guimarães dos Santos Martins (INEST - UFF)
Rafael de Mattos Teixeira (INEST - UFF)
Talissa Nonato Palheta (INEST - UFF)
Thaísa da Silva Viana (INEST - UFF)
Victoria Maria Silva dos Santos (INEST - UFF)

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA AMÉRICA LATINA: RUPTURAS E CONTINUIDADES

RAFAELA MACHADO CÂNDIDO

Diferente de outros Estados, a glória do passado brasileiro é frequentemente associada mais à diplomacia do que a ganhos militares. A tradição pacífica e pragmática do Itamaraty, desde a época do Barão do Rio Branco, marcou a história da instituição e projetou o Brasil como um ente de destaque na arena internacional. A postura mediadora e a política multilateral ativa permitiram que o país lograsse reconhecido papel de liderança, conquistando a admiração dos mais diversos atores e, conseqüentemente, novas possibilidades de parcerias.

Porém, desde o fim do governo Lula da Silva (2003-2010), o Ministério das Relações Exteriores vem perdendo seu protagonismo. Seja por transformações no cenário internacional, seja por conflitos domésticos, a política externa brasileira vem sofrendo mudanças expressivas. Abandonando uma promissora diversificação de parcerias, o Brasil atual preza pela adesão incondicional aos Estados Unidos, ao passo que distancia-se de foros multilaterais sobre desafios globais, como é o caso das mudanças climáticas. Ao escândalo do número crescente de queimadas nas florestas brasileiras, soma-se a condução errática do governo desde o início da pandemia de Covid-19, em que o Brasil foi duramente criticado pela postura negacionista de seus governantes.

Ainda que o tradicional insulamento do Ministério das Relações Exteriores não tenha sido rompido, é inegável uma alteração do posicionamento do Brasil, que parte não da instituição, mas do atual governo. O corpo diplomático brasileiro permanece engajado no compromisso de preservar os interesses brasileiros no exterior, lutando também pela imagem do país. Nesse particular, acumulam-se as análises acerca de quais seriam os efeitos dessas transformações a longo prazo.

A presente edição d'O Cosmopolítico, nesse sentido, visa lançar luz às rupturas e continuidades da política externa brasileira. Nosso objetivo é trazer reflexões sobre distintos desdobramentos da atual condução do governo brasileiro e seus impactos sobre o Itamaraty, bem como explorar momentos marcantes da histó-

Editorial

ria da PEB. Nos trabalhos publicados no dossiê, há uma ênfase proposital sobre a América Latina. Por outro lado, ao longo da edição há produções variadas temática e geograficamente que tangem, por exemplo, desde a influência da China no sistema internacional a perspectivas de gênero no Sudão do Sul.

Visamos incentivar o engajamento da comunidade acadêmica nos mais diversos temas, a fim de influenciar positivamente a condução da política externa brasileira, e a edição 8.1 é mais um fruto do nosso compromisso com a construção da ciência na universidade. A cada gestão, O Cosmopolítico trabalha em prol da democratização do conhecimento ao divulgar produções, em especial de graduandos, pluralizando o debate das Relações Internacionais.

Como equipe, reiteramos nossa solidariedade a todos que sofreram com perdas familiares e materiais ao longo dos últimos dois anos devido à pandemia de Covid-19. Esperamos que os trabalhos dessa edição acrescentem à sua trajetória acadêmica e pessoal. Boa leitura.

Sumário

DOSSIÊ

Unasul e Prosul: uma perspectiva comparada das mudanças do regionalismo sul-americano

Beatriz de Oliveira

14

A política externa brasileira na Guerra das Malvinas

Mayara Nérís e Rafael Teixeira

26

A relação Brasil-Venezuela e os desafios atuais da política externa brasileira para a integração

Rafaela Cândido

44

“O que torna o Brasil diferente?”: uma análise do contexto sul-americano pós-guerra do Paraguai e do legado do distanciamento brasileiro

Maria Luísa Medeiros, Eduarda Souto e Victoria Maria dos Santos

59

TRABALHOS APROVADOS

A criação do mais novo país do mundo e os direitos das mulheres: o caso do Sudão do Sul

Anna Luisa Mendes e Luíza Buzzati

74

A influência da China no sistema internacional: reinserção chinesa e operações de paz da ONU como instrumento de defesa dos direitos nacionais

Gabriele Cabral

93

Sumário

A questão ambiental na Amazônia: um dilema de segurança e cooperação
Vinícius Sampaio **113**

Política externa brasileira para o meio ambiente: da formação do conceito de desenvolvimento sustentável à atuação de Jair Bolsonaro
Luís Gustavo Branco, Gabriel Soprijo e Diego Azzi **130**

Política externa do regime militar e a influência norte-americana em cada governo
Ellen de Souza **148**

Perspectivas de gênero e desenvolvimento no continente africano: uma análise dos quinze anos da ratificação do Protocolo de Maputo na Namíbia (2004-2019)
Alice Caroline Querino e Júlia Brandão e Lígia Silveira **163**

COLUNAS

Dokdo ou Takeshima? Posicionamento do Ministério da Defesa sul-coreano sobre a posse da região afeta relações com o Japão
Thaísa Viana **185**

Da história e política para as telas: o cinema pode ajudar a entender e ensinar relações internacionais?
Icaro Mesquita **194**

Sumário

O novo Itamaraty: um projeto político de desintegração regional

Thais Cristina Silva de Oliveira

199

O que podemos esperar das metas estabelecidas na Cúpula do G7 de 2021?

Amanda Mercedes de Oliveira e Nicolas Gabriel Rodrigues

205

CULTURA

Mário Travassos, o pai da geopolítica brasileira

Felipe de Barros

217

História da América Latina

Patrícia Espinoza

223



Dossier

*Beatriz Tenório
de Oliveira*

Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro do corpo editorial do Cosmopolítico.

UNASUL E PROSUL: UMA
PERSPECTIVA COMPARADA
DAS MUDANÇAS DO REGIO-
NALISMO SUL-AMERICANO

UNASUR AND PROSUR: A COMPARED PERSPECTIVE OF CHANGES IN SOUTH AMERICAN REGIONALISM

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar a jornada do regionalismo sul-americano a partir da trajetória das Organizações Regionais UNASUL e PROSUL, uma vez que o entendimento da criação, performance e substituição da primeira em relação à segunda simboliza um notável reflexo da mudança política no subcontinente. Diante disso, o contraste da relação política e cooperativa de entendimentos e discordâncias entre os países da América do Sul é refletido na configuração das organizações abordadas neste estudo. Dessa forma, a partir da exposição da queda da promissora e diversificada UNASUL a favor do incerto e desestruturado PROSUL, há como efeito a contemplação dos resultados de organização regional a partir de uma onda conservadora surgida em um contexto de mudanças internas e crises políticas na América do Sul.

Palavras-chave: UNASUL; PROSUL; regionalismo sul-americano; América do Sul.

ABSTRACT: The objective of this article is to analyze the journey of South American regionalism from the trajectory of the Regional Organizations UNASUR and PROSUR, since the understanding of the creation, performance and replacement of the first one in relation to the second one symbolizes a remarkable reflection of the political change in the subcontinent. In view of this, the contrast of the political and cooperative relationship of understandings and disagreements between the countries of South America is reflected in the configuration of the organizations addressed in this study. Thus, from the exposure of the fall of the promising and diversified UNASUR in favor of the uncertain and unstructured PROSUR, the result is the contemplation of the results of regional organization from a conservative wave that emerged in a context of internal changes and political crises in South America.

Keywords: UNASUR; PROSUR; south American regionalism; South America.



1 INTRODUÇÃO

Analisando os processos de integração regional, deve-se destacar o papel das organizações regionais (ORs) como importantes espaços de aproximação das potências locais. Ao enfatizar a integração da América do Sul, torna-se relevante a análise das causas e consequências do contemporâneo processo de abandono dos países sul-americanos em relação à participação na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), esvaziada em 2019 em direção à emergência do recém-criado e conservador Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PRO-SUL). Nesse sentido, é válido o reconhecimento da substituição das referidas organizações regionais representantes de diferentes ideologias e propostas como um significativo indicador da corrente mudança política interna, externa e regional sul-americana.

Nessa razão, é fundamental a alusão ao viés dinâmico do regionalismo, no sentido em que seu exercício multidimensional está propenso a mudanças e adaptações de acordo com a configuração econômica, social e política das nações que a sustentam (FARRELL, 2015 apud FORTI NETO, 2020, p. 132). Assim, especificando o quadro da América Latina, é possível aludir a diferentes ondas regionais sucedidas a partir de distintos momentos históricos e conjunturas geopolíticas, ao passo que as ORs representam os propósitos políticos estatais vigentes (FORTI NETO, 2020, p. 134).

Isto posto, o presente trabalho buscará apresentar os opostos contextos internacionais que exerceram influência para a formalização da UNASUL e do PRO-SUL, que se caracterizam como as ORs sul-americanas desenvolvidas após o surgimento da terceira onda regional, isto é, o regionalismo plural englobado a partir dos anos 2000, caracterizado como uma onda pós-liberal, pós-hegemônica ou pós-neoliberal, em que se predomina o caráter político-social e de identidade regional entre os Estados (FORTI NETO, 2020, p. 133).

A respeito da terceira onda regional, podemos caracterizar o movimento como propagador dos seguintes atributos:

- a) a primazia da agenda política e uma menor atenção à agenda econômica e comercial; b) o retorno da “agenda do desenvolvimento”; c) um maior papel dos atores estatais, frente ao protagonismo dos atores privados e às forças do mercado do modelo neoliberal; d) uma ênfase na agenda “positiva” da integração, centrada na criação de instituições e políticas comuns e na cooperação mais intensa em âmbitos não comerciais; e) maior preocupação às dimensões sociais e às assimetrias em quanto a níveis de desenvolvimento, e a vinculação entre a integração regional e a redução da pobreza e a desigualdade, em um contexto político em que a justiça social adquiriu maior peso na agenda política da região; f) maior preocupação com o “efeito de gargalo” e as carências de infraestrutura regional, com o

objetivo de melhorar a articulação dos mercados regionais e facilitar o acesso a mercados externos; g) mais ênfase à segurança energética e à busca de complementaridades nesse campo; h) a busca de fórmulas para promover uma maior participação e a legitimação social dos processos de integração. (COSTA, 2018, p. 59)

À vista disso, cabe destacar o regionalismo sul-americano do princípio do século XXI como um modo de resgatar a soberania da região através do diálogo político e da cooperação em prol dos interesses regionais, inseridos em um contexto geopolítico mundial multipolar e marcado pela ascensão de novas potências. Nesse sentido, atesta-se que “o objetivo da maioria dos governos da América do Sul era fortalecer a região como espaço geopolítico, não apenas geoeconômico” (CARVALHO; SENHORAS, 2020, p. 67).

Em relação a esse momento, Carvalho e Senhoras (2020) afirmam que:

Os novos esquemas regionais e as inovações institucionais envolveram a cooperação setorial de áreas como infraestrutura, energia, saúde, segurança, defesa, bem como o diálogo político e a gestão de crises. Essas iniciativas procuraram garantir a provisão de bens públicos regionais, como democracia e direitos humanos, e alcançar metas relacionadas à erradicação da pobreza, à redistribuição de renda e ao provimento de serviços sociais, a fim de garantir maior autonomia em relação às forças de mercado, à política externa dos Estados Unidos e aos demais atores hegemônicos. (CARVALHO; SENHORAS, 2020, p. 68)

Desse modo, após um breve ensaio sobre o mérito dos diferentes níveis de cooperação em áreas não tradicionais, o trabalho tem como objetivo considerar a vigência das organizações regionais como reflexos políticos e governamentais na América do Sul na terceira onda regional, ilustrados pelo desenvolvimento da UNASUL e de seu sucessor, o PROSUL, em distintas realidades contempladas.

2 A IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO MULTISSETORIAL

Em um primeiro momento, é pertinente a exposição acerca da trajetória de integração da América do Sul. Maria Regina Soares de Lima (2013, p. 176-178) aponta a frustração das inúmeras tentativas identificadas em relação à articulação do processo de integração latino-americano, associando as falhas de sua concretização às tentativas de replicar um bloco aos moldes do hegemônico modelo da União Europeia. Neste seguimento, a autora ressalta o caráter diverso e heterogêneo da América do Sul como um argumento para a defesa do enfoque de um regionalismo ao invés de uma mera integração. Particularizando a concepção da autora, deve-se associar a integração a um domínio de um espaço econômico integrado e coordenado, na medida em que o regionalismo representa a cooperação em áreas

mais plurais, priorizando a dinâmica da política externa em seu desenvolvimento (LIMA, 2013, p. 178).

Fonseca Júnior (2014, p. 17-18) aponta o estabelecimento da solidificação dos interesses latinos de não intervenção após as reuniões pan-americanas, associando paradoxalmente como uma reação contrária à proposta estadunidense de estabelecer uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nesse contexto, é possível remeter à mudança do panorama político do subcontinente no princípio dos anos 2000 como um momento de mudança da perspectiva cooperativa da América do Sul, ao passo em que a importância da integração além do campo econômico foi defendida, incentivando-se então a integração dos países além das áreas tradicionais (CRUZ, 2020, p. 113).

Logo, é oportuna a reflexão dos desafios identitários da América do Sul, no sentido em que a ausência de uma união histórica dos países em questão fomenta a perpetuação de “mitos e ressentimentos” em relação uns aos outros, propiciando um afastamento relacionado diretamente com a falta de identificação (SILVA apud FONSECA JÚNIOR, 2014, p. 22). No entanto, a superação do referido distanciamento torna-se possível através das lideranças nacionais e eficientes ações diplomáticas. Nesse sentido, é imprescindível a valorização dos intercâmbios culturais e a especialização do entendimento histórico regional para atingir, a longo prazo, uma positiva harmonização política e econômica (SILVA apud FONSECA JÚNIOR, 2014, p. 22).

3 UNASUL: ASCENSÃO E QUEDA

Uma vez apresentado o panorama da necessidade de um regionalismo sul-americano completo e coeso, retoma-se a importância dos anos 2000 como o período dos primeiros encontros em que todos os chefes de Estado da América do Sul se reuniram para compartilhar questões nacionais e regionais. Assim, no intuito de particularizar o papel da UNASUL, deve-se antes mencionar suas origens como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), formalizada na Declaração de Cuzco em 2004. Nesse sentido, o pioneirismo da CASA como mecanismo de coordenação política do subcontinente é salientado, devendo-se apontar o consenso político dos líderes sul-americanos, que eram majoritariamente de esquerda (FARIA e TANCREDI, 2015 apud FORTI NETO, 2020, p. 137-138).

Nesse contexto, deve-se referir à evolução estrutural da CASA através da re-

alização de suas três reuniões entre 2005 e 2007, em que primeiramente foram direcionadas questões mais burocráticas, seguidas pela abordagem de pautas multifacetadas e plurais de temas sociais, marcados pela Declaração de Cochabamba em 2006. Finalmente, a trajetória da CASA e a formalização da modificação nominal para UNASUL tem como contexto a Declaração de Margarita em 2007, destacando-se também a oficialização de Quito como sede da secretaria permanente. Seguindo a linha do tempo da OR, cita-se também a aprovação de seu Tratado Constitutivo em 2008 e sua vigência a partir de março de 2011 (FORTI NETO, 2020, p. 138).

A partir da exposição de seu Tratado Constitutivo, avaliam-se os objetivos da UNASUL como uma organização jurídica internacional atuante em plena vigência das instituições democráticas e dos direitos humanos, que busca fortalecer a integração sul-americana de modo consensuado em diversos âmbitos para o desenvolvimento do objetivo principal de “eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (DE UNASUR, 2008, p. 2).

Sobre os interesses da UNASUL e seu viés identitário e de integração, pode-se assegurar que:

Assim, como mais um espaço para o diálogo político (Nolte e Comini, 2016), a Unasul nasceu especificamente voltada à promoção do desenvolvimento e de uma identidade política e mais diretamente preocupada com o estado da democracia na região, vinculando esforços na formulação de políticas baseadas em direitos relacionados às necessidades dos cidadãos mais vulneráveis da América do Sul (Riggirozzi e Grugel, 2015). A organização, de caráter estritamente intergovernamental (Saraiva, 2010), reconheceu a pluralidade dos modelos econômicos, políticos e institucionais da sub-região, além de suas diversas conformações culturais, étnicas e linguísticas, abrindo a possibilidade de uma arquitetura institucional de geometria variável (Nolte e Comini, 2016). (SENHORAS; CARVALHO, 2020, p. 70)

Diante disso, a configuração da UNASUL propõe uma modalidade de cooperação regional sul-americana de modo a ultrapassar os limites dos regimes comerciais já vigentes no continente, ao passo em que não busca um modelo organizacional de substituição, mas sim a emergência de um novo campo de atuação internacional. Nesse sentido, ressalta-se a pluralidade dos domínios multissetoriais de cooperação regional observados, oportunizando-se o contato e o compartilhamento sul-americano em campos não estritamente econômicos, sendo possível mencionar a cooperação na área da saúde pública, da segurança, militar, logística, infraestrutural e social (LIMA, 2013, p. 182). Posto isso, aponta-se o intuito da UNASUL em estabelecer dinâmicas de cooperação em setores mais plurais ao mes-

mo tempo em que coexiste com órgãos de integração econômica, devendo-se destacar seu papel como órgão de complemento sobretudo ao Mercosul, baseando-se na aproximação de seus interesses econômicos e acordos bilaterais vigentes para seu pleno funcionamento (HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2020, p. 548).

Nessa continuidade, é possível destacar a configuração de seu sistema por conselhos que visavam o aprimoramento das políticas públicas em distintas áreas, inaugurados primeiramente pelo Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o Conselho da Saúde. Ao esclarecer a importância do CDS, deve-se mencionar a busca por autonomia nas decisões dos Estados sul-americanos em assuntos de defesa como uma contestação à presença estadunidense neste segmento pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Tendo isso em vista, afirma-se que sua fundação se sustentou no intuito das nações envolvidas em “resolver suas situações de crises de segurança sem intervenções extrarregionais e avançar nas discussões para formar adiante uma comunidade de segurança regional” (CARVALHO; SENHORAS, 2020, p. 70).

Nesse sentido, Marques Júnior (2020) aponta que:

A criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) no âmbito da UNASUL, mais do que a intenção de fortalecer o Sistema Interamericano de Segurança (SIS), mediante a fundação de instâncias sub-regionais de apoio à atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA), demonstra o propósito dos países sulamericanos, de inaugurarem uma experiência de regionalismo que constitua também uma instância própria de cooperação em segurança e defesa – sem a participação estadunidense para tratar dos conflitos regionais, tradicionalmente submetidos ao imperialismo diplomático dos Estados Unidos. (MARQUES JÚNIOR, 2020, p. 125)

Após isso, há como seguimento a criação de Conselhos sociais, culturais, educacionais, científicos, estruturais, de planejamento e visados ao combate do narcotráfico (MARTINS, 2011, p. 78 apud LIMA, 2013, p. 183). Em relação ao legado da UNASUL, vale destacar sua importância na atuação de crises regionais, sendo possível ilustrar a crise da Bolívia em 2008, o golpe em Honduras de 2009 e a crise do Equador em 2010 (FORTI NETO, 2020, p. 138). Com o fim de minuciar a atribuição da UNASUL como um órgão capaz de solucionar crises sul-americanas, detalha-se a sua atuação na crise da Bolívia em 2008, quando a decisão de Evo Morales em distribuir os royalties de petróleo para toda a Bolívia e não somente para as regiões petrolíferas e produtoras desencadeou protestos violentos no país (HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2020, p. 549).

A reação dos bolivianos opositores à Morales tomou então proporções internacionais após a danificação do gasoduto binacional Brasil-Bolívia. Por sua vez,

a UNASUL contribuiu para evitar uma guerra civil no país através de sua atuação rápida em apoiar o governo de Morales e isolar manifestantes, chegando então a uma resolução pacífica. Cabe mencionar que a gestão de tal crise internacional consolidou a reputação da organização, sobretudo diante da comparação em relação à OEA, que não se posicionou ativamente diante do ocorrido (HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2020, p. 549).

Todavia, deve-se aludir ao desmonte da organização, que apesar de ainda existir, se encontra em um momento de crise devido a conflitos de entendimento entre seus membros restantes e a carência de fontes de custeio para a continuidade de suas operações. Em relação à atual configuração da UNASUL, permanecem somente a Bolívia, Suriname, Venezuela e Guiana, ao passo em que as demais nações-membros aderiram ao recém criado PROSUL (MARQUES JÚNIOR, 2020, p. 132).

Nesse viés, para melhor contextualizar o enfraquecimento e desmonte da UNASUL ao longo dos anos, é essencial a análise da mudança da configuração política no subcontinente, representado pela interrupção da continuidade governamental dos Estados que a fundaram, podendo ser ilustrado pelo fim do Brasil de Lula, a Venezuela de Chávez e a Argentina de Kirchner. Nesse ângulo, deve-se associar a instauração de governos com tendências à direita na América do Sul como fundamentos para a modificação do bloco e a divisão da região (BRASIL, 2018).

Além disso, deve-se relatar o processo de decisão da maioria dos países sul-americanos quanto à suspensão de suas participações na organização, devido à discordâncias ideológicas internas. Assim, o início do esvaziamento da organização tem seu estopim em um desentendimento relacionado à secretaria-geral, quando houve uma falta de consenso após o ex-presidente colombiano Ernesto Samper deixar o cargo. Na ocasião, os países mais economicamente desenvolvidos e conservadores defenderam a posse do embaixador argentino José Octávio Bordón, decisão não apoiada pelas nações autodenominadas “bolivarianas”: Venezuela, Equador e Bolívia. Logo, após a referida ausência de conformidade internacional, a paralisação do bloco foi sucedida, estimulada pelo informe da suspensão do Brasil, Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru na organização em abril de 2018 (BRASIL, 2018). Posteriormente, devido à falta de credibilidade na organização, a decisão de se retirar da UNASUL foi seguida pela Colômbia, Equador, Bolívia e Uruguai, devendo-se mencionar também o pedido da devolução da sede em Quito por parte do Equador (FIGUEIREDO, 2019).

Nesse seguimento, em relação à fragilidade da possibilidade de interrupções de políticas regionais a partir da mudança de chefes de Estado, Costa (2018) aponta a vinculação do sistema presidencialista na América do Sul com a não continuidade de metas de integração, uma vez que a nacionalização e uma administração não-supranacional das ORs representam um caráter de instabilidade. Assim, é pertinente mencionar Winter (2012), que afirma que “o sistema personalista do presidencialismo [...] faz com que o temperamento de alguém que acumula a chefia de Estado e de governo influencie enormemente as relações com os outros Estados soberanos, tornando sua decisão, a priori, a vontade do País” (WINTER, 2012, p. 63 apud COSTA, 2018, p. 118). Desse modo, a substituição da UNASUL pelo PROSUL pode ser identificada como um resultado da mudança de instituições juntamente com a mudança de governos (COSTA, 2018, p. 118-119).

4 PROSUL: EMERGÊNCIA E REFLEXÕES

Diante da conjuntura exposta, especifica-se a criação do PROSUL, idealizado para substituir a UNASUL ideologicamente em um novo contexto político. Instaurado em Santiago em março de 2019, o PROSUL foi assinado pelos chefes de Estado da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. Ao expor suas propostas oficiais, a organização, idealizada por Piñera e apoiada por Bolsonaro e Macri, destaca a intenção de consolidar, de modo gradual e flexível, uma integração sul-americana mais efetiva visando seu desenvolvimento nas áreas de “infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais” (MACRI et al, 2019). Em relação à configuração do PROSUL, cabe a menção de que a OR se trata de um foro, não possuindo formalização jurídica como bloco, o que representa um regresso institucional em relação à composição da UNASUL (ANGELO, 2019).

A partir de sua projeção, o tratado tem por objetivo a integração sul-americana por uma perspectiva multilateral visando o desenvolvimento dos Estados envolvidos:

Conscientes de que os novos desafios que devemos enfrentar exigem mais do que nunca que trabalheemos juntos com o propósito de renovar e fortalecer o processo de integração das nações da América do Sul, em um marco institucional flexível que permita enfrentar com eficiência e eficácia os desafios que se apresentam no mundo de hoje,
Ratificamos que a integração é uma ponte rumo ao fortalecimento do multilateralismo e da plena vigência do direito internacional, instrumentos fundamentais para que possamos nos inserir de forma eficiente na quarta revolução industrial e na sociedade do conhecimento e da informação,
Baseados em rica história comum, de luta compartilhada pela independência de nossos povos, estamos decididos a unir nossas forças e vontades para resolver os problemas do

presente e enfrentar os desafios de futuro que nos dizem respeito a todos, Destacamos nosso compromisso de consolidar e aprofundar o desenvolvimento sustentável, erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões, alcançar maior igualdade de oportunidades e permitir a nossos cidadãos desenvolver seus talentos, sua capacidade de inovação e de empreendimento. (MACRI et al, 2019)

Ao analisar a adesão dos países do subcontinente ao novo tratado, deve-se indicar que, apesar de convidadas, as nações do Uruguai, Bolívia e Suriname negaram a entrada no bloco, embora tenham enviado representantes para a consolidação do mesmo (CRUZ, 2020). Além disso, é válida a menção da ausência de um convite para a Venezuela, configurando-se como a única nação sul-americana a não ser convocada para o tratado. Assim, a questão da não aderência é associada ao não cumprimento de requisitos considerados essenciais para a participação no PROSUL: a plena vigência de um governo democrático e constitucional, a separação de poderes estatais, a garantia de direitos humanos e a integridade territorial de acordo com o direito internacional (MACRI et al, 2019).

Ainda sobre a questão da Venezuela, deve-se destacar sua relevância internacional, visto que a crise do governo de Maduro é considerada uma das questões latino-americanas mais alarmantes contemporaneamente. Ao ser relacionada com o posicionamento do PROSUL, constata-se em sua configuração e atuação um notável isolamento do país, ao passo que o não reconhecimento da legitimidade de Maduro impede uma abordagem da organização na crise, ilustrado pela falta de transparência de medidas para a relevante questão dos refugiados venezuelanos (MARQUES JÚNIOR, 2020, p. 134).

Em relação às mudanças do regionalismo expostas, cabe aludir ao viés ideologicamente oposto da política externa brasileira a partir das mudanças governamentais contempladas, indicando a quebra de continuidade dos enfoques cooperativos construídos e almejados com a UNASUL:

No caso brasileiro, já desde o governo interino de Michel Temer mas com uma impressão mais radical no governo Bolsonaro, a crítica à política do Partido dos Trabalhadores (PT) foi a de catalogar sua política externa como “ideologizada”, além de uma forte crítica às instituições regionais criadas durante o período anterior (BARROS e GONÇALVES, 2019), tachando-as de ineficientes e burocratizadas. Para eles, a política externa voltada para países do Sul global e solidária preconizada pelos governos anteriores seria produto do alinhamento com governos de esquerda, e abandonava a tradicional postura hemisférica de alinhamento aos EUA. Quando, de fato, o que existe é uma virada dos rumos da política externa para prioridades extremamente derivadas de posturas ideológicas. A contrapartida não seria uma política externa “desideologizada”, mas sim um afastamento sistemático e deliberado dos governos de esquerda, principalmente de Cuba e da Venezuela, para voltar a ter um maior alinhamento com os Estados Unidos considerado como o único ator estratégico importante. (HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2020, p. 552-553)

Fazendo eco às palavras de Celso Amorim (2019, apud PUTTI, 2019) , o des-

monte da UNASUL diante do cenário político contemporâneo significa o interrompimento de um contínuo processo de integração e autonomia da América do Sul, indicando um trágico e desagregador processo. Nessa lógica, o ex-chanceler questiona a necessidade da criação de um novo bloco ao invés de uma possível reforma da UNASUL. Além disso, Amorim entende o propósito do PROSUL como não significativo, criticando sua precária estruturação e composição formada apenas por países com tendência à direita, privilegiando o alinhamento e a subordinação sul-americana aos interesses políticos dos Estados Unidos.

Em relação a isso, Marques Júnior (2020) afirma:

Parece clara a diretriz da política diplomática brasileira contemporânea no sentido da busca de uma relação privilegiada com os Estados Unidos, mas esse alinhamento ao invés de beneficiar, pode vir a atrapalhar a integração regional sulamericana, menoscabando o papel do Brasil como potência regional, ao passo que nos governos brasileiros após a redemocratização verificava-se uma busca de autonomia por participação. Da redemocratização até o final de 2018, a política diplomática nacional não queria retornar àqueles períodos do passado em que o Brasil se via como um aliado dos Estados Unidos. (MARQUES JÚNIOR, 2020, p. 133)

Ainda, ao emparelhar ambas ORs, Cruz (2020) realiza uma análise comparativa entre as conjunturas políticas observadas entre a criação da UNASUL e a emergência do PROSUL, apontando a predominância dos governos de esquerda da primeira em contraste à contemporânea ascensão da direita conservadora no contexto do segundo. Nesse sentido, retoma-se a mudança do alinhamento da integração sul-americana, marcada pela alteração política e ideológica governamental do subcontinente, em que predomina a substituição das metas autônomas e soberanas para um projeto “simplório e genérico” de integração (CRUZ, 2020, p. 112).

Assim, apesar do PROSUL se definir como “um fórum sem ideologias, sem burocracias, franco e direto com democracia e direitos humanos” (PIÑERA, 2019 apud FORTI NETO, 2020, p. 145), deve-se apontar o alto valor político e ideológico constatado na transição da UNASUL para o PROSUL, na medida em que a substituição da prévia organização regional plural se deu devido ao acirramento de valores associado à desconexão dos países sul-americanos. Desse modo, a criação da nova OR é visualizada como uma refutação da direita em relação à perspectiva de integração da esquerda (FORTI NETO, 2020, p. 131; 145).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os distintos momentos políticos apresentados e a exposição da criação e atuação das organizações regionais UNASUL e PROSUL, torna-se fun-

damental o entendimento da mudança ideológica provinda da onda conservadora – ocupando o lugar da anterior e enfraquecida onda de esquerda – à níveis domésticos e internacionais para a nova e contemporânea configuração do regionalismo na América do Sul. Assim sendo, é possível avaliar criticamente o esgotamento da coesão e concordância da UNASUL como uma perda imensurável para a trajetória da cooperação sul-americana em campos tão relevantes.

Em vista disso, apesar da similaridade de temas propostos entre ambas as ORs em que o presente trabalho se concentrou, deve-se referir à ausência de uma clareza nos planos de integração e uma fraca estruturação contemplada no PROSUL, representando preocupantes expectativas para a união do subcontinente. Nesse sentido, a intensa separação ideológica do bloco simboliza uma notável barreira para uma união e construção identitária dos países em questão, visto que, diferentemente do período de pleno funcionamento e participação da UNASUL, o PROSUL não possibilita a concessão de um espaço de diálogo e de troca para a América do Sul como um todo.

Por fim, é oportuna a menção do consideravelmente pouco tempo de atuação do PROSUL, o que o qualifica como objeto de estudo significativamente novo, e portanto, com efeitos ainda não conclusivos e com escassez de resultados práticos encontrados. Não obstante, as reflexões em relação às conjunturas regimentais de cada organização regional se configuraram como indispensáveis parâmetros para a assimilação do regionalismo sul-americano, no sentido em que a pluralidade de tópicos englobados pelas ORs representam abundantes e diversificadas fontes para melhor compreender as nações sul-americanas em âmbitos internos, externos e regionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELO, Tiago. Novo bloco sul-americano, Prosul “já nasce excludente”, diz especialista. **Brasil de Fato**, São Paulo, 22 de março de 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/03/22/novo-bloco-sul-americano-prosul-ja-nasce-excludente-diz-especialista/>. Acesso em 28 maio 2021.

BRASIL e outros cinco países suspendem atividades na Unasul: Nações protestam contra paralisação e vacância do posto de secretário-geral do bloco. **Veja**, 20 abr. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/brasil-e-otros-cinco-paises-suspendem-atividades-na-unasul>. Acesso em: 27 nov. 2020.

CARVALHO, Patrícia Nasser de; SENHORAS, Elói Martins. Crise no Regionalismo Sul-Americano: Discussões Sobre Integração, Fragmentação e Desintegração. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 61-92, 2 dez. 2020.

COSTA, Jackeline Ferreira da. **Integração Regional na América Latina: A Unasul no Contexto de Ascensão e Queda dos Governos de Esquerda**. Orientador: Dr. Murilo Gasparido. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2018.

CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira. Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou? **Revista de Geopolítica**, v. 11, n. 4, p. 111-122, out./dez. 2020.

DE UNASUR, Tratado Constitutivo. **Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**. 23 maio 2008. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf. Acesso em: 28 nov. 2020.

FIGUEIREDO, Danniell. Prosul: entenda o novo bloco sul-americano. **Politize**. 3 abr. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/prosul/>. Acesso em: 29 nov. 2020

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Prefácio. In: SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.

FORTI NETO, Octávio. Da Unasul para o Prosul: A Visão do Estado de Direito e o Regionalismo Latino-Americano. **Conjuntura Global**, v. 9, n. 1, 2020.

HERNÁNDEZ, Lorena Granja; MESQUITA, Barbara. Da Unasul ao Prosul: (contra) dinâmicas na integração regional e suas consequências acumulativas. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 9, n. 18, p. 538-563, 2020.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 167-201, 2013.

MACRI, Mauricio et al. **Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul**. Santiago, 22 de março de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/mecanismos-internacionais/declaracao-presidencial-prosul>. Acesso em: 23 nov. 2020.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Mudanças no Multilateralismo Regional Sul-Americano: Perspectivas da Substituição da Unasul pelo Prosul. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, v. 6, n. 1, 2020.

PUTTI, Alexandre. Brasil fora da Unasul é “total subordinação aos EUA”, diz ex-chanceler. **CartaCapital**, 16 abr. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/brasil-fora-da-unasul-e-total-subordinacao-aos-eua-diz-ex-chanceler/>. Acesso em: 29 nov. 2020.

Mayara Sousa de Oliveira Nérís e Rafael de Mattos Teixeira

Graduandos em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membros do corpo editorial do Cosmopolítico.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA GUERRA DAS MALVINAS

BRAZILIAN FOREIGN POLICY IN THE FALKLANDS WAR

RESUMO: O presente artigo analisa a postura brasileira em relação ao conflito nas Malvinas. Para tal, abordamos os paradigmas existentes na política externa nacional do período, em especial o globalista, que marcou os governos de Ernesto Geisel e João Figueiredo. Além disso, buscamos compreender como ocorreu a guerra, analisando o histórico entre Argentina e Reino Unido nas ilhas, assim como as simbologias e motivações existentes na disputa. Por fim, há uma análise da “neutralidade imperfeita” que o Brasil adotou ao apoiar as ambições argentinas, considerada fundamental para a consolidação do entendimento entre os dois países, o que posteriormente possibilitou a criação do Mercosul. O trabalho foi construído a partir da revisão bibliográfica de autores brasileiros que abordam as tradições da política externa do Brasil, bem como a Guerra das Malvinas e suas repercussões no país.

Palavras-chave: política externa brasileira; paradigma globalista; guerra das Malvinas; Argentina.

ABSTRACT: The present article analyzes the Brazilian position in the Falklands conflict. To this end, we approach the existing paradigms in the national foreign policy of the time course, especially the globalist, that marked Ernesto Geisel’s and João Figueiredo’s governments. Moreover, we seek to understand how the war occurred, analyzing the history between Argentina and the United Kingdom on the islands, as well as the symbologies and motivations that existed in the dispute. Lastly, there is an analysis of the “imperfect neutrality” adopted by Brazil in support of argentinian ambitions, considered fundamental for the consolidation of the understanding between the two countries, which later made the creation of Mercosur possible. This work was built based on the literature review of Brazilian authors that approach the traditions of Brazilian foreign policy, as well as the Falklands War and its repercussions in the country.

Keywords: Brazilian foreign policy; globalist paradigm; Falklands war; Argentina.



1 INTRODUÇÃO

Discutir sobre a Guerra das Malvinas no Brasil é, sem dúvidas, uma tarefa de extrema importância. Como aponta Candeas (2010, p. 11), a relação estratégica do Brasil com a Argentina é certamente a mais intensa, profunda e antiga de nossa história diplomática. Por muito tempo, esse país foi visto como nossa maior ameaça no que diz respeito à segurança nacional (FRAGA, 1996). Dessa forma, um conflito internacional de grandes proporções envolvendo nosso vizinho com relações mais próximas — e complexas — já seria um evento a ser acompanhado e analisado de perto. As circunstâncias dessa guerra, porém, intensificaram essa tendência. Brasil e Argentina encontravam-se sob a égide de regimes militares autoritários, passando por um período de recessão econômica e instabilidades internas, sob um contexto internacional de recrudescimento das tensões da Guerra Fria. Vale ressaltar que, tendo em vista tal posição central da Argentina para o Brasil e a multiplicidade de eventos que contribuíram para o desenvolvimento da relação bilateral nos anos 1980, o presente trabalho limita-se a analisar os eventos intimamente ligados à Guerra das Malvinas e à política externa brasileira do período.

A chamada “Segunda Guerra Fria”, ou ainda “Nova Guerra Fria”, colocava os Estados Unidos mais uma vez na posição agressiva de confronto ao “Império do Mal”¹. Ou seja, o conflito Leste-Oeste permanecia como o centro das prioridades da política externa norte-americana. O governo Reagan empreendeu políticas que não só elevaram a taxa de juros, mas serviram como instrumentos “para a subjugação política e extração de recursos do Terceiro Mundo” (VISENTINI, 1996, p. 470). Nesse contexto, com o advento da Guerra das Malvinas, os Estados Unidos posicionaram-se conforme suas prioridades e alianças mais imediatas: subjugando o sistema americano e apoiando o Reino Unido, no momento também sob um governo conservador. Esse movimento fez parte do que a diplomacia brasileira avaliou como “uma rearticulação do sistema internacional, fortemente negativa para a autonomia dos países de porte médio do Terceiro Mundo” (VISENTINI, 1996, p. 470).

A política externa brasileira, em linhas gerais, tradicionalmente buscou perseguir os interesses brasileiros, avaliando o contexto internacional para agir e formar alianças. Durante a Guerra das Malvinas, tal diretriz foi evidenciada: o país adotou uma postura inequivocamente tendenciosa ao apoiar a Argentina, embo-

1 Termo utilizado pelo presidente estadunidense Ronald Reagan em 1983 na Associação Nacional de Evangélicos para se referir à União Soviética.

ra oficialmente sua posição fosse neutra. A construção desse posicionamento foi, conforme evidencia Vidigal (2007), de suma importância para a diplomacia brasileira, exigindo habilidade — e fez a diferença em delicadas crises ao longo do conflito. Tal eficiente avaliação da conjuntura só foi possível devido à adoção pela diplomacia brasileira de um paradigma globalista que buscou diversificar as relações bilaterais, medida necessária em decorrência de mudanças em âmbito internacional. Dessa forma, o presente trabalho visa dissertar sobre como a tradição da política externa, a diferenciada relação Brasil-Argentina e o cenário internacional desenhado, especialmente no que diz respeito aos Estados Unidos, influenciaram o Brasil no cálculo do seu posicionamento.

2 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O golpe militar de 1964 trouxe uma série de mudanças para a sociedade brasileira, não só em âmbito interno, mas também para suas relações exteriores. A chegada dos militares ao poder inaugurou um novo período de aproximação com os Estados Unidos denominado americanismo (PINHEIRO, 2000). Segundo Maria Regina Soares de Lima (1994, p. 40), o americanismo defende que, devido a sua posição hegemônica, a potência estadunidense é o eixo da política externa nacional, sendo, portanto, defendida uma aproximação com o país para aumentar o poder de negociação brasileiro. A ascensão de Ernesto Geisel e seu chanceler, Azeredo da Silveira, porém, buscou reorientar a política externa para um paradigma globalista, entendimento construído a partir de ideias do embaixador Araújo Castro, que apresentou críticas nacionalistas ao americanismo se inspirando em uma relação centro-periferia para justificar uma visão globalizada e diversificada da política externa (LIMA, 1994).

Essa mudança se fez necessária no contexto em que o crescimento econômico brasileiro sofria ameaças a partir da deterioração da relação entre as superpotências, o que deslocou o conflito Leste-Oeste em direção Norte-Sul, levando o Terceiro Mundo a se tornar um novo polo de forças políticas (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Assim, buscou-se fortalecer uma posição terceiro mundista e um aumento de reivindicações frente aos países desenvolvidos, utilizando-se da diversificação de relações bilaterais para encontrar alternativas econômicas e políticas dentro do mundo capitalista, avançando um projeto desenvolvimentista e de aumento de influência global (LIMA; MOURA, 1982).

Entre as medidas de grande impacto nesse período, as quais demonstram a nova orientação paradigmática globalista, pode-se destacar o restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China e o reconhecimento da independência de Angola, simultaneamente ao crescente desacordo do governo brasileiro com os Estados Unidos em uma série de questões como, por exemplo, a assinatura do acordo de cooperação nuclear com a Alemanha (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1998). Em relação à América Latina, o governo Geisel, apesar de alguns avanços, não teve tanto êxito devido a um descompasso entre a postura política do Itamaraty e a ideológica dos militares, que mantiveram grande influência na política externa da região devido à preocupação com a repercussão das mudanças entre os países vizinhos e o desejo de estar no controle para barrar uma eventual expansão do socialismo no continente (LIMA; MOURA, 1982).

Maiores mudanças em relação à política externa para a América Latina puderam ser vistas no governo seguinte, sob comando do último presidente-ditador, João Figueiredo, que chegou ao poder com a promessa de ser responsável pela redemocratização. Para a chancelaria, escolheu Ramiro Saraiva Guerreiro, com quem manteve o padrão visto com os outros ministros no que se refere ao processo decisório, já que “não coordenava de maneira tão criteriosa os assuntos de natureza internacional, não assumia a função de árbitro de disputas burocráticas, nem compunha com seu chanceler uma parceria especial” (PINHEIRO, 2000, p. 467 apud SILVA; SILVA, 2020, p. 13-14).

O governo Figueiredo não mudou substancialmente a política externa brasileira, entretanto, a sua linha básica de atuação, o universalismo, adaptava o programa exterior à mundialização do sistema internacional, transformando, assim, o pragmatismo de Geisel em uma estratégia articulada e coerente, o que significava integrar o país tanto ao Terceiro Mundo quanto ao Ocidente desenvolvido, promovendo um diálogo permanente e universalizante em que o Brasil se encontrava em uma posição de conexão entre os dois eixos (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Um ponto fulcral para o novo governo foi a América Latina que, junto com a Argentina em particular, tornou-se uma prioridade.

A relação Brasil-Argentina pode ser dividida em três momentos importantes durante a segunda metade do século XX: um período pré-ditadura militar em que ocorreu uma convergência estrutural que seria um primeiro ensaio de integração (1958-1962), um segundo momento em que ocorre a construção do entendimento bilateral (1962-1986) e, por fim, com a redemocratização de ambos, o início defini-

tivo do processo de integração (VIDIGAL, 2007). A construção desse entendimento bilateral ocorreu em meio a aproximações e distanciamentos, visto que durante boa parte da ditadura militar brasileira, os dois países se viram diante de grandes divergências que impactaram a sua relação, em especial entre 1972 e 1976, quando é caracterizada a dificuldade de diálogo entre os dois países.

Nesse sentido, a região do Rio da Prata foi um dos cenários onde ocorreram alguns desses atritos. A busca brasileira pelo aproveitamento hidrelétrico no Prata com a construção de Itaipu criou o temor em seu vizinho platino de que seria alterado o frágil equilíbrio de poder na região em seu favor, o que fez com que a Argentina se empenhasse em interromper as ambições brasileiras, recorrendo a fóruns internacionais em uma tentativa de ser consultada antes de se iniciar as obras (NETO, 2006). Refletindo uma disputa pela preponderância na América do Sul que teve seu ápice de tensão em 1973, ano em que, à revelia dos argentinos, é assinado o Tratado de Itaipu entre Brasil e Paraguai, o aumento de contraste regional já inquietava os portenhos devido ao forte crescimento econômico brasileiro baseado em industrialização que contrastava com a sua estagnação econômica com dependência cada vez maior de exportação de produtos primários (GIL, 2016).

A ascensão de Geisel e sua política juntamente a ocorrência do golpe militar na Argentina em 1976 permitiram um momento favorável para a superação das dificuldades existentes entre os dois países, pois, ainda que a postura ideológica dos militares levasse à manutenção de desconfianças mútuas em relação às suas pretensões, um fortalecimento bilateral pela aproximação na área nuclear e de segurança se concretizou (VIDIGAL, 2007). Ainda assim, a consolidação do entendimento entre os dois países só ocorreu com a priorização regional no universalismo de João Figueiredo, que visou recuperar uma identidade latino-americana, reduzir tensões internacionais, superar dificuldades históricas do continente e criar condições para uma maior cooperação e integração econômica, sendo estimulada, em plano internacional, pelo segundo choque do petróleo e a retração de apoio financeiro dos Estados Unidos com a ascensão de Ronald Reagan (LIMA; MOURA, 1982) (NETO, 2006).

Assim, Figueiredo toma uma série de medidas com esse objetivo, como a ordem expressa para que Saraiva Guerreiro solucionasse o caso no Prata — acarretando na assinatura do Tratado Tripartite que possibilitou a construção das usinas de Itaipu e de Corpus —, e sua viagem presidencial à Argentina em 1980, a primeira de um chefe de Estado brasileiro desde Vargas (NETO, 2006). Entre vários acordos

bilaterais no período, também se destaca a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear que, visando aspectos tecnológicos, produtivos, técnicos e de formação de pessoal, se tornou um marco oficial de aproximação na perspectiva das históricas rivalidades estratégico-militares (OLIVEIRA, 1998). Assim, com Figueiredo, as relações bilaterais alcançaram um alto patamar de consolidação, entretanto, o ápice desse entendimento que possibilitou a futura criação do Mercosul só ocorreu em 1982, com o posicionamento brasileiro mediante à crise das Malvinas (VIDIGAL, 2007).

3 AS MALVINAS EM DISPUTA

O conflito sobre a soberania das ilhas remonta às Grandes Navegações, uma vez que seu descobrimento permanece impreciso e passa por diferentes perspectivas. Em parte, isso se deve a grande dificuldade de encontrar e assimilar materiais sobre esse momento histórico, em que cada um dos exploradores de diferentes nacionalidades denominou o arquipélago de uma forma distinta (NETO, 2006). Em especial, merecem destaque as versões da Argentina e do Reino Unido. Para a primeira historiografia, com base em cartas náuticas se defende que as ilhas foram descobertas por espanhóis, apesar de não se saber quem seria o navegador. Já para os britânicos, o capitão inglês John Strong descobriu o arquipélago. Ambos reconhecem que Strong foi ao território e o denominou *Falkland Sound* em homenagem ao patrocinador de sua viagem. É sabido ainda que elas foram visitadas por portugueses e holandeses, mas foram pescadores franceses do porto de *Saint Maló* que primeiro as ocuparam e as denominaram *Malouines*, que se adaptou ao vocábulo espanhol como Malvinas (WALSH, 1997).

A partir desse momento, as ilhas se tornaram palco de disputas entre França, Espanha e Inglaterra que colocavam e retiravam colonizadores conforme quem garantisse sua posse. Com o fim do Vice-Reino do Rio da Prata, a Argentina passou a controlar formalmente as ilhas por meio do “direito de herança” dos territórios espanhóis, o que teve fim com a ocupação inglesa em 1833, quando o arquipélago foi apropriado, os habitantes foram expulsos, colonos ingleses se estabeleceram e foram criados um entreposto comercial e um posto de abastecimento de navios, situação que se mantém até os dias atuais (NETO, 2006). É importante ressaltar que a tomada das Malvinas não foi a primeira das investidas inglesas na região e, na verdade, representa um contexto maior de expansão colonialista. Nesse sentido, o

professor e historiador Osvaldo Coggiola afirma que:

[A] Inglaterra aproveitou a invasão francesa de Espanha, e a consequente crise (desabamento, seria melhor dizer) do império colonial espanhol para invadir o Rio da Prata, fazendo flamejar a bandeira inglesa sobre a Praça Maior de Buenos Aires por algumas semanas, em 1806. Essa primeira tentativa [...] fracassou, não pela oposição das autoridades espanholas (que fugiram), nem da aristocracia comercial local (que a apoiou), mas pela resistência da população. Em 1807, houve nova tentativa [...] que experimentou novo fracasso. [...] [Assim] A ocupação inglesa das Malvinas em 1833 deve ser vista como parte das tentativas inglesas de estabelecer domínios coloniais no Atlântico Sul. (COGGIOLA, 2012, p. 176)

Para a Argentina, a perda das ilhas também foi parte de um processo maior envolvendo a visão de seus nacionais sobre as questões territoriais. Diferentemente da maioria dos países do continente, que mantiveram suas linhas coloniais ou por elas se expandiram, a desintegração do Vice-Reino do Rio da Prata e o resultado de uma série de negociações sobre disputas fronteiriças geraram uma percepção revisionista e fatalista para opinião pública de que o país foi vítima de agressões expansionistas que colocavam em risco a sua própria existência (DOS SANTOS, 2016). Essas percepções somente começaram a ser questionadas no final do século XX, quando se destacaram os trabalhos de Carlos Escudé. No entanto, a crença revisionista acabou por influenciar uma série de governos no país e, em especial:

[...] se tornou praticamente a doutrina oficial do regime militar que governou a Argentina entre 1976 e 1983. A visão de uma nação desmembrada condicionou as negociações sobre [...] conflitos e, conseqüentemente, a condução das relações internacionais da Argentina como um todo. Consolidou-se a ideia de país que não admitiria mais ceder território. (DOS SANTOS, 2016, p. 93)

Assim, a ditadura militar deu uma nova roupagem à disputa pelo arquipélago. Instaurado em 1976, o autodenominado Processo de Reorganização Nacional (PRN) derrubou o governo de Isabel Perón, que passava por uma grande crise política e econômica, e, com apoio dos Estados Unidos para combater movimentos de esquerda, instaurou um regime autoritário em que as Forças Armadas se sobrepujaram às instituições do Estado argentino (NETO, 2006).

Importante ressaltar que, salvo em alguns períodos, as reivindicações sobre as ilhas não cessaram completamente, havendo uma série de reclamações argentinas junto ao governo britânico. A partir da década de 1960, a questão tomou outras proporções quando se tornou tema de debates na Organização dos Estados Americanos (OEA), no Movimento dos Países Não-Alinhados e na Organização das Nações Unidas (ONU), se destacando a aprovação de resoluções em 1965 e 1973 na Assembleia Geral que pressionavam o Reino Unido a agir para resolver o litígio e resultaram no estabelecimento de negociações (WALSH, 1997).

Com o decorrer dos anos, no entanto, as negociações desandaram. A ditadura passava por um momento crítico em que a política econômica liberal em voga resultou na desindustrialização do país, o que elevou as tensões sociais. Tais fatores, como as desigualdades, a corrupção e as mudanças na burocracia estatal, impediram o acesso a serviços e a supressão de direitos básicos e a forte repressão elevou ainda mais a insatisfação, que se canalizou em uma manifestação em março de 1982 (NETO, 2006). Além disso, o desfecho desfavorável à Argentina no conflito com o Chile em torno do Canal de Beagle levou o governo militar a entender a posição da Argentina no Atlântico Sul como fortemente ameaçada (DE CAMPOS, 2011). Rapidamente a ditadura militar descobriu a “solução” para conquistar credibilidade e legitimidade, na busca de se utilizar do sentimento territorial nacionalista de sua população, as Malvinas foram tomadas.

A disputa por um território tão ao sul do Atlântico está também ligada aos interesses de exploração dos recursos naturais da região, especialmente à busca por petróleo e gás no mar territorial (CARVALHO, 2015). Além da exploração de recursos energéticos, a pesca e a criação de ovinos são outras atividades econômicas relevantes para a ilha (CARVALHO, 2017). No que diz respeito ao Reino Unido, a defesa desse território longínquo também estava intrinsecamente ligada a fatores político-econômicos. O governo britânico de Margaret Thatcher foi marcado por paradoxos (HOBSBAWM, 1995). As tentativas de implementação de medidas neoliberais para o resgate da economia suscitaram fortes críticas por parte da esquerda e aumentaram a impopularidade da líder mesmo entre seus aliados conservadores, causando enorme desgaste político e nenhuma melhora imediata da economia (NETO, 2006).

Internamente, o cenário britânico não era favorável: após a chamada década perdida de 1970 com os choques do petróleo, a economia estava arrasada. O desemprego atingiu níveis semelhantes aos do período da Grande Depressão, nos anos 1930, e protestos se espalharam por várias cidades do país (ANDERSON, 2014). É importante ressaltar também o delicado contexto internacional do Reino Unido em que, apesar de ter saído virtualmente vitorioso, o país estava econômica e socialmente arrasado após a Segunda Guerra, tendo perdido seu histórico lugar de primazia no Sistema Internacional e passando a ser um espectador de segunda classe frente ao escalante conflito entre Estados Unidos e URSS na configuração bipolar da Guerra Fria. Neto (2006, p. 89) aponta que o processo de descolonização e o caso do Canal de Suez também contribuíram para o aprofundamento da sua

perda de prestígio, assim como um “trauma” na auto-estima da população. Além disso, a entrada argentina na ilha causou mais uma vez a sensação de “fraqueza militar”, ameaçando seu controle de postos chave para o fluxo comercial e o acesso a produtos primários importantes (CARVALHO, 2017, p. 57).

Para entender esse evento internacional, portanto, é preciso olhar além da compreensão pragmática de que as Malvinas representavam apenas “uma coleção de ilhas numa parte inacessível e inclemente do Atlântico Sul” (FREEDMAN, 1982, p. 197, TRADUÇÃO NOSSA). Ambos os países enfrentavam um turbulento cenário doméstico e internacional. A perda ou a conquista de um território representava muito mais do que apenas os ganhos brutos materiais que ele poderia proporcionar. O movimento argentino baseou-se nas suposições de que o Reino Unido não mobilizaria tropas e recursos para um território distante e que haveria neutralidade estadunidense em eventual conflito, ambas equivocadas.

É verdade que as Malvinas não figuravam alta prioridade diplomática para o Reino Unido, que por anos se recusou a resolver a disputa com a Argentina ou aceitar plena responsabilidade pelo futuro da ilha (NETO, 2006; FREEDMAN, 1982). No entanto, se a tomada das Malvinas pela Argentina teria o aspecto moral de restauração do respeito do regime, para o Reino Unido a situação era diametralmente oposta. A perda de um território por meio da invasão militar por um regime ditatorial, desrespeitando todos os princípios de solução pacífica de controvérsias internacionalmente pregados, constituiu um grave insulto à moral de uma já baleada potência relegada à segunda classe.

De forma semelhante, seguindo certa linha de raciocínio, não era absurdo pensar que os Estados Unidos se manteriam neutros na disputa. Cardoso, Kirchbaum e Van Der Kooy (1983) argumentam que havia uma tese à época de que o país, como maior potência hegemônica do Ocidente, buscariam ativamente uma solução pacífica e agiriam de maneira semelhante à Crise do Suez (1956), quando não apoiaram o Reino Unido. Um delegado enviado para tentar amenizar as tensões afirmou a neutralidade do país anteriormente ao conflito e o próprio presidente Reagan vacilou para o presidente argentino ao responder que lado apoiava (NETO, 2006). As relações Argentina-EUA em muito melhoraram com a ascensão de Reagan à presidência e a administração estadunidense cultivou nos generais argentinos a percepção de que havia uma “aliança especial” entre os dois países (VISENTINI, 1996, p. 477).

Além disso, conforme aponta Márcio Teixeira de Campos (2011), ao parti-

cipar simultaneamente de dois tratados de defesa com os envolvidos no conflito — da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) com o Reino Unido e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) com a Argentina —, esperava-se neutralidade, não apoio a uma das partes. Ao invocar o TIAR, a Argentina questiona quem era o verdadeiro agressor no histórico das Malvinas, tendo apoio inicial inclusive da diplomacia brasileira; entretanto, as relações americanas em geral, e argentinas em particular, com os Estados Unidos são severamente desgastadas no processo (NETO, 2006). A potência não reconheciam a soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas e, portanto, não entendiam a ação argentina como cabível dentro dos termos do TIAR (DE CAMPOS, 2011).

É interessante ressaltar o impacto que o posicionamento estadunidense teve sobre a América Latina. Diversos autores apontam o momento como de enfraquecimento do TIAR e de desconfiança por parte dos países latinoamericanos acerca dos reais interesses dos Estados Unidos no continente. Em especial, Carvalho (2017, p. 48) ilustra que:

Para os EUA, a validade do TIAR estava coadunada com o perigo do avanço soviético no continente americano, e o apoio ao Reino Unido foi consequência de uma interpretação estadunidense, na qual a Argentina teria iniciado o confronto (TRINDADE, 1983), o que torna ilegítima a invocação do instrumento continental (PINTO, 2015), bem como demonstra a importância marginal que a América Latina possui em relação aos EUA (MATOS, 1976) e o apoio que estes prezam em primeiro lugar aos seus parceiros da OTAN (SILVA, 2014), que juntamente com o Pentágono solicitaram junto ao presidente dos EUA, Ronald Reagan, incrementos de natureza bélica no Atlântico Sul. (VISENTINI, 2012)

Conforme aponta Freedman (1982), apesar de contar com a pressão diplomática de importantes aliados, como os Estados Unidos, e da mediação da ONU, desde o princípio a resposta britânica buscou se estruturar à altura da agressão, ou seja, estruturando-se militarmente. Esse movimento foi fortemente influenciado por Henry Leach, primeiro Lorde do Almirantado, chefe da Marinha Real Britânica e responsável por aconselhar Thatcher nos primeiros momentos do conflito, argumentando acerca de seus possíveis efeitos sobre o nacionalismo britânico (ANDERSON, 2014). Logisticamente, a mobilização e posterior vitória do Reino Unido são consideradas notáveis até os dias de hoje (FREEDMAN, 1982; ALVES; DE CAMPOS, 2012).

Havia fatores que preocupavam a chamada “Senhora dos Mares”: a distância de quase 13.000 km a ser percorrida até o arquipélago, além das condições climáticas do Atlântico Sul e questionamentos acerca das próprias capacidades militares do país naquele momento (ANDERSON, 2014). Contando com o apoio logísticos

dos Estados Unidos, que cederam sua base aérea na Ilha de Ascensão e facilitaram o acesso a imagens de satélites mostrando a localização das tropas argentinas, os soldados britânicos derrotaram os argentinos em poucas, porém rápidas e violentas batalhas após apenas três semanas do desembarque das tropas terrestres britânicas na ilha — apesar de uma comprovada superioridade de capacidades militares britânicas, os fatores relacionados à organização, comando e experiência de tropas foram essenciais no desfecho da guerra (DE CAMPOS, 2011; ALVES; DE CAMPOS, 2012).

Não há consenso sobre as subdivisões das fases da Guerra das Malvinas. De Campos (2011) utiliza três fases: da ocupação militar argentina até o desembarque britânico; estabelecimento e expansão, pelos britânicos, da cabeça-de-praia em San Carlos e ataque final britânico. Maia (2019), de maneira semelhante, divide o conflito em guerra naval, guerra aeronaval e guerra terrestre. Já De Campos e Alves (2012) reduzem as fases a duas: conflito aeronaval e terrestre. Embora o presente trabalho não se proponha a construir uma análise a partir de um viés militar, é importante destacar que o conflito armado mais recente no Atlântico Sul em muito impactou as estratégias militares dos países sul-americanos, especialmente o Brasil (ALVES; DE CAMPOS, 2012).

4 O BRASIL E AS MALVINAS

Com as relações políticas entre Londres e Buenos Aires cortadas, a embaixada brasileira passou a representar os negócios argentinos frente aos britânicos (NETO, 2006). Segundo Filmus (2015), historicamente o Brasil demonstrou apoio à reivindicação sobre a questão das Malvinas em diversas ocasiões e fóruns internacionais, como o Mercosul e as Nações Unidas. Após a mencionada significativa aproximação Brasil-Argentina e devido à importância histórica do país platino para a diplomacia brasileira, a violação argentina ao direito internacional colocava o Brasil numa posição delicada.

Por um lado, o principal objetivo da diplomacia britânica era isolar a Argentina e trabalhar para a construção de uma imagem do país como errado no conflito (ANDERSON, 2014). Londres representava um forte aliado comercial e responsável pelos créditos de rolagem da dívida brasileira (SANTOS, 2018). Havia um temor de que os bancos de Londres se tornassem mais rígidos para conceder empréstimos ao Brasil, movimento do qual o país era dependente (WALSH, 1997). Além disso,

o Reino Unido era membro permanente do Conselho de Segurança e possuía o seguro apoio da maior potência do mundo, os Estados Unidos. Posicionar-se explicitamente contra ou a favor de um dos dois poderia comprometer ainda mais o país frente a possíveis repercussões comerciais negativas.

Por isso, embora simpático às aspirações argentinas, o Brasil não se posicionou abertamente a favor do país. Em consonância com sua histórica habilidade diplomática, os pronunciamentos brasileiros não focaram na agressão argentina, mas no brado pelo fim do conflito. Santos (2018) demonstra, ao comparar trechos de mensagens enviadas pelo presidente João Figueiredo aos líderes argentinos e britânicos, uma perceptível simpatia brasileira pelas reivindicações argentinas. Apesar disso, como aponta Vidigal (2007), a diplomacia britânica compreendeu bem a opção brasileira. Além de simpatia com a reivindicação argentina, antes do conflito, o Brasil vinha empreendendo uma série de ações que procuravam superar a rivalidade com a Argentina e buscou proteger a continuidade da incipiente tentativa de integração econômica entre os dois países.

Outro fator de extrema relevância nessa conjuntura foi o golpe sofrido pelo sistema interamericano após o apoio ao Reino Unido por parte dos Estados Unidos, movimento abertamente criticado pelo presidente brasileiro e pelo chanceler à época, Saraiva Guerreiro, o que levou a um esfriamento das relações Brasil-EUA (VIDIGAL, 2007; SANTOS, 2018). Por isso, a relevância de pautas exclusivas à região da América Latina passou a figurar como maior prioridade frente à política externa universalista empreendida pelo governo brasileiro (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993), após a compreensão de que a região tinha interesse apenas acessório frente aos Estados Unidos. Nesse período, houve um significativo desgaste da imagem da potência, assim como da utopia de solidariedade entre países capitalistas ocidentais (NETO, 2006).

Nesse momento, portanto, os posicionamentos brasileiros em relação ao conflito passam a constituir importante elemento do sistema latinoamericano. Não só porque o apoio brasileiro à Argentina era essencial para os portenhos, mas porque colocava o país na posição de protetor de instituições como a OEA e o TIAR, além de fundamentar os caminhos para o aprofundamento da integração Brasil-Argentina e, posteriormente, da América do Sul como um todo (WALSH, 1997; VIDIGAL, 2007). Como apontam Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 238), contrariando a tendência de alguns outros Estados latino-americanos que passaram a considerar a OEA um fórum “inútil e ultrapassado”, a diplomacia brasileira buscou reerguê-la.

Vale ressaltar que em instituições como a própria a OEA e a ONU, o Brasil procurou apoiar a causa argentina pelas Malvinas (CANDEAS, 2010).

A postura brasileira é, em geral, caracterizada como uma “neutralidade imperfeita”. Tal alcunha diz respeito ao fato de que, apesar de não declarar abertamente apoio a nenhum dos beligerantes, o Brasil adotou uma política de alguma maneira favorável à Argentina (VIDIGAL, 2007). De acordo com a tradição diplomática construída até aquele momento, o posicionamento brasileiro buscava atender a interesses específicos da política externa do país, na qual ambos os beligerantes possuíam relevância, mas a Argentina, principalmente, possuía papel essencial (WALSH, 1997). A concepção de quais especificamente eram os interesses da política externa a serem alcançados naquele momento ainda é debatida, no entanto, como mostra o artigo de Monteiro (2021), são muitos os fatores considerados pela historiografia.

Há também um fator referente à conjuntura interna a ser levado em consideração. Conforme alguns jornais brasileiros da época publicaram, havia algum temor de que o conflito das Malvinas permitisse a penetração do comunismo na região (CISNEROS; ESCUDÉ, 1998). Embora o Brasil passasse por um período de abertura política e da tentativa de construção de uma política externa mais transparente, a própria busca por uma transição democrática de maneira “lenta, gradual e segura” mostrava que a ala conservadora militar e seus ideais ainda ditavam muitas regras do jogo político. Seguindo essa lógica, o comunismo ainda era um inimigo histórico e qualquer ameaça consistente de sua presença deveria ser neutralizada da melhor maneira possível. No caso da Argentina, documentos analisados por Monteiro (2021) mostram que as autoridades brasileiras argumentavam com os Estados Unidos que uma derrota humilhante ou o isolamento internacional desestabilizariam o regime militar e favoreceriam a ascensão política de grupos nacionalistas, peronistas ou comunistas, além de abrir margem para a procura por apoio militar em Cuba e na União Soviética.

Mas para além dos fatores internos, considerando a premissa de Walsh (1997), na qual é possível assumir que a neutralidade do Brasil teve caráter ativo e foi procedente de decisão autônoma do país, percebe-se que a conjuntura internacional destaca-se como fator condicionante para o posicionamento dos países. Não tomar parte no conflito, ao mesmo tempo que favorecia um aliado, devido a convicções e circunstâncias diplomáticas, mostrava que o Brasil agia sem imposição por parte das duas grandes potências do globo. Isso era extremamente signifi-

cativo num contexto em que a diplomacia brasileira avaliava a Guerra das Malvinas “como elemento gerador de tensões entre os membros do Ocidente e a nível de diálogo Norte-Sul” (WALSH, 1997, p. 62).

Se, no início dos anos 1980, a historiografia argentina alegava que o Brasil só oferecia apoio retórico às reivindicações pelas Malvinas (CISNEROS; ESCUDÉ, 1998), no momento do conflito a situação mudou. Segundo Candeas (2010, p. 201) “a postura brasileira foi de inequívoco apoio à Argentina”. Entre essas ações concretas, podemos destacar:

[...] abrir os portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande para re-exportações argentinas, contornando o embargo norte-americano e europeu àquele país; ceder aviões para patrulhar o litoral e acompanhar os movimentos da esquadra britânica (alguns, pilotados por brasileiros); propor na AGNU resolução que torna o Atlântico Sul Zona de Paz e Cooperação (Resolução 41/11, de 27/10/1986). (CISNEROS; PIÑEIRO IÑÍGUEZ, 2002, p. 459; MÓNIZ BANDEIRA, 2004, p. 401-402; 418 apud CANDEAS, 2010, p. 201)

No quesito militar, o Brasil forneceu armamentos aos argentinos, como aviões de patrulha EMB-111, foguetes balísticos e caças Xavantes, com o objetivo de espionar as forças britânicas (SANTOS, 2018). Tamanha era a confiança argentina no Brasil que, após um histórico marcado por rivalidades, num momento de séria instabilidade, enviou para a guerra unidades militares situadas na fronteira brasileira (FRAGA, 1996).

No âmbito privado, quando empresas argentinas sofreram sanções e foram impedidas de comercializar com empresas europeias, algumas empresas brasileiras ajudaram — e lucraram — como intermediárias através do chamado comércio triangular (NETO, 2006). Embora Walsh (1997) defenda que o apoio econômico por parte do governo de Figueiredo, com a facilitação do escoamento de parte da produção agropecuária argentina através de portos ao Sul do Brasil, não buscava o aumento da receita, Neto (2006) aponta que empresas brasileiras no ramo do agro-negócio buscaram ocupar o vácuo por empresas argentinas na Europa, assim como empresas de produtos manufaturados aproveitaram a oportunidade de adentrar no mercado argentino.

Ferreira e Fortes (2020) revelam como as demonstrações de apoio à Argentina não foram unânimes dentro da sociedade brasileira e do próprio Itamaraty, com grupos defendendo distintos posicionamentos, especialmente devido ao aumento da liberdade de expressão e redução da censura aos meios de comunicação. No entanto, a figura de Saraiva Guerreiro e o apoio do presidente Figueiredo foram essenciais para a consolidação do posicionamento tomado (NETO, 2006). Principal-

mente, houve a adoção de uma estrutura coordenada entre os órgãos decisórios do Poder Executivo para evitar precipitações ou decisões conflitantes (WALSH, 1997). Ou seja, prevaleceu a capacidade da diplomacia brasileira de estruturar-se e agir coerentemente ao posicionamento adotado.

5 CONCLUSÃO

Importante destacar que, para todos os envolvidos, a Guerra das Malvinas foi mais do que um conflito entre dois países por um arquipélago do Atlântico Sul: foi um símbolo de visões de mundo e mudanças em andamento no início da década de 1980. Se para o Reino Unido a guerra no extremo sul da América foi a expressão da sua perda de relevância dentro do Sistema Internacional no período pós-guerra, em que um país periférico não teve temor em ocupar um território por ele administrado, para a Argentina, a iniciativa de adentrar as Malvinas foi a representação de um governo ditatorial que, ao se deparar com a impopularidade de suas medidas impostas à população, buscou se reerguer promovendo um nacionalismo territorial proveniente de teses revisionistas e fatalistas, que, com o eventual fracasso, aumentou sua fragilização e o obrigou a iniciar um processo de redemocratização.

Em meio a todas essas complexas questões, a Guerra das Malvinas também se fez relevante no principal tema tratado no presente artigo, a política externa brasileira, visto que a postura que o Brasil adotou em relação ao evento foi um retrato de grandes mudanças na sua política exterior. Deixando de lado o americanismo que caracterizou a sua condução nos governos anteriores, Geisel e Silveira promoveram importantes mudanças para tornar a política externa mais eficiente em seus objetivos à época. Entretanto, as modificações observadas não resolveram de imediato a conturbada relação existente entre o Brasil e a Argentina, regada de desconfianças e divergências, como as que envolviam a região do Rio da Prata e a área militar, em que planos estratégicos de ambos os países se baseavam em uma suposta e inevitável confrontação de forças (OLIVEIRA, 1998).

A consolidação do entendimento somente foi alcançada quando o Brasil finalmente passou a tratar sua região e o seu principal vizinho como prioridades durante o último governo da ditadura militar. Apesar da Guerra das Malvinas não ser exatamente o ponto de virada entre esses momentos, é nela em que se pode encontrar o ápice dessa aproximação e intensificação de diálogo para que se pudesse superar as antigas dificuldades existentes entre os dois países. Dessa forma,

refletindo a nova orientação globalista da Política Externa Brasileira, o processo de superação das dificuldades de Ernesto Geisel e Azeredo da Silveira durante seu pragmatismo ecumênico e responsável foi consolidado no universalismo de João Figueiredo e Saraiva Guerreiro.

Com um histórico apoio à Argentina para com as suas reivindicações sobre a soberania nas ilhas declarado em variadas oportunidades e mesmo em fóruns internacionais, o governo do Brasil não se eximiu de buscar o melhor posicionamento possível para a delicada situação de modo a conciliar as suas principais aspirações no momento, através de estratégias coerentes, técnicas articuladas e da mudança de paradigma de atuação. Ao analisar a atitude brasileira de prestar um não declarado, porém inequívoco amparo ao seu vizinho perante a disputa, deve ser levado em consideração as relações com os Estados Unidos, visto que sua postura não correspondia exatamente às vontades do *hegemon* do Sistema Internacional, que pouco antes era considerado o preferencial eixo da política externa nacional.

A Guerra das Malvinas foi a confirmação da preferência estadunidense pelo Velho Continente, o que resultou na elevação da desconfiança entre os países latinos e no desgaste de relações com Argentina e Brasil ao colocar em xeque a ordem jurídica interamericana e inter-ocidental ao expor um conflito inusitado para os padrões “jurídicos” típicos da Guerra Fria (JAGUARIBE, 1986, p. 193). Soma-se a essa perspectiva o fato de que o Brasil passou a atuar na proteção da OEA e do TIAR, instituições desacreditadas por muitos Estados do continente após os Estados Unidos renegá-las ao desprezar as vontades políticas terceiro-mundistas.

Assim, a Guerra das Malvinas evidenciou contradições nas grandes potências, possibilitando que países como o Brasil percebessem a importância de mudanças de estratégias de inserção internacional e modificassem o seu foco — privilegiando sistemas regionais no Sul, renunciando ao alinhamento ao Norte. Desse modo, de forma autônoma com sua neutralidade imperfeita, a política externa brasileira encorajou uma ainda maior aproximação com a Argentina, o que foi um dos fatores que permitiu abrir caminhos para mais um capítulo nas relações bilaterais entre os vizinhos sul-americanos: um novo e definitivo processo de integração que, posteriormente, se concretizou com a criação do Mercosul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Vagner Camilo; DE CAMPOS, Márcio Teixeira. A guerra das Falklands/Malvinas e o Exér-

cito brasileiro. **Tensões Mundiais**, v.8, n. 144, p. 267-278, 2012.

ANDERSON, Duncan. **The Falklands War 1982**. Bloomsbury Publishing, 2014.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.

CANDEAS, Alessandro Warley. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia “na visão do outro”**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

CARDOSO, Raul; KIRCHBAUM, Ricardo; VAN DER KOOY, Jorge. **Malvinas: la trama secreta**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1983.

CARVALHO, Rogério do Nascimento. **A influência britânica no Atlântico Sul: o caso das ilhas Malvinas**. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Marítimos) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017.

CARVALHO, Rogério do Nascimento. Ilhas Malvinas: a influência da geopolítica britânica e a política externa dos países da América do Sul. ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA LATINOAMERICANA: MAPEANDO A POLÍTICA EXTERNA DO CONE SUL, I. 2015, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos**. Foz do Iguaçu, 2015. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/1537/NUPELA%20-%20320-331.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 mai. 2021.

CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (org). **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina**. Parte III. Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada (1943-1989). Tomo XIV, Las relaciones políticas (1966-1989). Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior, 1998.

COGGIOLA, Osvaldo. A outra guerra do fim do mundo: as Malvinas e “redemocratização” da América do Sul. **Revista Autora**, v.5, n.2, p.169-246, 2012.

DE CAMPOS, Márcio Teixeira. **A guerra das Falklands/Malvinas e suas repercussões no Exército brasileiro**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

DOS SANTOS, Eduardo. **Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul**. Brasília, 2016.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques; FORTES, Clarice Maria Lima. O Brasil e a Guerra das Malvinas: uma análise do processo decisório brasileiro. **Conjuntura Austral**, v.11, n. 54, p. 123-140, 2020.

FILMUS, Daniel F.; Brasil-Argentina e a questão das Malvinas: do histórico apoio a uma política comum. **Revista Landa**, v.4, n.1, p. 348-368, 2015.

FRAGA, Rosendo M. A experiência histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983: começo da convergência. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). **Perspectivas: Brasil e Argentina**, v. 1, p. 485-512, 1996.

FREEDMAN, Lawrence. The war of the Falkland Islands, 1982. **Foreign Affairs**, v. 61, n. 1, p. 196-210, 1982.

GIL, Henrique de Freitas Chimenes. Geopolítica da bacia do Prata e o balanço de poder entre os países do Cone Sul. ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, XVIII. 2016, São Luís. **Anais eletrônicos**. São Luís: 2016. Disponível em: http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1467825374_ARQUIVO_textoengAGeopoliticaBrasileira.pdf. Acesso em: 20 mai. 2021.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984, **Revista Estudos Históricos**, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX. Editora Companhia das Letras, 1995.

JAGUARIBE, Hélio. **Novo Cenário Internacional**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

LIMA, Maria Regina Soares de. 'Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña'. **América Latina/Internacional**, 1(2), pp. 27-46, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. 'A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira'. **Dados**, 25(3), pp. 349-363, 1982.

MAIA, Felipe Malachini. Guerra das Malvinas - uma visão sobre as fases do conflito. **Ano XI** - n° 26, p. 53, 2019.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Brasil e Argentina em perspectiva histórica. **Perspectivas**: revista de ciências sociais, 2001.

MONTEIRO, Tiago. O Brasil na guerra das Malvinas: discutindo as motivações da política de "neutralidade imperfeita" do governo João Figueiredo (1982). **Sapienza: international journal of interdisciplinary studies**, v. 2, n. 1, p. 341-360, 2021.

NETO, Tomaz Esposito. **A política externa brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas**. 2006. Dissertação (Mestrado em história) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p. 5-23, 1998.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, 2000.

SANTOS, Rafael Macedo Rocha. **Crise na América Latina**: uma análise comparativa entre os posicionamentos do Brasil e do Chile na Guerra das Malvinas (1982). *Revista de História da UEG*, v. 7, n. 2, p. 223-240, 2018.

SILVA, Álvaro Vicente Costa; SILVA, Nathan Morais Pinto da. Do pragmatismo ao universalismo: a mudança de estratégia da política externa brasileira para a América Latina no governo Figueiredo (1979-1985). **Revista Neiba**, Cadernos Argentina Brasil, 2020.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Relações Brasil e Argentina**: a construção do entendimento (1962-1986). 2007. 339 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VISENTINI, Paulo. A Experiência Histórica do Brasil e da Argentina Contemporâneos: autoritarismo e desenvolvimento (1964-1985). *In*: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LLADÓS, José Maria (orgs.). **Perspectivas**: Brasil e Argentina, v. 1, p. 435-485, 1996.

WALSH, Marcelo Vieira. **A atuação do Brasil frente à crise das Malvinas/Falklands (1982)**. 1997.

Rafaela Machado
Cândido

Graduanda em
Relações Internacionais
pela Universidade
Federal Fluminense
(UFF) e membro do
corpo editorial do
Cosmopolítico.

A RELAÇÃO BRASIL- VENEZUELA E OS DESAFIOS ATUAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A INTEGRAÇÃO

THE BRAZIL-VENEZUELA RELATIONSHIP AND THE
CURRENT CHALLENGES OF BRAZILIAN FOREIGN
POLICY FOR INTEGRATION

RESUMO: A experiência de integração regional vivenciada pelo Brasil ocorre no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Para além dos obstáculos técnicos, as divergências políticas e ideológicas nos governos sul-americanos criam desafios para a integração na região. Caso marcante é a suspensão da Venezuela do bloco e o constante fluxo de refugiados que buscam auxílio nos países próximos, sendo o Brasil, notadamente, um dos principais destinos. O presente trabalho, nesse sentido, apresenta, do ponto de vista da política externa brasileira, quais os desafios para a construção da integração em um ambiente de mudanças ideológicas de governos. Para tanto, o objeto de estudo será a relação Brasil-Venezuela, destacando-se as políticas em torno da recepção de venezuelanos ao território brasileiro.

Palavras-chave: Brasil; Venezuela; política externa brasileira; integração.

ABSTRACT: Brazil's experience of regional integration takes place within the framework of the Southern Common Market (Mercosur). In addition to technical obstacles, political and ideological divergences in South American governments create challenges for integration in the region. A striking case is the suspension of Venezuela from the bloc and the constant flow of refugees seeking help in neighboring countries, with Brazil, notably, being one of the main destinations. In this sense, this article presents, from the point of view of Brazilian foreign policy, the challenges for the construction of integration in an environment of ideological changes in governments. To this end, the object of study will be the Brazil-Venezuela relationship, highlighting the policies surrounding the reception of Venezuelans in Brazilian territory.

Key-words: Brazil; Venezuela; Brazilian foreign policy; integration.



1 INTRODUÇÃO

A “onda rosa” na América do Sul, que se iniciou na Venezuela com a eleição de Hugo Chávez em 1998, e no Brasil com o primeiro governo Lula da Silva em 2002, foi caracterizada pela ascensão de governos de esquerda e progressistas na primeira década do século XXI. Por outro lado, o crescente espaço ocupado por governos de direita recentemente tem sido denominado de “maré azul”, em contraposição ao movimento anterior (ZUCATTO, 2019). No Brasil, o impeachment de Dilma Rousseff e a gestão de Michel Temer colocaram fim ao ciclo progressista, e abriram espaço para a eleição do conservador Jair Bolsonaro à presidência, cuja ascensão marca a primeira vez que a direita radical chega ao poder por vias democráticas desde o fim da ditadura militar (ZUCCATO, 2019).

A construção da política externa no mandato atual é caracterizada por pontos cruciais, dentre os quais cabe destacar a adesão incondicional à política de Donald Trump; o abandono do tradicional papel mediador nos conflitos sul-americanos; e o enfraquecimento da política multilateral, cujos exemplos mais claros são a saída do pacto de migrações e o abandono de posições prévias no que concerne à mitigação de mudanças climáticas (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019).

Tais posicionamentos interrompem a tradicional trajetória diplomática brasileira. Hirst (2006) aponta que a presença dos Estados Unidos sempre foi constante em nossa política externa, variando apenas o grau de alinhamento. Bolsonaro, contudo, retoma o “americanismo ideológico”, como proposto por Medeiros, Villas-Boas e Andrade (2019), semelhante ao dos governos Eurico Gaspar Dutra e Castelo Branco. Essa mudança traz impactos diretos sobre a atuação brasileira na América do Sul, que passa a refletir, de certo modo, os interesses estadunidenses.

Em meio à ascensão de governantes na maré azul, permanecem na região alguns governos de esquerda, dentre os quais o governo de Luis Arce na Bolívia e Nicolás Maduro na Venezuela. A postura brasileira diante de seus vizinhos, sobre a qual reside a ênfase deste trabalho, foi profundamente alterada. Bolsonaro vem reforçando o “perigo do comunismo” se alastrar pela região desde a sua campanha, o que, somado à desconfiança regional de uma possível tentativa de hegemonia brasileira no continente, torna difícil a relação entre os Estados (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Nesse contexto, a relação bilateral entre Brasil e Venezuela é uma das mais tensas nos últimos anos. É importante ressaltar, contudo, que “[n]enhum país, por mais poderoso que seja e mais globalizada a sua economia, pode deixar de

dar atenção à sua vizinhança por razões de parceria comercial, mas, sobretudo, por uma questão de exigência política” (BARBOSA, 2008, p. 11).

Portanto, o objetivo central deste artigo é demonstrar quais são os desafios da política externa brasileira para a construção da integração em um ambiente de mudanças ideológicas dos governos. Para tanto, o objeto de estudo será a relação Brasil-Venezuela, principalmente no âmbito do fluxo de venezuelanos ao território brasileiro. Nesse sentido, será apresentado, inicialmente, breve histórico do Mercosul e da entrada e suspensão venezuelanas. Em seguida, será feita uma exposição do contexto de crise que levou ao deslocamento de venezuelanos e quais têm sido as mudanças na legislação brasileira em relação à entrada dessas pessoas no país. Destaca-se, ao final, a Operação Acolhida, atual responsável pela recepção e interiorização de venezuelanos. Em seguida, será apresentado um panorama da relação entre os dois países no cenário mais amplo da integração regional recente, pontuando, principalmente, as políticas migratórias brasileiras.

2 A INTEGRAÇÃO REGIONAL ATRAVÉS DO MERCOSUL E A VENEZUELA

A experiência de integração regional vivenciada pelo Brasil ocorre no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco econômico criado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, países signatários do Tratado de Assunção de 1991. Os objetivos centrais do bloco são a consolidação de um mercado comum, em que seja livre a circulação interna de bens, serviços e fatores produtivos, a adoção de uma política comercial comum e o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio com outras nações (MERCOSUL, 1991). Há dois componentes essenciais no bloco hoje, são eles o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), destinado a prover recursos para reduzir assimetrias no bloco, e o Parlamento do Mercosul. Esses elementos, de acordo com Percy (2012, p. 85) caracterizam o bloco como um projeto de integração que vai além do livre comércio, fazendo “do Mercosul um empreendimento de integração não apenas comercial como também político e social”.

Conforme Marcelo Mariano e Karina Mariano (2002, p. 50), “[...] todo processo de integração regional é, em princípio, um tipo de cooperação entre Estados visando regulamentar ou ordenar o contexto internacional”. Segundo os autores, a limitação na capacidade de solucionar determinados problemas por conta própria é um estímulo considerável para a cooperação. Os países membros do Mercosul,

então, teriam optado “pela integração quando perceberam essa alternativa como uma possível saída para suas dificuldades, no final dos anos 80, em consequência da forte crise financeira do mercado internacional” (MARIANO, M.; MARIANO, K., 2002 p. 51).

De acordo com o diplomata Enio Cordeiro (2017, p. 12):

As idéias-força [sic] do processo de integração sul-americana são: i) promoção do diálogo e concertação política como instrumento para a solução de conflitos e para assegurar a estabilidade institucional e democrática; ii) integração econômica e comercial para a promoção de prosperidade comum; iii) integração da infra-estrutura [sic] física de transportes, energia e comunicações; iv) integração cidadã, para promover maior aproximação cultural, liberdade de circulação e a construção progressiva de uma verdadeira cidadania sul americana; e v) integração fronteiriça, que apóie [sic] a transformação das zonas de fronteira em pólos [sic] de desenvolvimento e aproximação.

Nos primeiros anos de existência, porém, o bloco “não logrou progressos substanciais, por causa da falta de interesse político dos governos e do contexto internacional desfavorável à integração em seu sentido político” (ARCE; SILVA, 2012, p. 62). As relações entre os dois expoentes da organização, Brasil e Argentina, são um dos pontos que dificultaram maiores avanços. Há, da parte argentina, desconfiança das intenções brasileiras em uma projeção hegemônica no continente, embora ambos tenham avançado em diversos projetos de cooperação ao longo dos anos (CANDEAS, 2017). A partir de 1994, a integração tornou-se mais clara, “quando o bloco adquiriu personalidade jurídica internacional, mediante a assinatura do Protocolo de Ouro Preto I” (ARCE; SILVA, 2012, p. 62).

A aproximação da Venezuela ao bloco ocorreu paulatinamente, pois, como considera Cervo (2004), a mesma negociava com o Mercosul no espaço da Comunidade Andina de Nações (CAN). Após abandonar a CAN, em 2005, a Venezuela solicitou adesão ao Mercosul e a discussão sobre o aceite de sua solicitação se estendeu por anos, até que Fernando Lugo foi deposto no Paraguai. O golpe de Estado no país, em junho de 2012, fez com que os demais países membros suspendessem o Paraguai da instituição com base na cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, ao passo em que incluíam a Venezuela.

Segundo Arce e Silva (2012, p. 82), o Brasil destacou-se como fiador da adesão da Venezuela ao Mercosul por atuar de maneira intensa no mercado interno venezuelano, enquanto a Argentina também desempenhou papel importante, porque “a preponderância econômica brasileira é derivada das condições da indústria argentina, menos complexa e diversificada, e da falta de pragmatismo dos setores empresariais daquele país”.

À época de sua adesão, Severo (2012, p. 114) afirmou:

O ingresso do país caribenho aumenta o PIB do bloco para cerca de US\$3,2 trilhões, alcançando 75% do total da América do Sul. Por sua vez, a população dos países membros aumenta para 272 milhões, para 70% do total da região. O MERCOSUL se estabelece como um dos mais importantes produtores mundiais de energia, alimentos e produtos manufaturados. A Venezuela possui vantagens, relacionadas com as suas imensas reservas de minerais, água potável e biodiversidade, que lhe projetam um crescente papel no cenário mundial. Além disso, o país caribenho tem uma localização geográfica especial, relativamente muito mais inserida nos fluxos internacionais do comércio do Hemisfério Norte.

Arce e Silva (2012, p. 64) também apontavam que

[...] a entrada da Venezuela no MERCOSUL seria benéfica, pois aumentaria o mercado consumidor promovendo a adesão dos venezuelanos, que tem a tradição de importar uma quantidade considerável de produtos primários, por causa de sua conhecida dependência das rendas petrolíferas. Ademais, observa-se que o setor energético foi um dos motores da escolha venezuelana pelo MERCOSUL em detrimento de seus parceiros históricos mais próximos da Comunidade Andina, a exemplo da Colômbia.

Fica clara, assim, a expectativa de que a incorporação da Venezuela seria um diferencial para o Mercosul. Entre 2005 e 2008, ela havia se tornado “um dos países do mundo que mais investiu [...], antes da crise internacional que afetou em cheio os preços do petróleo” (SEVERO, 2012, p. 120). Nos anos que se seguiram, o país participou ativamente do bloco, mas a crise econômica que se alastra até hoje impediu um aproveitamento tão positivo como o previsto na época de sua adesão. Vale ressaltar que, para Cademartori (2006 apud MARQUES JÚNIOR, 2019, p. 49), “os regimes totalitários impedem a formação de agentes econômicos e culturais independentes, capazes de promover as inovações necessárias, transformando-se em um obstáculo ao desenvolvimento autossustentado.” Diante do contexto de crise, em 2017 a Venezuela vivenciou situação semelhante à do Paraguai, quando Lugo fora deposto.

Em meio à grave crise econômica venezuelana, Nicolás Maduro “aumentou a repressão exercida contra seus opositores, as detenções arbitrarias, violações sistemáticas aos direitos humanos, a falta de eleições livres e o cerceamento das liberdades individuais” (MARQUES JÚNIOR, 2019, p. 38). Assim, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai deliberaram pela suspensão do país também com base no Protocolo de Ushuaia, que cessará apenas quando “se verifique o pleno restabelecimento da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela” (MERCOSUL, 2017, online).

O Brasil, nessa época, já não estava sob a onda rosa, mas era governado por Michel Temer, que propunha a desideologização da política externa brasileira, em um claro movimento de desconstruir a relação Brasil-Venezuela. No entanto, para Candeas (2017, p. 267), importa a construção da integração atenta aos interesses e pontos de vista externos, “harmonizando-os com os interesses nacionais do Brasil, [o que] significa aplicar a ‘cordial inteligência política’ ao preparo de um sólido terreno (político, social, econômico e cultural), capaz de receber os alicerces da integração bilateral e regional”. O objetivo de levar adiante a integração exige para a política externa brasileira que as relações bilaterais sejam cultivadas em ambiente de paz e cooperação, o que não se aplica, necessariamente, apenas aos componentes do Mercosul.

3 A CRISE VENEZUELANA E O TRATAMENTO JURÍDICO DE MIGRANTES NO BRASIL

Durante a Guerra Fria, alastrou-se o temor de uma “ameaça comunista” no continente sul-americano, o que contribuiu para justificar a existência de regimes ditatoriais capitalistas. Com a queda do muro de Berlim, contudo, a situação mudou, abrindo espaço para a ascensão de governos neoliberais. Na mesma época, o Fundo Monetário Internacional (FMI) lançou uma série de orientações aos países latino americanos, como a redução da participação do Estado na economia e a tomada de empréstimos para investimentos. No entanto, o modelo neoliberal viu-se diante do fracasso, quando o que ocorreu foi “o endividamento externo dessas nações, crescimento do desemprego, e [...] o esvaziamento dos apoiadores das políticas neoliberais propostas, levando à criação de um cenário político favorável a figuras populistas [...]” (MARIM; OBREGÓN, 2020, p.7).

As eleições que se seguiram ao fracasso das reformas propostas pelo FMI foram marcadas por políticos populares que propunham uma gestão voltada para o povo, privilegiando a classe trabalhadora e programas assistencialistas, como Hugo Chávez na Venezuela em 1998, e Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil em 2002 (MARIM; OBREGÓN, 2020). Certamente a decepção com o modelo neoliberal contribuiu para que a população desses países optasse por eleger um líder populista.

A administração de Chávez foi responsável por iniciar a crise enfrentada hoje na Venezuela. Marim e Obregón (2020) salientam que os benefícios para a população foram parte das origens dos problemas econômicos no país. Além disso, Chávez manteve as commodities e o petróleo como principais bases financeiras da na-

ção, e suas tentativas de controle da inflação estimularam “o desabastecimento das lojas e supermercados, atingindo ainda mais a população carente” (CORAZZA; MESQUITA, 2019, apud MARIM; OBREGÓN, 2020, p. 9). Segundo Marim e Obregón (2020), outro fator que corroborou com a crise foram os embargos econômicos dos Estados Unidos sob o pretexto político de fazer frente à rejeição de Chávez e seu sucessor Nicolás Maduro ao “imperialismo americano”.

Nota-se que a política populista no país venezuelano contribuiu, portanto, para o agravamento da crise atual, na medida que os altos gastos públicos necessários para a manutenção dos programas do governo chavista impossibilitaram a reserva de finanças, o combate à inflação, o que gerou a fuga do capital estrangeiro e fechamento de diversas empresas no país, aumentando o desemprego e concorrendo para a realidade recente. (MARIM; OBREGÓN, 2020, p. 9)

A crise econômica e política atingiu níveis tão altos que, desde 2015, há expressivo deslocamento de venezuelanos em direção aos países vizinhos e o Brasil tem atuado ativamente diante desse fluxo migratório, que adentra diariamente o território do estado de Roraima. A intensificação da entrada de venezuelanos no país coincidiu com o período turbulento do segundo mandato de Dilma Rousseff. A presidente atuou de maneira imediata para receber os venezuelanos, mas seu governo chegou ao fim

[...] totalmente desconectado de políticas para imigrantes, que então passariam a ser responsabilidade dos governos estaduais e municipais e de outras esferas do Poder Público, sobretudo do Ministério Público [...] e também das ONGs e entidades religiosas (UEBEL, 2019a, p. 75).

Michel Temer assumiu a presidência após o impeachment de Dilma e levou adiante o projeto do governo anterior de uma nova lei que regesse as políticas migratórias do país. Até então, vigorava o Estatuto do Refugiado de 1980, que carregava uma preocupação clara com a segurança nacional decorrente do contexto da Guerra Fria e do regime militar. A legislação migratória da época, segundo Uebel (2019b), era uma das mais rígidas do Ocidente. O texto é claro quando afirma que “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos [sic] e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1980, apud UEBEL, 2019b, p. 268).

A Nova Lei de Migração de 2017, criada a partir da iniciativa do então senador Aloysio Nunes Ferreira, ministro das Relações Exteriores de Michel Temer,

foi votada e aprovada durante o mandato de Temer. A Nova Lei distingue-se do Estatuto por ser concebida em um ambiente democrático e ser voltada “para imigrantes, não mais para estrangeiros” (UEBEL, 2019b, p. 269). No artigo 3º são definidos objetivos os princípios que regem a legislação, dentre os quais cabe destacar a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração e o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, uma estratégia encontrada pelo governo brasileiro em relação aos venezuelanos foi conceder visto humanitário temporário aos migrantes, tal como Rousseff o fizera com deslocados haitianos, anos antes. Já em 2018, o governo federal criou a Operação Acolhida, uma iniciativa humanitária que, unindo as forças armadas brasileiras a agências das Nações Unidas (ONU), atua no ordenamento da fronteira, no acolhimento e na interiorização dos venezuelanos.¹

Com relação ao ordenamento fronteiriço, o atendimento a venezuelanos se inicia nas estruturas montadas para assegurar a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem. O acolhimento direciona essas pessoas a um dos doze abrigos em Roraima, classificados em aqueles destinados a famílias, solteiros e indígenas. A gestão dos abrigos é compartilhada pelas Forças Armadas, pelo Ministério da Cidadania e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). São oferecidas refeições, kits de higiene, materiais para artesanato aos indígenas waraos, além de aulas de português, atividades lúdicas e provisão telefônica. A interiorização, por sua vez, é o que se distancia do espaço do campo. Migrantes e refugiados são direcionados a outros estados brasileiros com o apoio do governo e parceiros para a inserção econômica dos mesmos.

Com a eleição de Bolsonaro, apesar da saída do Pacto Global para as Migrações e as frequentes críticas ao regime na Venezuela, o trabalho na fronteira permanece. Outro fato relevante para a condução das atividades é que, já em 2019, após a realização de um Estudo de País de Origem (EPO) da Venezuela, o Brasil reconheceu a crise em questão como caso de grave e generalizada violação dos

1 Para mais informações a respeito da Operação Acolhida, ver: SOBRE a Operação Acolhida. Gov.br, Brasil, [201-]. Casa Civil, online. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 30 nov. 2020.

direitos humanos, o que caracteriza o refúgio, de acordo com a Lei 9474/1997. A decisão foi tomada com base no aumento da tensão entre o regime de Maduro e a oposição.

Logo no mês seguinte, na 141ª reunião da plenária do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), 174 nacionais venezuelanos foram reconhecidos como refugiados com base no critério da definição de Cartagena, e mais dois de acordo com a definição formal de 1951 (R4V, 2019). Desde então, a Operação Acolhida tem recepcionado esses deslocados e atuado em seu acolhimento e interiorização. De acordo com a organização *Response For Venezuelans* (R4V), com base em dados de agosto de 2019, dentre os venezuelanos que estão no Brasil, 148.782 conquistaram residência temporária, 102.504 buscam asilo e 461.41 (o relatório não deixa claro se são 41 dezenas ou unidades) são refugiados (R4V, 2020).

4 RELAÇÃO BRASIL-VENEZUELA E DESAFIOS ATUAIS PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL

Como aponta o embaixador Rubens Barbosa (2008, p. 11), a “América do Sul [...] representa o espaço territorial onde o peso específico do Brasil é preponderante sob qualquer critério, seja o território, a população, os recursos naturais, a indústria ou o avanço tecnológico”. Assim, a postura do ex-presidente Lula foi acertada ao permanecer atento ao entorno estratégico mesmo com crescente inserção internacional do Brasil como um global player. A integração regional foi uma das principais linhas de atuação de seus dois governos, cujo discurso oficial proclamou repetidamente a preocupação brasileira com a América do Sul (BARBOSA, 2008). O Mercosul, nesse sentido, é o espaço no qual as relações bilaterais se fortaleceram em conjunto.

Durante o primeiro mandato, Lula buscou atuar de forma proativa em direção a uma liderança regional que projetasse o Brasil no exterior, mas em razão da “reação negativa que essa atitude despertou na vizinhança e do ativismo cada vez mais incômodo de Chávez, o governo brasileiro modificou seu discurso público” (BARBOSA, 2008, p. 12). No entanto, o Brasil não deixou de lado o protagonismo na política externa sul americana. Lula mediou, em 2003, o conflito surgido na Venezuela, tendo papel importante no referendo revogatório sobre o mandato de Chávez, em meio a uma crise política que quase depôs o presidente, e manteve relações amigáveis com o vizinho em seus dois mandatos.

No governo Rousseff, os países também se mantiveram próximos. Albuquerque

que e Medeiros (2020) ressaltam que o Mercosul foi criticado pela oposição principalmente por conta da entrada na Venezuela na mesma época em que o Paraguai fora suspenso. O Protocolo de Ushuaia implicava no comprometimento dos países membros em manter as democracias em funcionamento, mas Brasil, Argentina e Uruguai aproveitaram a ausência de Assunção para ratificar a adesão venezuelana. Nesse contexto, a então presidente Dilma Rousseff foi acusada de ideologizar a política externa ao apoiar Chávez (GOLDZWIEG, 2013).

O governo Rousseff, apesar de aliado do regime de Maduro, via na possibilidade de receber os refugiados venezuelanos – ainda que não o fossem assim classificados pelas autoridades brasileiras – uma forma de desviar a atenção dos ataques direcionados pela oposição, imprensa e parcela considerável da sociedade brasileira, que ansiava pela destituição da presidente Rousseff. Esta agenda fica evidente quando a temática da migração venezuelana começa a ser explorada pela imprensa brasileira pari passu com os movimentos políticos pró-impeachment em Brasília. Nesse sentido, a política externa migratória brasileira de Rousseff deu a sua carta final invocando a cooperação multilateral no âmbito do Mercosul, a fim de gerir o ingresso elevado de venezuelanos em território brasileiro, entretanto, com a sua destituição, a ruptura no tratamento foi imediata. (UEBEL, 2019a, p. 73)

Segundo Uebel (2019b), o breve mandato de Michel Temer que se seguiu foi marcado pela primeira vez na história diplomática brasileira em que um ator externo, nesse caso, os Estados Unidos, teve atuação direta sobre as políticas migratórias. Temer obteve apoio financeiro e logístico da potência norte-americana para o controle migratório, “especialmente o de retenção de venezuelanos, o que “[...] poderia ser compreendido inclusive como uma violação da soberania territorial” (UEBEL, 2019b, p. 290). Em seu governo, o chanceler José Serra foi substituído por Aloysio Nunes, que reafirmou o objetivo de uma Nova Política Externa Brasileira, propondo a desideologização da mesma:

[...] Reafirmo o que tem sido dito desde o início do governo Temer: a política externa tem que estar a serviço do País e não dos objetivos de um partido, qualquer que seja ele. Não posso deixar de lembrar a preocupação, cada vez mais presente, com a escalada autoritária do governo venezuelano, que nos últimos anos esteve presente entre os grandes temas em debate [...]. (NUNES, 2017, online)

A ideologização referia-se à Venezuela e, portanto, as relações bilaterais nesse período foram abaladas. O chanceler deu prosseguimento ao afastamento da Venezuela do Mercosul, e criou e articulou o Grupo de Lima em agosto de 2017, “que vem tentando retirar o presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, inclusive, com um papel protagonista do atual Chanceler de Bolsonaro, Ernesto Araújo” (MOREI-

RA, 2020, p. 11). Cabe ressaltar, ainda, que Temer seguiu a tentativa de Rousseff de projetar o Brasil como acolhedor de imigrantes (UEBEL, 2019a).

O contexto internacional não pode ser deixado de lado ao pensar a dinâmica da integração. Como ressaltava Barbosa (2008, p. 12), são desafios para a política externa a “presença da China, a expansão dos laços econômico-comerciais dos países sul-americanos do lado do Pacífico com os países asiáticos e a forma pela qual está evoluindo o relacionamento dos países da região com os EUA”. À época de sua conclusão, o continente sul-americano vivenciava a onda rosa e, como salientado, Lula governava voltado para uma postura mais assertiva do país, com a construção de relações promissoras no Sul global.

No entanto, enquanto no ciclo progressista os países sul-americanos se associaram para o fortalecimento da região, os atuais governos buscam aproximação com as potências centrais (ZUCCATO, 2019). O atual governo de Jair Bolsonaro se caracteriza por forte americanismo. Seus interesses ficam claros no afastamento de governos progressistas e no alinhamento incondicional com os Estados Unidos, mais especificamente com a figura de Donald Trump. Segundo Zucatto (2019), Colômbia, Brasil e Argentina estão entre os países que passaram a defender as potências centrais como “não ideologizadas”.

Quando Maduro iniciou um novo mandato em 2019, o Ministério das Relações Exteriores se manifestou, em nota:

Tendo em vista que nesta data, 10 de janeiro de 2019, Nicolás Maduro não atendeu às exortações do Grupo de Lima, formuladas na Declaração de 4 de janeiro, e iniciou novo mandato presidencial ilegítimo, o Brasil reafirma seu pleno apoio à Assembleia Nacional, órgão constitucional democraticamente eleito, ao qual neste momento incumbe a autoridade executiva na Venezuela, de acordo com o Tribunal Supremo de Justiça legítimo daquele país. O Brasil confirma seu compromisso de continuar trabalhando para a restauração da democracia e do estado de direito na Venezuela, e seguirá coordenando-se com todos os atores comprometidos com a liberdade do povo venezuelano. (BRASIL, 2019)

O Grupo de Lima tem sido o interlocutor dos países que pretendem se distanciar da Venezuela, um elemento que marca o processo de continuidade entre os governos Temer e Bolsonaro (MOREIRA, 2020, p. 15). Por outro lado, o protagonismo de Ernesto Araújo, atual Ministro das Relações Exteriores, na questão da crise venezuelana tem fomentado as tensões devido às frequentes consultas de Araújo ao secretário de Estado estadunidense, Mike Pompeo, “a propósito da possibilidade de os EUA utilizarem território brasileiro na eventualidade de uma intervenção militar por aquele país” (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 18-19).

A atuação estadunidense é presente também na Operação Acolhida. Pompeo e Araújo visitaram Boa Vista, em Roraima, em setembro de 2020. O secretário anunciou que os Estados Unidos investirão “um adicional de US\$ 348 milhões em assistência humanitária para ajudar refugiados e migrantes venezuelanos na região, incluindo US\$ 30 milhões para apoiar refugiados, migrantes e comunidades anfitriãs no Brasil” (R4V, 2020, n.p., tradução nossa). Mesmo com a escalada nas tensões entre Brasil e Venezuela, é relevante que o trabalho com os refugiados e migrantes na fronteira permaneça ativo, visto que é uma ponte que representa a vontade política do Brasil de manter as relações bilaterais, apesar das divergências ideológicas dos atuais governantes.

A mudança da onda rosa para a maré azul não é a única mudança relevante para compreendermos o contexto internacional em que o Brasil está inserido. A Argentina, que contava com o Brasil como principal parceiro econômico, concedeu esse espaço à China. Não há prognósticos positivos acerca da relação entre o governo chinês e o brasileiro, contudo. Em meio à pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2), iniciada em 2020, tem se fortalecido um discurso anti-China por parte do Brasil, que vai de encontro às boas relações construídas desde a década de 1980.

Conforme assinala Marques Júnior (2019, p. 40), o Brasil traçou, em 1990, uma estratégia que deveria ser invariável, o “reforço do Mercosul com a convergência política entre Brasil e Argentina e organização do espaço sul-americano com autonomia perante os Estados Unidos”. Atualmente, porém, com o fim do mandato Trump e a ascensão do democrata Joe Biden, o Brasil está isolado internacionalmente devido ao alinhamento incondicional perseguido por Bolsonaro, o que sublinha ainda mais a necessidade de se retomar a atenção ao entorno estratégico nesse novo contexto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de integração é relevante para o Brasil porque a América do Sul é um espaço em que podemos projetar nossa liderança devido aos recursos naturais e econômicos que sobressaem em comparação aos nossos vizinhos. Enio Cordeiro (2017, p. 12) ressalta que “[s]em articulação de interesses no plano regional é necessariamente menor a capacidade de participação e de influência de qualquer país no tratamento dos diferentes temas da agenda internacional”. A busca por uma inserção autônoma na arena internacional depende, portanto, da atuação brasileira

frente aos seus vizinhos, para a qual o Mercosul, hoje, é um instrumento.

O trabalho buscou, nesse sentido, apresentar pontos importantes da relação Brasil-Venezuela e como ela é um desafio para a integração na região. Durante a Onda Rosa, os governos Lula e Rousseff mantiveram relações amigáveis com Chávez e Maduro, chegando a articular a entrada da Venezuela no Mercosul durante a suspensão do Paraguai. A ascensão de Temer, por sua vez, que propôs uma desideologização da política externa brasileira em relação ao vizinho, estremeceu o espaço de diálogo com Maduro. Em seu governo, a Venezuela foi suspensa do Mercosul por não respeitar, de acordo com os Estados-membros, a cláusula democrática exigida para a permanência dos mesmos. A posse de Bolsonaro deu continuidade à Nova Política Externa, com frequentes ataques ao regime do governo venezuelano.

Bolsonaro conduz a política externa como uma política de governo, rompendo com a tradição mediadora na região, alinhada com os direitos humanos e promotora de ações multilaterais. Apesar da escalada de tensões entre os dois Estados, algumas áreas de atuação da política externa parecem se manter. É o caso da manutenção da Operação Acolhida, que provê recursos e atua na interiorização dos venezuelanos que chegam ao território brasileiro todos os dias, devido à grave crise política e econômica que assola a Venezuela. A concessão do status de refugiado, contudo, implica em reconhecer a incapacidade do país de origem em prover segurança ao seu cidadão, o que poderia também corroborar com um impasse político.

A iniciativa brasileira em levar adiante a Operação Acolhida demonstra que o Brasil não é indiferente ao sofrimento dos vizinhos. Ao interiorizar os refugiados e migrantes, o país age com generosidade em compartilhar recursos e demonstra boa vontade com todos os países independente de crivo ideológico. O acolhimento dos venezuelanos beneficia o Brasil por ser espaço para uma postura cooperativa, condizente com o interesse brasileiro de ser assertivo internacionalmente.

A Venezuela atualmente está suspensa do Mercosul, mas não há garantias de que não voltará a integrá-lo. Circunstâncias políticas e econômicas mudam, mandatos terminam, mas os Estados permanecem. Candeas (2017) aponta que para conjugar interesses diversos, o uso da inteligência política é fundamental. Isso significa estar atento à visão do outro, e harmonizar os interesses nacionais ao dos nossos parceiros. Quando atuamos na recepção de migrantes e refugiados na fronteira, demonstramos que o Brasil é um país com o qual o povo venezuelano pode contar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, M.; MEDEIROS, J. A crise da democracia no Brasil: do lulismo ao bolsonarismo. In: LIMA, M. R. S. de et al (org). **América do Sul no século XXI: desafios de um projeto político regional**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020. p. 52-69.
- ARCE, A. M.; SILVA, M.A. Venezuela e MERCOSUL: uma inserção via Brasil? **Revista Conjuntura Austral**, v. 3, n. 12, jun./jul., 2012
- BARBOSA, R. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse nacional**, ano 1, n. 1, p. 11-21, abr./jun., 2008.
- BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815impresao.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.
- BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 22 nov. 2020.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Situação na Venezuela**. 10 jan. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-venezuela-4. Acesso em 22 nov. 2020.
- CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático: Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl**. Curitiba: Juruá, 2006.
- CANDEAS, A. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2017.
- CERVO, Amado Luiz. A política exterior da Venezuela. In: ARAUJO, Heloisa Vilhena de (org). **Os países da Comunidade Andina**. Vol 1. Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI. Brasília, 2004. pp. 51-79
- CORAZZA, Felipe. MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país vizinho ao colapso econômico e a maior crise de sua história. **BBC News Brasil**, 30 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>.
- CORDEIRO, E. Prefácio. In: CANDEAS, A. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2017. p. 11-15.
- GOLDZWEIG, Rafael Schmuziger. O Ingresso da Venezuela no Mercosul: Análise dos Aspectos Políticos e Econômicos. **Centro de Estudos das Negociações Internacionais: Série Working Paper**, p. 1-33, 2013.
- HIRST, M. Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, H; LESSA, A.C. (orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 91-128.
- LIMA; M. R. S.; ALBUQUERQUE, M. O estilo Bolsonaro de governar e a política externa. In: **Boletim OPSA**, n.1, p. 15-21, jan./mar., 2019.
- MARQUES JÚNIOR, W. P. O caso venezuelano como desafio à integração regional democrática sul-americana. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Belém, v. 5, n. 2, p. 37 - 57, jul./dez., 2019.

MARIANO, M. P.; MARIANO, K. I. P. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, ed. 31, p. 47-69, 2002.

MEDEIROS, K.P.; VILAS-BOAS, V.; ANDRADE, E. Política Externa Conservadora: uma nova matriz no Brasil? **Le Monde Diplomatique**, 21 de março de 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/79475-2/>. Acesso em: 15 nov. 2020.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. Assunção: Mercosul, 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MERCOSUL. Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum. Assunção: Mercosul, 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MOREIRA, D. S. O. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na política externa (2016-2019). **Revista Neiba**, Cadernos Argentina-Brasil, Rio de Janeiro, v. 9, p. 01-19, 2020.

MARIM, B. P.; OBREGÓN, M. F. Q. A diplomacia entre Brasil e Venezuela: o histórico que implicou na conjuntura atual e suas consequências. **Derecho y Cambio Social**, n. 60, p. 1-21, abr./jun., 2020.

NUNES, A. Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira. Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoesdiscursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-aloyisio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>. Acesso em: 20 dez. 2020.

PERCY, R. O Mercosul, do Tratado de Assunção até hoje. In: **América do Sul e a Integração Regional**. FUNAG, Brasília, 2012, p. 85-92.

RESPONSE FOR VENEZUELANS (R4V). **Situation Report Brazil** - June 2019. 2019. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/71556>. Acesso em: 22 nov. 2020.

RESPONSE FOR VENEZUELANS (R4V). **Brasil: Situation Report** - September 2020 (Inglês). 2020. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/details/82781>. Acesso em: 22 nov. 2020.

SEVERO, L. W. Desdobramentos da entrada da Venezuela no Mercosul. **Revista Orbis Latina**, v.2, n. 1, jan./dez., 2012.

SOBRE a Operação Acolhida. Gov.br, Brasil, [201-]. Casa Civil, online. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 30 nov. 2020.

UEBEL, R. R. G. Migração venezuelana para o Brasil: considerações geopolíticas e fronteiriças sobre a atuação governamental brasileira. **Aldea Mundo**, ano 24, v. 2, n. 48, p. 69-80, jul. /dez, 2019a.

UEBEL, R. R. G. Migrações Internacionais no Brasil: agendas, política externa e legislação migratória em tempos de rupturas e continuidades. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**. Uberlândia, v. 47, n. 2, p. 247-297, jul./dez. 2019b.

ZUCCATO, G. E. A Ascensão da Direita na América do Sul. In: **Boletim OPSA**, n.1, p. 6-9, jan./mar., 2019.

*Maria Luísa
Maia Medeiros,
Eduarda Pacheco
Souto e Victoria
Maria Silva dos
Santos**

Graduandas em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membros do corpo editorial do Cosmopolítico.

*Bolsista PIBIC/CNPq

“O QUE TORNA O BRASIL DIFERENTE?”: UMA ANÁLISE DO CONTEXTO SUL-AMERICANO PÓS-GUERRA DO PARAGUAI E DO LEGADO DO DISTANCIAMENTO BRASILEIRO

“WHAT MAKES BRAZIL DIFFERENT?”: AN ANALYSIS ON THE POST PARAGUAYAN WAR CONTEXT AND THE BRAZILIAN DETACHMENT LEGACY

RESUMO: O presente artigo tem como intuito apontar e analisar o cenário internacional em que se inseria a América Latina e, especialmente, o Brasil após a Guerra do Paraguai. Durante a disputa, o Brasil, como país mais forte econômica e militarmente da região, exerceu o papel de potência interventora, inserindo-se intensamente na política platina. Entretanto, com o fim da guerra, o Império retomou sua política de afastamento das repúblicas sul-americanas, priorizando relações com os Estados Unidos e a Europa, levando com que fosse reforçada uma visão de nós versus eles na qual o Império representava a ordem e a civilização e os países republicanos a desordem e a barbárie. O objetivo, então, é explorar os relatos de viagem de diplomatas brasileiros e como estes, somando a sociedade, percebiam os países vizinhos como distantes e inferiores de acordo com seu ideário monarquista e anti-republicano.

Palavras-chave: política externa; império brasileiro; diplomacia; identidade; pós-guerra do Paraguai.

ABSTRACT: The current article has as its purpose to indicate and analyze the international outlook in which Latin America and, especially, Brazil inserted itself after the Paraguayan War. During the dispute, being the economically and militarily strongest country in the region, Brazil played the role of the intervening power, inserting itself intensely in the platina politics. As the war neared its end, however, the Empire resumed its policy of distancing itself from the South American republics, prioritizing relations with the United States of America and Europe, reinforcing an antagonistic vision in which the Empire represents order and civilization, while the republican countries are analogous to disorder and barbarism. Thus, the objective is to investigate Brazilian diplomat's travel narratives and how they, added to society, understood neighboring countries as distant and inferior according to their monarchist and anti-republican ideology.

Keywords: foreign policy; Brazilian empire; diplomacy; identity; post-Paraguayan war.



1 INTRODUÇÃO

Considerando que as narrativas apresentadas por diversos estudiosos — e também não-estudiosos - sobre viagens e suas referentes localidades e sociedades carregam convicções culturais próprias, o objetivo do artigo é refletir sobre a compreensão brasileira acerca dos demais países latino-americanos de acordo com o seu ideal monarquista. Isto será feito a partir da observação de relatos de viagens de oficiais governamentais em um contexto pós-Guerra do Paraguai, principalmente de representantes do Estado Imperial brasileiro em missões diplomáticas — tal como Luiz Augusto de Pádua Fleury.

Como referencial teórico, o artigo da historiadora Maria Lígia Coelho Prado “O Brasil e a Distante América do Sul” é parte central das reflexões aqui presentes. A autora questiona quais seriam as razões para o afastamento que se formou entre o Brasil e o restante da América Latina após o processo de independência dos países da região no século XIX, e a origem desse padrão de pensamento incorporado pelos círculos sociais do país, marcadamente depreciativo, acerca dos vizinhos latinos.

Para tal, primeiramente serão apresentados os eventos e conflitos regionais que ocorreram na década de 1870 após a perda paraguaia na guerra, além da formação de possíveis alianças e contra-alianças na extensão continental. Em seguida, discute-se a compreensão brasileira quanto aos países vizinhos, passando por um histórico legado cultural eurocêntrico que se definia como “superior” e diferente dos países que rodeavam o Estado brasileiro.

Após explorar os valores do Império e da sociedade brasileira — refletida pelos princípios defendidos pelas figuras estatais — e discorrer sobre a conjuntura internacional do pós-Guerra do Paraguai e suas articulações políticas internas, finalmente analisa-se relatos de viagem diplomáticos do Império. Serão investigadas as perspectivas de oficiais brasileiros em meio aos seus exercícios diplomáticos nos países vizinhos e também o distanciamento cultural e político entre os países envolvidos. Como fonte para as reflexões presentes neste artigo, utilizou-se uma extensa bibliografia focada nos temas, buscando priorizar autores de diferentes nacionalidades dos países foco do trabalho.

2 POLÍTICA EXTERNA NA REGIÃO PLATINA

As décadas precedentes ao início da Guerra da Tríplice Aliança e a condução da política externa brasileira para a região platina neste período são fundamentais para compreender as causas adjacentes do conflito. Autores como Gabriela Nunes Ferreira (2006), Francisco Doratioto (2002) e José Murilo de Carvalho (2008) são categóricos ao entender que a consolidação do Estado Imperial brasileiro nas décadas seguintes à sua independência foi de suma importância para que o país exercesse um nível de intervenção na política de seus vizinhos. A precoce organização do Estado brasileiro, em comparação com os países da região, permitiu que o país ao final do conflito conseguisse alcançar seus objetivos na política do cone sul. Além disso, em acordo com a visão de Daniel Coronato (2020), compreende-se que entender a dimensão regional e relacional da bacia platina é de grande importância para assimilar os antecedentes do conflito na década de 1860. O autor esclarece que após a independência do subcontinente até a eclosão da guerra uma série de padrões foram incorporados, em comum, pelos países da região. Tais como:

[...] os limites instáveis e/ou indefinidos; fronteiras marcadas por episódios recorrentes de violência fomentados pela lógica econômica que dependia do uso da força para a conquista e/ou controle de recursos e rotas comerciais, excedendo as soberanias; fraqueza do poder central em estender sua autoridade sobre todo o território; internacionalização dos conflitos partidários, em especial entre ramos do unitarismo e federalismo, e por fim, a conservação da autonomia e da independência dependia de grupos e organizações políticas e militares locais. (CORONATO, 2020, p. 7)

Entre as décadas de 1840 e 1850, a nova condução da política imperial para a região platina foi um dos marcos da carreira de Paulino José Soares de Sousa (futuro Visconde do Uruguai) como ministro dos Negócios Estrangeiros (FERREIRA, 2006, p. 141). O Visconde do Uruguai acreditava que o Brasil “[...] deveria ocupar um lugar hegemônico na América do Sul, mantendo distância de seus vizinhos, não considerados como ‘iguais’” (PRADO, 2001, p. 128), indicando como a elite brasileira assimilou o discurso elaborado por ideólogos do Império e agiu de acordo com seus valores conservadores.

Nesse sentido, o ministro dos Negócios Estrangeiros (1843-1844 e 1849-1853) nas décadas anteriores ao conflito com o Paraguai preocupava-se com a manutenção da integridade do Império e sua segurança, além de garantir o acesso aos rios platinos. Por isso, o projeto de Rosas para reconstruir o Vice-Reino do Rio da Prata constituía uma ameaça exigindo intervenção imediata do Império, justificada por meio da defesa das independências do Paraguai e Uruguai e buscando impedir a Argentina de fazer uma extensa fronteira com o território brasileiro (FERREIRA, 2006, p. 145).

A tensão já existente entre Brasil e Argentina foi agravada pela falta de apoio brasileiro à província de Corrientes quando ocupada pelo Paraguai e pela recusa do Império para negociar a questão do Barão de Jacuí no Uruguai com a Argentina, findando relações diplomáticas entre os governos em 1851 (FERREIRA, 2006, p. 156). Ademais, o Uruguai de Oribe também encerrou o diálogo com a Legação brasileira em Montevideu no mesmo ano, queixando-se do não reconhecimento da presidência de Oribe, da falta de punição do Barão de Jacuí e da negação da intermediação do plenipotenciário argentino na mediação, de maneira a marcar o fim da neutralidade do Império e a proximidade da eclosão de uma guerra (FERREIRA, 2006, p. 157).

O Visconde do Uruguai recomendava que o governo começasse a fortalecer o exército e a esquadra, evitar a queda de Montevideu para Oribe e formar alianças. Nesse contexto, foi estabelecida uma aliança entre Brasil e as lideranças unitárias da Argentina — o futuro presidente Urquiza — e do Uruguai — o general Garzón. Essa articulação culminou na invasão de Montevideu por tropas brasileiras e do litoral argentino comandadas por Urquiza e na derrubada de Oribe e Rosas, marcando o sucesso da coalizão que se juntaria de novo na Guerra do Paraguai (FERREIRA, 2006, p. 163).

A partir das análises da correspondência entre membros do alto escalão do governo, principalmente a de Visconde do Uruguai, é possível observar o jogo de alianças que se desenhava, mas também a relação entre os países e sua visão sobre o cenário político e seus atores. Como por exemplo, a desconfiança de Rodrigo de Sousa da Silva Pontes, encarregado de negócios do Brasil na capital uruguaia dos motivos de Urquiza para se aliar ao Império e a tentativa — fracassada - de convencer o presidente paraguaio a aderir à aliança mostrando como o país era um aliado de extrema importância (FERREIRA, 2006, p. 176).

As cartas entre Pontes e o ministro brasileiro de Negócios Estrangeiros são fundamentais para compreender as articulações que possibilitaram a vitória da coalizão, bem como seu plano de ação para a política brasileira no Prata que descrevia quem seriam os novos governantes e as estratégias para assegurar os interesses brasileiros na região. Em uma das cartas, Visconde do Uruguai instruía Pontes a se entender com Urquiza para garantir sua participação na aliança, dando garantias de não hostilidade, de apoio militar a Entre Rios e a defesa da candidatura de Garzón, possibilitando a assinatura de um convênio de alianças ofensiva e defensiva entre Brasil, República Oriental do Uruguai e a província de Entre Rios (FERREIRA,

2006, p. 170).

Ademais, os objetivos imperiais no Prata a longo prazo foram deixados claros nas correspondências do Visconde do Uruguai, sendo os principais: garantir a independência do Uruguai e Paraguai, solucionar a questão de limites, regular a política de fronteiras e acordar sobre a navegação no Rio da Prata e seus afluentes (FERREIRA, 2006, p. 177). O estabelecimento do que viria a ser a Tríplice Aliança nas décadas seguintes e o isolamento do Paraguai levariam ao contexto político que eclodiria na Guerra do Paraguai, demonstrado por Francisco Doratioto como “[...] resultado do processo de construção dos Estados nacionais no Rio da Prata e, ao mesmo tempo, marco nas suas consolidações” (DORATIOTO, 2002, p. 23).

Com a ascensão ao poder do partido liberal no Brasil e a eleição de Bartolomeu Mitre na Argentina em 1862 após a Batalha de Pavón (1861), considerada o marco da consolidação do Estado argentino com a vitória dos unitários sobre os federalistas, houve a convergência ideológica entre os dois países e a emergência de interesses comuns concretos, que era o de combate aos *blancos* no governo do Uruguai e a resolução das questões fronteiriças pendentes com o Paraguai (DORATIOTO, 2002, p. 473).

Já as relações entre o Império e o Uruguai estavam estremecidas devido a imposição de impostos à exportação do gado brasileiro e a não renovação dos tratados de 1851. Ademais, o presidente paraguaio Solano López (aliado aos *blancos*) objetivava garantir acesso ao porto de Montevideú. O partido liberal brasileiro, temendo ser visto como impotente, invadiu Montevideú com apoio argentino, o que fez com que tropas paraguaias invadissem o Mato Grosso e Corrientes, sendo a causa imediata do início da Guerra (DORATIOTO, 2002, p. 474). Então, é estabelecida a Tríplice Aliança contra o Paraguai em um combate que se estendeu por cinco anos devido a “incompetência militar de Solano López e a demora dos aliados em concluir a guerra”, além do desconhecimento do território paraguaio (DORATIOTO, 2002, p. 476).

O Império se recusava a participar das negociações de paz, pois temia que fazer a paz com Solano López significaria para o Brasil “[...] ficar dependente de um governo paraguaio fortalecido, para manter aberta a navegação do rio Paraguai a navios brasileiros que rumassem para o Mato Grosso, aumentando a vulnerabilidade dessa província” (DORATIOTO, 2002, p. 478). Outro temor do governo brasileiro era que o acordo de paz pudesse influenciar outras repúblicas a recorrerem ao uso da força quando discordassem do Império. Desse modo, a guerra se estendeu até

que Caxias ocupasse Assunção e Solano López fosse morto, consolidando a vitória dos aliados (DORATIOTO, 2002, p. 478-480).

3 O CONTEXTO DA AMÉRICA DO SUL POSTERIOR À GUERRA DO PARAGUAI

Após a Guerra do Paraguai, a conjuntura do continente sul-americano na década de 1870 não foi marcada pela suspensão de conflitos, mas pela continuação crescente da desconfiança e hostilidade entre os demais países latino-americanos. Perante às incertezas e tensões na região, foram cogitadas inúmeras alianças e contra-alianças — que na sua maioria, não vieram a se concretizar necessariamente —, transfigurando a política da região de acordo com um análogo esquema de balanço de poder europeu (SANTOS, 2002, p. 112). No entanto, de acordo com Luis Claudio Villafañe Santos (2002), a balanço de poder no continente latino-americano não se caracterizava como a europeia com extensos laços de interesse que sustentariam sua movimentação, resultando, em indefinidas variações de alianças.

Posteriormente à derrota paraguaia na guerra e conseqüentemente a perda da sua figura relevante na região, o quadro político-estratégico das relações na Bacia do Prata foi modificado. A célebre rivalidade entre os anteriores aliados durante a guerra, o Império brasileiro e a República Argentina, foi concretizada e focada na questão fronteiriça entre o Paraguai e a Argentina. Foi estabelecida também a disputa entre o último país e o Chile no que diz respeito à posse da Patagônia e dos estreitos no extremo sul do continente. Ademais, o conflito entre Bolívia e Chile sobre as invasões de terras para exploração de guano no deserto do Atacama resultou na Guerra do Pacífico — que causaria ainda desacordos e confrontos no século XXI abordados na Corte Internacional de Justiça.

Com o fim da Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, foi assinado um acordo que firmou um governo provisório no país derrotado em 1869. A partir disso, ocorreram desentendimentos entre os países, como a alegação da Argentina pela posse de todo território do Chaco — que transpassava o país mais extensões da Bolívia e do Paraguai — e a ocupação militar pela mesma na localidade da Vila Ocidental na margem do Rio Paraguai. Tal episódio histórico assinalou um momento de tensão entre o Império brasileiro e a Argentina, visto que o governo provisório paraguaio protestou contra tal ação e solicitou atuação brasileira no caso. Além disso, o acontecimento também gerou preocupação à Bolívia devido às duvi-

dosas pretensões argentinas na região do Chaco.

O desfecho da ocorrência se deu com a recusa por parte do governo provisório paraguaio de negociar a posse do Chaco com a Argentina, ato apoiado pelo Brasil e que diretamente influenciou no aumento das tensões entre o país e seu vizinho rival. Tal acontecimento provocou similarmente desconfiança por parte brasileira devido à possibilidade da Argentina se apossar do antigo Vice Reino do Rio da Prata e “[...] colocou o Império diante de uma virtual possibilidade de confronto com seu antigo aliado” (SANTOS, 2002, p. 117).

Perante situações como essas, foi projetada a constituição de alianças e contra-alianças que poderiam originar um confronto generalizado tocante a parte sul do continente americano (SANTOS, 2002, p. 117). Existiam hipóteses de alianças entre o Brasil e o Chile em contraposição ao Peru, à Argentina e Bolívia, ao mesmo tempo que existia a especulação de uma coalizão entre o Chile, Peru, Bolívia e Equador contra o Paraguai e o Brasil. Por fim, houve somente um tratado concreto de 1873 entre a Bolívia e o Peru apontado contra o Chile. Isto posto, fica claro que as demais alianças não se materializaram pois não se apresentavam como defensoras dos principais interesses dos países em tal conjectura. Exemplo disso foi a recusa do Brasil em participar de uma aliança com o Chile, dado que não desejava induzir uma maior suspeita argentina, não detinha interesses na região andina do continente, ao mesmo tempo que suas intenções no Prata já haviam sido preenchidas.

Para mais, no cenário pós-guerra, além da rivalidade crescente entre Brasil e Argentina e da disputa entre os dois em torno do destino do Paraguai, as finanças internas do Império ficaram altamente comprometidas devido aos gastos exorbitantes no período da extensa guerra. A situação política interna também representava um empecilho ao maior envolvimento no cenário político internacional, em vista das disputas internas em torno do futuro da população escravizada e da diminuição do prestígio do regime monárquico.

4 A AFASTADA PERCEPÇÃO HISTÓRICA BRASILEIRA SOBRE A VIZINHA HISPANO-AMERICANA

O distanciamento entre o Brasil e demais países sul-americanos não é meramente uma questão de diferença linguística e envolve aspectos mais complexos, como a história e a política oriundas de processos coloniais distintos, o que

pode ser ilustrado através da análise dos processos de independência e construções identitárias que ocorreram de maneira praticamente antagônicas. Ademais, a difusão em massa de discursos — que posteriormente foram apresentados como a história oficial — cujos objetivos eram perpetuar essas diferenças colaborou para que a ideia de rivalidade entre Brasil e outros países sul-americanos atingisse não só a esfera governamental, mas também a sociedade civil.

A rivalidade existente entre os países no sul do continente americano é algo que remonta séculos, desde o estabelecimento passado das colonizações ibéricas — portuguesa e espanhola — na região. O cenário no qual as ex-colônias espanholas conseguiram suas independências foi bem menos favorável do que o encontrado pelo Brasil, uma vez que não contavam com aliados e enfrentaram diversos obstáculos para garantir seu reconhecimento, visto que a Espanha estava fortalecida pela Santa Aliança e se negava a aceitar a substituição do regime monárquico pelo republicano (VÁZQUEZ, 2003, p. 259). Em contrapartida, a independência brasileira não veio acompanhada da tentativa de instauração da república ou do rompimento com a monarquia portuguesa, sendo um projeto de estratégia comercial e a transferência do sistema já existente em Portugal para o Brasil.

Segundo a autora Maria Ligia Coelho Prado (2001), os limites traçados ao longo do território latino-americano foram realizados de forma estratégica a não somente dividir as terras geograficamente, mas a repartir-las política e culturalmente. A partir da definição de interesses sociais e econômicos particulares de cada localidade, foi instituída uma configuração que impedia a proximidade entre os demais países — principalmente entre aqueles com línguas distintas. Devido a isto, o passado europeu e seus valores estabelecidos na extensão sul-americana permaneceram como os predominantes até mesmo após as independências no continente, acarretando no distanciamento entre os países — sobretudo entre o Brasil e os demais.

A herança colonial europeia no Brasil foi algo característico na sua própria composição nacional e que pode ser confirmada de modo latente na atualidade e durante a época imperial. Nesse sentido, o país possui sua cultura enraizada em uma forte tradição eurocêntrica conservadora, de maneira a “[...] estar de olhos postos na Europa e de costas para a América Latina” (PRADO, 2001, p. 128). Tais fatores influenciaram diretamente no sentimento de superioridade do Império em relação às diversas nações latino-americanas, visto que a Europa era conceituada como o padrão civilizatório e desenvolvido a ser seguido e o berço das notá-

veis monarquias nacionais — traço em comum com o Brasil. Assim sendo, o país se identificava mais com o modelo europeu em razão dos seus vínculos e “proximidades” em contraste com seus próprios vizinhos regionais.

Parte deste senso de grandeza deriva também do fato de que os Estados sul-americanos eram em sua maioria republicanos — atributo relacionado e enxergado pelo Império à desordem, desunião e fragmentação (PRADO, 2001, p. 131). Desse modo, se fazia necessário para o Brasil se opor e diferenciar do restante do continente latino-americano, a partir de meios escritos e discursos políticos que se disseminariam para a vida pública e para o senso comum. A política imperial inaugurou o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (I.H.G.B), em 1838, essa instituição operou com base na teoria do alemão Karl Friedrich Philipp von Martius, ou seja, escrevendo a história para convencer os republicanos da “inexequibilidade de seus projetos ‘utópicos’” e da necessidade de uma monarquia em um país com tantos escravos e um território tão vasto (PRADO, 2001, p. 129).

Dessa maneira, o Império, quando ameaçado pela emergência de diversas revoltas republicanas de independência pelo território, não economizou recursos para derrotá-las e evitar que a unidade nacional fosse comprometida (PRADO, 2001, p. 131). O impacto desta instituição foi tão significativo que promoveu uma linhagem interpretativa no país sobre sua própria história — mais tarde utilizada e enraizada por manuais escolares e enunciados políticos (PRADO, 2001, p. 130).

Em vista disso, a construção da identidade brasileira diferenciava o país dos demais da América Latina, se fundamentando na ideia oposta entre o “nós” e “eles” assentada nas distinções dos regimes políticos adversos — republicano e monárquico. Graças à formação desse ideário político e cultural de primazia brasileira em detrimento das variadas nações latino-americanas, houve a absorção popular desta concepção que auxiliou no estabelecimento da forma de se pensar a relação díspar entre o Brasil e o restante do continente (PRADO, 2002, p. 132). Essa ideologia dispunha de tamanha resistência e força que, embora o país tenha deixado de ser uma monarquia e se tornado república no fim do século XIX, a idealização e os argumentos de ser um país superior e divergente na região tenderam a persistir.

Mesmo que o Estado brasileiro tenha transformado seu regime para um de caráter republicano, as relações com a América Latina continuaram praticamente as mesmas, já que insistia-se em destacar as diferenças em oposição às semelhanças (PRADO, 2001, p. 146). A essência da identidade brasileira ainda se baseava na associação das concepções de ordem e unidade asseguradas pelo Império (PRADO,

2001, p. 144). Dito isto, o entendimento sobre o país — que foi construído pela elite e internalizado na sociedade brasileira — cooperou na formação de uma memória em comum que aludia um passado prestigiado como autenticador do presente e dificultou uma futura integração regional.

No célebre artigo de Prado (2001), a autora conclui suas reflexões declarando que:

[...] é difícil pensar a América Latina a partir do Brasil, onde não existe uma tradição de estudos latino-americanos. Os ricos e férteis resultados que se obteriam, caso perseguíssemos as trilhas abertas pela História Comparada da América Latina, parecem-me evidentes. (PRADO, 2001, p. 147)

Parte do intuito deste trabalho é mudar essa tradição, que vem sendo modificada por pesquisadores brasileiros nas últimas décadas, onde nota-se um interesse crescente pela história dos vizinhos latino-americanos em comparação com a história nacional. A reflexão final de Prado também suscitou um posterior artigo publicado na mesma Revista em 2005, onde a autora faz alguns apontamentos sobre os caminhos da História Comparada na América Latina, contribuindo assim para os objetivos do artigo. Ela propõe que:

Na medida em que a história de cada país latino-americano corre paralelamente às demais, atravessando situações sincrônicas bastante semelhantes [...] não há, do meu ponto de vista, como escapar às comparações. Em vez de manter os olhos fixos na Europa, é mais eficaz, para o historiador, olhar o Brasil ao lado dos países de colonização espanhola. (PRADO, 2005, p. 12)

5 RELATOS DE VIAGEM E SUAS ORIGENS

Os relatos de viagem são fontes textuais históricas que costumeiramente auxiliam na compreensão e estudos de diversos historiadores sobre determinada época e têm de modo notável e crescente, se tornado instrumentos de pesquisa no âmbito acadêmico. No entanto, além deste gênero textual não ser neutro e demonstrar traços culturais da origem do autor, ainda é considerado como um corpus documental heterogêneo “pouco definido” (JUNQUEIRA, 2011, p. 44). Estes escritos têm sido questionados devido à inexatidão que podem oferecer como uma fonte de conhecimento e referência para pesquisas futuras. Isto é, mesmo examinando relatos de viagens de figuras oficiais, ainda é possível observar uma narrativa pessoal acompanhada de um material científico.

Para a análise de relatos de viajantes, é preciso apoiar-se em variadas questões como: o contexto nativo cultural do autor e aquele sobre o qual ele escreve; o

momento no qual o texto é escrito e publicado; e o formato do relato — diário, narrativa, carta, memória, dentre outros (JUNQUEIRA, 2011, p. 47). Outrossim, ainda discute-se a veracidade da narrativa no que se refere à quem a escreveu de fato, podendo ser o viajante em si ou algum profissional literato. Todos esses elementos influenciam diretamente na composição do texto que mais tarde influirá sobre demais pesquisas acerca do tempo e meio estudado.

Apesar dessas constatações, a narrativa pessoal do viajante é dada como importante pois ela também constata as perspectivas do autor a respeito da sociedade e do local em que escreve sobre, segundo sua compreensão social e cultural. Tal fato pode ser verificado nos relatos de 1876 do diplomata brasileiro Luiz Augusto de Pádua Fleury, o Encarregado de Negócios da Legação imperial em Buenos Aires. Ele apresentava um perfil similar às diversas figuras representantes diplomáticas do Império e sua elite, cuja orientação conservadora associava “[...] Liberdade à Segurança (isto é, à noção de Ordem), à Monarquia constitucional e à manutenção da integridade territorial” (MATTOS, 1990, p. 145).

José Murilo de Carvalho (2008) em obra clássica da historiografia brasileira também questiona quais seriam as razões para as diferentes concepções de política entre as repúblicas hispânicas e o Império brasileiro. Através da análise da formação da elite imperial da época o autor atribui o “sucesso” do processo político de construção do Estado imperial no período pós-independência à homogeneidade ideológica e de pensamento da elite política imperial, verificadas através de uma similaridade de educação, ocupação e carreira profissional. Esse tipo de formação — derivada essencialmente de uma tradição portuguesa de política — moldou a forma como os tomadores de decisões da época atuavam, sendo importante entender como esses indivíduos caracterizavam o “fazer política” na época e qual era a referência de sucesso político no qual se baseavam para tecer comparações com o sistema político republicano dos países vizinhos.

Através da pesquisa e análise dos textos escritos pelo corpo diplomático, é possível compreender a imagem, representação e atuação do Império brasileiro, já que os atores diplomáticos eram como um reflexo do governo em seus princípios e interesses. Tal aspecto pode ser notado em várias passagens de 1876 redigidas por Luiz Augusto Fleury destinadas ao Império quando ele, por exemplo, notifica as ocorrências ao Barão de Cotegipe ao mesmo tempo que demonstra seu apoio e satisfação com as soluções acordadas pelo Congresso Argentino (PASSETTI, 2020, p. 97). Tal obra constata a multidisciplinaridade dos relatos de viagem, que se ma-

nifesta como um gênero híbrido derivado da junção de diferentes abordagens literárias em sua composição, compondo elementos técnicos e pessoais (JUNQUEIRA, 2011, p. 55).

À vista disso, em abundantes textos de Fleury fica perceptível sua postura crítica em relação à política do país em que prestava seus serviços diplomáticos (a Argentina) e a validação do discurso monarquista que o Império tanto elaborava e defendia — para sua própria legitimação. Então, tal diplomata era incluído no grupo de representantes do Império que resguardavam a monarquia, em assídua oposição ao sistema republicano — costumeiramente associado à desordem, instabilidade e má gestão pública. Esta perspectiva pode ser comprovada ao analisar os relatórios de Luiz Augusto Fleury de 1876 que tratavam sobre as disputas internas na Argentina, especificamente os conflitos com populações originárias e insurreições provinciais (PASSETTI, 2020, p. 103).

Gabriel Passeti (2020), procura trabalhar uma fonte documental manuscrita clássica da política externa brasileira, isto é, os ofícios dos representantes diplomáticos na Legação brasileira em Buenos Aires e enviados à Secretaria de Negócios Estrangeiros na corte brasileira no Rio de Janeiro, em um período ainda pouco investigado pelos acadêmicos da área (o pós-Guerra do Paraguai), olhando-os a partir de uma nova abordagem, a metodologia da análise de cartas e dos relatos de viagem. Trata-se de dar um novo enfoque a estes documentos, não levando em conta apenas a veracidade dos acontecimentos noticiados e sim à representação que esses funcionários faziam do ambiente em que viviam, analisando a política doméstica e fazendo considerações enviesadas pelo pensamento característico do seu lugar de enunciação (a sociedade monárquica).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar estes diversos temas de forma conjunta ajuda a compreender e estudar como o Brasil se retratava e comportava na região sul-americana, especialmente após a maior guerra ocorrida entre os países locais. Em uma região onde não existiam interesses em comum definidos entre as nações, havia um constante fluxo de hipóteses acerca de novos conflitos e, por consequência, prováveis alianças. O Brasil, desgastado da guerra e a fim de não inserir-se em futuros conflitos, procurou se manter distante da região — de modo a sequer participar de contra-alianças para não causar confusões. Tal fato pode ser percebido através da afirmação do

Visconde do Uruguai, ao declarar que a política externa brasileira atuava de modo a projetar o país como hegemônico na região e, concomitantemente, a se afastar de seus vizinhos por julgar a si próprio como superior a tais (PRADO, 2001, p. 138).

Mediante ao apresentado, entende-se algumas importantes causas pelas quais o Brasil se posicionava (e ainda se posiciona) como divergente e proeminente em relação ao restante dos países latino-americanos. A historiografia produzida no país desenvolvia a ideia antagônica de que externamente, o Estado brasileiro era poderoso, forte e unido por ser monarquista — diferente dos demais, que eram republicanos. Assim sendo, o enunciado “O Brasil é e, ao mesmo tempo, não é América Latina” torna-se compreensível, uma vez que é possível assimilar que o país se encontra na região mas não se percebe como parte de tal — seja cultural ou politicamente (PRADO, 2001, p. 128).

Para mais, ao exibir como essa percepção costumava funcionar, através dos ofícios do diplomata Luiz Augusto de Pádua Fleury, pode-se completar que o ideário brasileiro imperial monarquista permaneceu como algo intocável na essência nacional. No qual, mesmo após a fundação da república no país, persiste um sentimento comum de afastamento do restante dos países vizinhos. Diante disso, o poder que emanava das figuras relevantes na política afetava diretamente o senso público brasileiro, posto que estes possuíam o controle sobre as narrativas desenvolvidas em relação à própria sociedade.

Em suma, a não alteração substancial das relações diplomáticas com a América Latina depois da proclamação da República somada à acentuação de um sentimento anti-hispânico e a rivalidade do nós *versus* eles demonstra como as diferenças eram destacadas em detrimento às semelhanças no imaginário coletivo (PRADO, 2001, p. 146). Torna-se indispensável enunciar que acompanhar a formação do discurso político brasileiro, junto à relação do país com os demais da vizinhança, é essencial para entender a situação e política externa contemporânea do Brasil, sendo estas não tão distantes da discutida anteriormente. A imagem de uma “outra” América estabelecida no período colonial perdura até os dias de hoje e com ela uma visão de inferioridade, que leva à sua desvalorização tanto pela população brasileira quanto pelo governo — que apesar das tentativas, falha em promover políticas que visem uma verdadeira integração regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem**: a elite política imperial. Teatro das Som-

bras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CORONATO, Daniel. O Brasil e o subsistema platino: os antecedentes da Guerra da Tríplice Aliança. **Diálogos**, v. 24, n. 3, 2020.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra**: nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

FERREIRA, Gabriela Nunes. A nova política no Prata: da neutralidade à intervenção. *In*: **O Rio da Prata e a Consolidação do Estado Imperial**. São Paulo: Hucitec, 2006.

JUNQUEIRA, Mary Anne. **Elementos para uma discussão metodológica dos relatos de viagem como fonte para o historiador**. *In*: Mary Anne Junqueira e Stella Maris Scatena Franco (Org.). *Cadernos de Seminário de Pesquisas Vol. II*. São Paulo: USP-FFLCH-Editora Humanitas, 2011.

MATTOS, Ilmar. **O Tempo Saquarema**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1987.

PASSETTI, Gabriel. Estando autorizado pelo Sr. Conselheiro Barão de Andrada: percursos e limitações da trajetória do diplomata Luiz Augusto de Pádua Fleury em Buenos Aires (1876)1. **Diálogos**, v. 24, n. 3, 2020.

PRADO, Maria Lígia Coelho. O Brasil e a Distante América do Sul. **Revista de História**, São Paulo, n. 145, 2001.

PRADO, Maria Lígia Coelho. Repensando a História Comparada da América Latina. **Revista de História**, São Paulo, n. 153 v. 2, 2005.

SANTOS, Luis Claudio Villafañe. O caleidoscópio de alianças. *In*: **O Império e as repúblicas do Pacífico**: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia (1822-1889). Curitiba: EdUFPR, 2002.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. Una difícil inserción en el concierto de las naciones. *In*: ANNINO, Antonio; GUERRA, François-Xavier (coord). **Inventando la nación**: iberoamerica, siglo XIX; Mexico: FCE, 2003.

Trabalhos
Aprovados

Por Anna Luisa
Araujo Mendes e
Luísa da Silva Bu-
zatti

Bacharel em Relações
Internacionais pela PUC
Minas e Mestranda de
Human Rights and Mul-
ti-level Governance na
Università degli Studi di
Padova, respectivamente.

Recebido em: 22/02/2021
Aprovado em: 07/03/2022

A CRIAÇÃO DO MAIS NOVO PAÍS DO MUNDO E OS DIREITOS DAS MULHERES: O CASO DO SUDÃO DO SUL

THE CREATION OF THE YOUNGEST COUNTRY IN
THE WORLD AND WOMEN'S RIGHTS: THE CASE OF
SOUTH SUDAN

RESUMO: Em 2011, o Sudão do Sul declarou sua independência do Sudão e tornou-se o país mais jovem do mundo. Desde então, viu-se diante de um desafio considerável, relacionado à construção de um aparato estatal e governamental, baixos índices humanitários, conflitos internos, desigualdade social, recessão econômica e pobreza. Tais fatos, somados à ausência de um governo efetivo, corroboram para o desenvolvimento de um cenário cada vez mais instável, fomentado pela guerra civil que se alastra desde a sua criação. Tais fatos se estendem à esfera dos direitos humanos, sobretudo no que se refere aos direitos das mulheres, uma vez que organizações regionais e relatórios das Nações Unidas relatam, constantemente, casos de violações contra a mulher. Isto é percebido por meio do aumento do índice de violência de gênero e sexual. Diante do exposto, o presente artigo visa pesquisar a respeito da situação das mulheres e seus direitos no Sudão do Sul e de que forma eles deterioraram-se desde a criação do país.

Palavras-chave: Sudão do Sul; mulheres; direitos humanos.

ABSTRACT: In 2011, South Sudan declared its independence from Sudan and became the youngest country in the world. Since then, it has faced a considerable challenge, related to the construction of a state and governmental apparatus, the low humanitarian rates, internal conflicts, social inequality, economic recession, and poverty. The absence of an effective government corroborates with the development of an increasingly unstable scenario – which is fueled by the Civil War that has spread since its creation. Such facts extend to the sphere of human rights, especially regarding women's rights, which can be seen through the increase in the rate of gender and sexual violence. Given the above, this article aims to research about the situation of women and women's rights in South Sudan and how they have deteriorated since the country's creation.

Keywords: South Sudan; women; human rights.



1 INTRODUÇÃO

Desde o período colonial do século XX, as regiões do Sudão e Sudão do Sul já apresentavam suas diferenças: no desenvolvimento, religiosas e linguísticas. Tais heterogeneidades foram levadas ao extremo quando, em 1955, quatro meses antes da independência do Sudão do domínio do Reino Unido e do Egito, eclodiu a primeira guerra civil entre o Norte e o Sul, derivada de discordâncias da elite sulista da arabização e islamização do território promovida pela elite do norte. Este problema, que foi solucionado em 1972 com o Acordo de Addis Abeba, veio à tona novamente anos depois, corroborando para a eclosão da segunda guerra civil entre a porção norte e sul, em 1983.

Seu fim, por sua vez, deu-se apenas no ano de 2005, quando foi previsto, por meio do Amplo Acordo de Paz, estratégias para o desenvolvimento do Sudão e um referendo, no ano de 2011, para a decisão da região sul de continuar ou não parte do país. Assim feito, no ano previsto, a maioria da população sulista decidiu pela separação do Sudão do Sul e constituiu o país mais jovem do mundo. A partir daí, o cenário de conflito continuou se desenvolvendo, mas agora entre grupos étnicos locais que divergiam quanto à governança do território.

Diante disso, os indicadores econômicos e sociais do Sudão do Sul caíram de forma considerável: em 2015, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país era avaliado em 0.428, e em 2018 esse número chegou a 0.413; o número de pessoas em situação de pobreza saltou de 51% para 82% entre 2009 e 2016. Atualmente, o país tem um dos piores IDH do mundo (186^a posição de 189 países), com uma população considerável em situação de pobreza (em 2018, estimou-se que 91,9% dos sul-sudaneses viviam nessas condições) e 1/3 de sua população deslocada (internamente ou como refugiada em outros locais) (UNITED, 2019). Essa situação é ainda pior para as mulheres, que sofrem com a violência e a desigualdade de gênero, além do número de estupros sistemáticos utilizados como arma de guerra, humilhações públicas, diminuição da participação na tomada de decisão, dentre outros.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo investigar a situação da violência contra as mulheres no Sudão do Sul de 2011 a 2018, e se a mesma diminuiu ao longo dos anos com a presença de organizações internacionais no território. Para tanto, este artigo foi dividido em três seções: em um primeiro momento, será apresentado o contexto histórico da primeira e segunda guerra civil sudanesa,

bem como o referendo que deu independência ao Sudão do Sul; já na segunda seção, será exposta a situação das mulheres e a violência de gênero no país, levando em conta o tradicionalismo da sociedade e os documentos e relatórios divulgados por organizações internacionais; a terceira, e última, seção traz as conclusões da investigação aqui proposta.

2 A INDEPENDÊNCIA DO SUDÃO DO SUL E A GUERRA CIVIL

Em julho de 2011, o Sudão do Sul se tornou independente e passou a configurar-se como o país mais novo do mundo. O resultado, que se deu por meio de um referendo, demonstrou a opção da maioria de seus cidadãos pela separação da região norte, o Sudão. Contudo, o desejo por autonomia não é uma questão nova na porção sul, mas algo que vem se desenvolvendo por anos de conflitos e guerra civis, marcados pelas diferenças sociais, políticas e econômicas entre ambas porções territoriais e pela percepção, da região sul, de um desejo de dominação e liderança do norte (GUIMARÃES, 2013).

Desta forma, a presente seção tem como objetivo contextualizar os acontecimentos que culminaram na independência em 2011, apresentando o background histórico e as disputas entre os territórios norte e sul. Nesse sentido, em um primeiro momento será tratado sobre a primeira e segunda guerra civil sudanesa, os motivos que levaram sua deflagração e acordos de paz que promoveram o cessar-fogo; posteriormente, serão expostos as questões relacionadas ao referendo de independência e seus desdobramentos.

2.1 A PRIMEIRA E A SEGUNDA GUERRA CIVIL SUDANESA

É complicado apontar claramente quando começaram as disputas entre o Norte e Sul do Sudão, mas é possível afirmar que o atual cenário é resultado de acontecimentos dos séculos XIX e XX, relacionados ao domínio e à colonização por outros locais. O território do Sudão ficou, por anos, sob a esfera de influência do Império Otomano, quando, em 1899, os britânicos, juntamente com o Egito, passaram a comandar a região, gerenciando o Norte e o Sul como localidades separadas. Enquanto no Norte foi estimulado o islamismo e o uso do árabe, no Sul o cristianismo e a língua inglesa foram mais fortes. Igualmente, no que se refere ao desenvolvimento, os colonizadores passaram a investir na construção de ferrovias,

escolas e unidades de polícia na porção norte, despendendo grande parte dos seus recursos nesse território, enquanto na região sul esse foco desenvolvimentista não se estendeu com o mesmo impacto (GUIMARÃES, 2013).

De acordo com Guimarães (2013, p. 32) “a administração colonial britânica explica o atual desenvolvimento desigual e assimétrico do Sudão e Sudão do Sul”, portanto, o resultado da exploração colonial no território gerou consequências econômicas e sociais, ainda sentidas nos países. Somado a isso, a população do Sudão, até então localizada em uma única porção territorial, sempre apresentou inúmeras diferenças. A diversidade étnica e linguística, por exemplo, são fatores marcantes e consideráveis – de acordo com Zapata (2011), pesquisadora do projeto *Enough*, na época colonial o Sudão possuía cerca de 600 grupos étnicos que falavam 400 idiomas.

Essas heterogeneidades foram levadas ao extremo quando, em 1955, quatro meses antes da independência do Sudão do domínio colonial, eclodiu a primeira guerra civil entre o Norte e o Sul. Isto pois, com a gradativa retirada dos ingleses do local, o vácuo de poder formado foi rapidamente ocupado pela elite árabe do Norte, que emergiu como a classe dominante. A partir daí, suas lideranças promoveram ações de arabização e islamização do Sul, visando expandir o islã naquele local. Contrariamente, a elite sulista passou a resistir à esta tentativa de assimilação (LETURCQ, 2010).

A partir dos anos 1960, a região ao sul do Sudão passou a adotar um discurso anti-imperialista em relação ao Norte, argumentando que eles estavam se comportando como potências coloniais por meio da assimilação forçada e promovendo missões civilizadoras no sul. Diante disso, um movimento de guerrilha intitulado *Anyanya* passou a combater tropas vindas do Norte, conseguindo controlar várias porções da região Sul e conter o avanço de seus oponentes. Já em 1971, Gafaar Nimeiri assumiu o poder do país e uma de suas decisões foi permitir uma maior autonomia sulista, objetivando a diminuição do conflito (LETURCQ, 2010).

O fim dessa primeira guerra civil se deu em 1972, com o Acordo de Addis Abeba. De acordo com Leturcq (2010, p. 302, tradução nossa¹) “O acordo de paz afirmou um certo grau de autonomia ao Sul e tentou selar uma nova visão política sobre o Sudão”. Entretanto, ao longo da década de 1970, o mandato de Nimeiri foi se enfraquecendo, o que o levou a firmar alianças com a Irmandade Islâmica

1 *The peace agreement asserted a certain degree of autonomy to the South and attempted to seal a new political vision on the Sudan.*

Muçulmana² do Norte e a descumprir com o acordo de paz firmado anteriormente (GUIMARÃES, 2013).

Nimeiri também dissolveu a Assembleia Regional do Sul, que garantia a esse território maior autonomia, e, em 1983, introduziu a *Sharia* (lei islâmica) sobre o país. Esses acontecimentos, relacionados à imposição do islã e a limitação da independência das instituições sulistas, corroboraram com a insatisfação de sua elite com o governo central, o que gerou, conseqüentemente, a segunda guerra civil sudanesa. Ainda em 1983, o Exército de Libertação Popular do Sudão (EPLS) e o Movimento Popular de Libertação do Sudão (MPLS) divulgaram um manifesto denunciando questões de racismo e etnia, expondo os desequilíbrios e desigualdades dentro do país – notadamente entre o Norte e o Sul (LETURCQ, 2010).

Este cenário de conflito foi ainda mais fomentado quando, em 1985, o Sudão sofreu um golpe de Estado, instaurando um regime militar fundamentalista islâmico na capital, Cartum. Nesse momento, o governo central visou expandir e implementar a *Sharia*, impondo uma uniformidade cultural e religiosa no território, além de apoiar rivalidades étnicas no sul do país objetivando dissolver a unidade de combate na região (JOHNSON, 2003).

O período mais violento do conflito, entretanto, se deu nos anos 1990, quando se teve início uma campanha de recrutamento pelo EPLS, que passou a incluir crianças entre seus combatentes. Além disso, inaugurou-se uma fase de constante ataque à civis, visando pressionar o governo central sudanês. As conseqüências desses ataques e ações foi o deslocamento interno de mais de 6 milhões de pessoas e 500.000 refugiados em países vizinhos (GUIMARÃES, 2013).

Ainda na década de 1990, um outro importante marco para o cenário sudanês se desenvolveu: um conflito regional no Sul entre as duas maiores etnias da região, Dinka e Nuer, enquanto a guerra civil contra o Norte estava em curso. Essa separação entre os dois grupos étnicos foi o resultado de desentendimentos no que tange ao futuro do Sudão, pois enquanto alguns combatentes da etnia Nuer tinham como objetivo a independência para a região Sul, John Garang, líder dos Dinka, buscava unificação do país sob um regime democrático, livre das imposições islâmicas do norte (JOK; HUTCHINSON, 1999; COSTELLO, 2011).

Destaca-se que o rompimento destes dois grupos étnicos se tornou um marco para o conflito sudanês, pois, durante a primeira guerra civil, ambos lutaram

2 A Irmandade Islâmica Muçulmana do Norte era uma organização que “[...] tinha por objetivo criar uma sociedade e um Estado islâmico autêntico, por fim um “*Umma Muslimah*” (Nação islâmica). A partir de um processo de reislamização fundamentado no retorno do homem aos valores éticos e morais islâmicos. (ALASSAR, 2010, p.15)

juntos, formando a maior parte das forças contra a região Norte (COSTELLO, 2011). A maior consequência dessa separação, contudo, foi percebida no número de mortes e deslocados – majoritariamente a população civil rural. De acordo com Jok e Hutchinson (1999, p.127) “o número de Dinka e Nuer que morreram nesses conflitos fratricidas e em outros confrontos Sul-Sul desde a retomada da guerra civil [...] excedeu os perdidos pelas atrocidades cometidas pelo exército sudanês”, ou seja, o conflito entre as duas etnias acabou se mostrando muito mais violento.

Somado a isso, após o golpe de Estado, o governo central do General Al-Bashir passou a adotar uma postura cada vez mais autoritária, percebida pela proibição de todos os partidos políticos do país, com exceção da Frente Nacionalista Islâmica. Este partido, por sua vez, foi um dos responsáveis pela promoção da limpeza étnica contra não-muçulmanos no território do Sudão, fomentando o aumento do fluxo de refugiados (GUIMARÃES, 2013). Desta forma, percebe-se a segunda guerra civil em várias frentes, pois enquanto havia uma disputa entre grupos étnicos na região Sul, o governo central e a Frente Nacionalista Islâmica também atuaram reprimindo outros grupos e atacando não-muçulmanos, com o objetivo de consolidar a *Sharia* e a islamização do território. De acordo com Leturcq (2010, p. 304, tradução nossa³), “a guerra no Sudão tornou-se uma ‘rede de guerras internas’, envolvendo muitos atores em diferentes frentes, sejam eles geográficos ou políticos”.

Essa segunda guerra civil se desenvolveu até o ano de 2005, quando foi assinado o Amplo Acordo de Paz, que tinha como principal objetivo promover o cessar-fogo entre as partes beligerantes e apoiar o processo de paz do país. Além disso, o documento delimitou que as pessoas da região Sul do Sudão tinham o direito à autodeterminação (que seria decidido por meio de um referendo), mas, até isso acontecer, as partes concordaram em estabelecer um sistema democrático de governança no país, levando em conta as heterogeneidades étnicas, raciais, religiosas e linguísticas (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT, 2005).

A previsão do documento era o desenvolvimento de um período interino de seis anos, a fim de monitorar o cessar-fogo e a implementação do acordo de paz. Após esse tempo, deveria ser organizado um referendo, monitorado internacionalmente, para as pessoas do Sul optarem pela independência ou pela continuação sob o governo central do Sudão. Além disso, o acordo delimitou a estrutura de governança do Sudão nesse período, a importância dos direitos humanos e dos direitos individuais, a política externa, de segurança nacional, a criação de institui-

3 *War in Sudan became a “network of internal wars”, involving many actors in different fronts, be they geographical or political.*

ções independentes para os sulistas, dentre outros (THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT, 2005).

De acordo com Vries e Schomerus (2017), os primeiros quatro anos após o acordo demonstraram a dificuldade em criar uma coesão e unidade na região Sul, derivado da discordância entre grupos étnicos. Ademais, não se percebeu um esforço, de nenhuma das partes beligerantes, de fazer a unidade territorial algo atraente para ambos os lados. Nesse sentido, conforme se aproximava o ano do referendo, previsto para acontecer em 2011, a ênfase na independência passou a obter mais destaque (VRIES; SCHOMERUS, 2017).

2.2 O REFERENDO E SEUS DESDOBRAMENTOS

Em janeiro de 2011, seguindo a previsão do Amplo Acordo de Paz de 2005, foi realizado o referendo para decidir a independência da região Sul ou sua continuidade sob o governo central do Sudão. Por uma ampla diferença, a maioria dos eleitores votaram pela separação, o que caracterizou o Sudão do Sul como o país mais jovem do mundo. Entretanto, o resultado da votação, bem como a formação do novo Estado, trouxe consigo inúmeras questões a serem discutidas, relacionadas aos recursos naturais, índices sociais, estruturação política, dentre outros (BELLONI, 2011).

De acordo com Jones (2017), logo após sua independência em 2011, o Sudão do Sul passou a enfrentar novos desafios: um novo conflito entre as facções étnicas, o que acentuou uma disputa entre as etnias Dinka e Nuer pelo poder do país, além da resistência e interesse do Sudão quanto às reservas de petróleo do Sul. Em 2013, a questão étnica foi ainda mais enfatizada com uma crise entre o então presidente Salva Kiir, da tribo Dinka, e seu Vice Riek Machar, da tribo Nuer. Kiir acusou Machar de tramar um golpe de Estado contra ele e, em contrapartida, Machar argumentou que Kiir estava planejando instaurar um governo comandado por Dinkas, ignorando as outras etnias presentes no território, de forma a promover seus próprios interesses e consolidar seu poder (JONES, 2017).

Essa divergência corroborou para que o conflito assumisse um caráter ainda mais brutal: atrocidades em massa, estupro sistemático de mulheres e um número cada vez maior de deslocados internos e de refugiados em países vizinhos, caracterizaram o cenário desse país recém-independente (JONES, 2017). Somado a isso, os indicadores sociais e econômicos do Sudão do Sul se mostraram em constan-

te deterioração: de acordo com os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no ano de 2015 o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país era avaliado em 0.428, em 2016 em 0.418, no ano de 2017 em 0.414 e, por fim, no ano de 2018 o número chegou a 0.413. Essa relação classifica o Sudão do Sul como um dos países com a menor taxa de IDH do mundo, na 186^a posição de 189 países avaliados, ficando à frente apenas do Chade, República Centro Africana e Níger (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2019).

Além disso, o número de pessoas que se encontram em situação de extrema pobreza é outra questão preocupante para o Sudão do Sul. De acordo com dados do Banco Mundial, “o número de pessoas na pobreza saltou de 51% para 82% entre 2009 e 2016, o que significa que a grande maioria da população vivia abaixo da linha de pobreza internacional de US\$1,90 por dia em 2016” (PAPE; FINN, 2019, p.1, tradução nossa⁴). Ainda, o relatório do PNUD divulgado em 2019 estimou que, no ano de 2018, 91,9% da população se encontrava em situação de pobreza. Ou seja, a taxa de pessoas em condições miseráveis continuou aumentando ao longo dos anos (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2019).

No setor econômico, o Sudão do Sul é um dos países mais dependentes da exportação de petróleo no mundo, uma vez que grande parte de sua receita advém desse produto. Outro fator alarmante é o desemprego de jovens, que chegou a taxa de 50% no ano de 2018. O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) apresentou números negativos em 2015, 2016, 2017 e 2018, o que acentua a fragilidade do novo país não apenas no social, mas economicamente. Ademais, o Sudão do Sul também se destaca negativamente por ser um dos países mais corruptos do mundo: de acordo com a organização Transparency International (2019), o Sudão do Sul ocupa a 179^a posição de 180 países avaliados no que se refere à transparência das relações governamentais, somando apenas 12 pontos em uma escala de 100 – ficando à frente apenas da Somália (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019; WORLD BANK, 2019).

Portanto, percebe-se que a independência desse novo país não trouxe consigo um cenário pacífico, mas transferiu o foco dos problemas para outras esferas. Se antes o conflito atuava em duas frentes (uma contra o governo central do Sudão e outra entre as etnias), após 2011 notou-se o aumento da disputa entre esses grupos étnicos, o que acentuou ainda mais suas divergências políticas e suas ambições por controle e poder. O resultado é um país fragilizado, com índices sociais e eco-

4 *The poverty headcount jumped from 51% to 82% between 2009 and 2016, meaning that the vast majority of the population was living under the international poverty line of \$1.90 (PPP 2011) per day in 2016.*

nômicos cada vez mais deteriorados.

3 O CASO DO SUDÃO DO SUL E A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Como já exposto, apesar do Sudão do Sul ter alcançado sua independência no ano de 2011, conflitos étnicos e políticos permaneceram, que, combinados com um quadro referencial marcado pela fome e outras crises, colaboram para a perpetuação e acentuação da extrema pobreza e da insegurança. Nesse cenário, mulheres e crianças se mostram os grupos mais vulneráveis, sendo suscetíveis a ações como sequestro, estupro e outras formas de agressão (CONTRERAS-URBINA et al, 2019).

Desta forma, a presente seção tem como objetivo analisar a situação das mulheres no Sudão do Sul desde sua independência, em 2011, até 2018. Sendo assim, no primeiro momento será feita uma contextualização da situação feminina no país, levando em conta a caracterização da sociedade sul-sudanesa e a situação da violência de gênero. Isto posto, será desenvolvida uma análise levando em conta a problemática do presente artigo.

3.1 A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO SUDÃO DO SUL

Para se compreender a questão da violência de gênero no Sudão do Sul, é preciso entender a partir de quais princípios esse corpo social é estruturado e qual é o papel da mulher nesse local. Para isso, faz-se necessário a definição de gênero e violência de gênero. O termo surgiu a partir do movimento feminista e, segundo Scott (1995, p. 86), gênero se configura como “um elemento constitutivo das relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder”. A violência de gênero se caracteriza como qualquer tipo de agressão física, emocional sexual e/ou psicológica destinada a alguém com base em seu gênero (EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY, 2022). Atualmente, na literatura, ‘gênero’ e ‘mulheres’ são considerados sinônimos e por as mulheres serem desproporcionalmente as maiores vítimas da violência de gênero, esses termos são empregados de maneira concomitante (SCOTT, 1995).

Nesse contexto, destaca-se que a sociedade sul-sudanesa é marcada por aspectos tradicionais, caracterizada pela forte presença do patriarcado e em que a

instituição social do casamento é a principal forma de delinear os papéis e as responsabilidades de homens e mulheres. Com isso, enquanto os primeiros detêm a responsabilidade de serem chefes de família e cuidarem de questões externas em geral, as mulheres possuem a responsabilidade de cuidar da casa e das crianças (BUBENZER; STERN, 2011).

Desta forma, pode-se dizer que na cultura sul-sudanesa, em geral, há uma aceitação da objetificação da mulher. Isto pois acredita-se, tradicionalmente, que os homens possuem poderes sobre elas, de maneira a subjugar-las e negá-las o direito de decidir sobre a sua própria vida. Deste modo, a agressão contra as mulheres já era um problema estruturado antes mesmo do conflito se iniciar, mas que foi intensificado de forma considerável a partir deste (REFUGEES INTERNATIONAL, 2019).

Durante os anos de 1955-1972 e 1983-2005, as guerras civis que ocorreram no país fizeram com que as dinâmicas de gênero fossem alteradas, atribuindo novas funções as mulheres, principalmente no que diz respeito a assumir o compromisso dos homens enquanto eles estavam em combate. Apesar desse cenário ter possibilitado uma maior independência das mulheres, também houve o aumento da violência contra elas, por se encontrarem vulneráveis, e no número de casamento infantil (BUBENZER; STERN, 2011). Já no período posterior à independência, o impacto da mudança desses papéis continuou a ser sentido, especialmente devido a uma crise de masculinidade que os homens tinham ao retornarem para suas casas e verem que suas mulheres estavam ocupando espaços que eram antes exclusivamente masculinos, o que fez com que aumentasse a violência sexual e doméstica contra as mesmas (BUBENZER; STERN, 2011).

Com relação ao casamento infantil, seu impacto ainda pode ser sentido nos dias de hoje. De acordo com os dados da organização *Girls Not Bride* (2020), 9% das meninas se casam com menos de 15 anos, e 52% antes dos 18, o que faz o Sudão do Sul se classificar como o sétimo país com a maior taxa de prevalência de casamento infantil do mundo. Tal fato também se interliga à precária situação socioeconômica que atinge grande parte da população, pois o dote (importante aspecto econômico da cultura sul-sudanesa que se utiliza, principalmente, do gado como moeda de troca) é muitas vezes a única forma de sobrevivência que algumas das famílias das meninas têm (GIRLS NOT BRIDES, 2020).

Somado a isso, muitas delas foram coagidas a se casarem e se prostituírem durante o conflito para sobreviverem. Isso porque a tortura sexual como parte de

estratégia de guerra foi utilizada por diferentes grupos, na medida em que havia o entendimento que poderiam mudar a composição étnica do grupo inimigo, e como uma forma de retaliação e vingança (BUBENZER; STERN, 2011). Esse tipo de hostilidade tomou proporções tão grandes que os homens de cada um dos grupos, a fim de prevenir que as mulheres e crianças fossem engravidadas e mortas, se voltaram contra elas (BUBENZER; STERN, 2011).

Apesar da ratificação de um tratado de paz no período de pós-conflito, insegurança, mortes, sequestros e violência ainda são comuns no Sudão do Sul. Além disso, o fato da sociedade sul-sudanesa ainda ser fortemente armada, contribui para o aumento de ameaça às mulheres. De acordo com o Fundo das Nações Unidas para Infância, “décadas de conflito criaram um ambiente altamente militarizado e uma cultura de violência. Isso permite que os autores da violência de gênero operem com maior impunidade” (2019, p.1, tradução nossa⁵). É devido a esse motivo que informações acerca desse tipo de violência são difíceis de serem obtidas no Sudão do Sul.

A magnitude total do problema não é clara. No entanto, estudos indicam que cerca de 65% das mulheres e meninas sofreram violência física e/ou sexual durante a vida e 51% sofreram violência por parceiro íntimo (VPI). Cerca de 33% das mulheres sofreram violência sexual de um não parceiro, principalmente durante ataques ou incursões. A maioria das meninas e mulheres sofreram violência sexual pela primeira vez com menos de 18 anos (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2019, p.1, tradução nossa⁶).

Esses números não apenas refletem a violência enfatizada devido às guerras civis, como também demonstram aspectos culturais da sociedade sul-sudanesa em si, conforme já fora apresentado. Ademais, esses indicadores são alarmantes na medida em que são o dobro da média global, o que classifica o Sudão do Sul como um dos países com maiores níveis de violência contra mulheres e crianças do mundo (REFUGEEES INTERNATIONAL, 2019).

Contudo, apesar desses números serem altos, existe um esforço por parte do governo do Sudão do Sul em progredir com relação a diminuição desse índice, a partir da ratificação de convenções e protocolos que buscam o reconhecimento dos direitos femininos, como, por exemplo, a assinatura da Convenção sobre a Elimi-

5 *Decades of conflict have created a highly militarized environment and a culture of violence. This allows perpetrators of gender-based violence to operate with greater impunity.*

6 *The full magnitude of the problem is unclear. However, studies indicate that some 65 percent of women and girls have experienced physical and/or sexual violence in their lifetime, and some 51 per cent have suffered intimate partner violence (IPV). Some 33 percent of women have experienced sexual violence from a non-partner, primarily during attacks or raids. The majority of girls and women experience sexual violence for the first time under the age of 18.*

uma governança, através de suas agências de nível nacional e local, a fim de estabelecer um sistema legal que sustente os direitos de mulheres e crianças de todo o país. Para o Sudão do Sul ter paz completa, a violência de gênero precisa ser abordada e tratada como uma questão central, e os autores precisam ser responsabilizados pelos crimes que cometeram (REFUGEES INTERNATIONAL, 2019).

3.2 UM NOVO PAÍS MAIS DESIGUAL?

Diante do exposto, é possível destacar alguns indicadores que demonstram os índices de violência contra a mulher e a desigualdade de gênero no Sudão do Sul, apesar dos dados serem escassos. Em um relatório produzido pela universidade irlandesa de Limerick, no ano de 2019, pesquisou-se a porcentagem de mulheres que sofreram violência física e/ou psicológica nos 12 meses anteriores à pesquisa. É possível observar o resultado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Porcentagem de mulheres que sofreram violência no Sudão do Sul

Sujeito/Cenário	%
Parceiro	51%
Ambiente familiar	40%
Local de trabalho	33%
Espaços públicos	50%
Escolas	80%

Fonte: elaborada pelas autoras com dados da Universidade de Limerick (2019).

Portanto, destaca-se que, no que se refere aos espaços onde as mulheres experienciam violência, as escolas assumem o primeiro lugar e o principal foco. Contudo, todas as porcentagens acima são preocupantes na medida em que demonstram uma realidade perigosa para as mulheres. Para além dessa pesquisa, o relatório “*2019 Country Reports on Human Rights Practices: South Sudan*”, do governo estadunidense sobre a situação dos direitos humanos no país africano no ano de 2018, revelou que grande parte dos atos violentos no país contra às mulheres, como estupros, mutilação de órgãos genitais ou correlatos, foram cometidos na frente de crianças, suas famílias ou suas comunidades, revelando a intencionalidade de humilhação das vítimas. Um ponto importante para se destacar é que a lei sul-sudanesa não proíbe a violência doméstica e que as relações sexuais dentro do casamento, independente do consenso, não podem ser consideradas estupros (U.S DEPARTMENT OF STATE, 2019).

No que se refere à desigualdade de gênero e acesso às oportunidades, os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2020) sobre o Índice de Desenvolvimento Humano demonstram que no Sudão do Sul a diferença de IDH entre homens e mulheres chega a mais de 50 pontos, conforme pode ser observado na tabela abaixo. Para o cálculo feito pelo PNUD, foi levado em conta a expectativa de vida, tempo esperado de estudos, tempo médio de estudos, e PIB per capita:

Tabela 2 – Diferença de IDH entre homens e mulheres no Sudão e Sudão do Sul

ANO	SUDÃO DO SUL	
	IDH Homens	IDH Mulheres
2011	0.458	0.383
2012	0.457	0.383
2013	0.461	0.387
2014	0.459	0.386
2015	0.455	0.383
2016	0.445	0.374
2017	0.441	0.370
2018	0.440	0.369

Fonte: elaborada pelas autoras com dados extraídos do PNUD (2020).

Desta forma, nota-se que no ano de 2011 a diferença entre o IDH de homens e mulheres era avaliada em 75 pontos. Já no ano de 2018, chegou a 71 pontos. Diante disso, é possível inferir que apesar da desigualdade ter diminuído em 4 pontos, é notável que os índices em si pioraram ao longo dos 8 anos analisados, ou seja, em 2011 o IDH de ambos os gêneros era melhor se comparados a 2018. Nesse sentido, argumenta-se que o decorrer da guerra após a independência trouxe consequências consideráveis para o cenário sul-sudanês: como apresentado na seção anterior, o país possui o 4º pior IDH do mundo e apesar de sua população, como um todo, possuir condições precárias de vida, são as mulheres que sofrem ainda mais com isso, pois para além da pobreza, da fome e das baixas condições socioeconômica, as mesmas ainda são vítimas da violência de gênero.

Chama-se atenção para o indicador educacional do Sudão do Sul divulgado pelo PNUD (2020), onde a média de anos escolares de homens, de 2010 a 2018, é avaliada em 5,3 anos e das mulheres, no mesmo espaço de tempo, em 4 anos. Este dado, somado ao apresentado na subseção anterior (de que 52% das mulheres se casam antes dos 18 anos) demonstra a precarização educacional e a priorização do casamento no país africano, o que cria inúmeros obstáculos para o desenvolvimento e o futuro das mulheres, bem como para o combate à violência de gênero.

Portanto, percebe-se que a violência contra as mulheres no Sudão do Sul se caracteriza como um problema estrutural dessa sociedade, pois encontra-se enraizada em questões étnicas e culturais, que muito se liga aos costumes e tradições patriarcais do país. Somado a isso, a falta de dados mais assertivos, pesquisas mais profundas que apresentem as reais proporções da violência, combinadas com a ausência de incentivo às denúncias e de aparatos jurídicos eficazes que amparem as vítimas de violência, corroboram para a perpetuação de uma cultura de hostilidade e inferiorização das mulheres.

Além disso, apesar dos intensos esforços por parte de organizações internacionais em tentar alterar o papel que as mulheres possuem no país, a partir de programas que visam o empoderamento feminino, melhor acesso à educação, e maior participação nos processos de tomada de decisão, não alteraram de forma significativa essa atribuição, como pode ser observado a partir dos dados apresentados nesta presente seção. Isso se deve porque a violência de gênero já era um problema antes da conflagração do conflito, que só foi enfatizada a partir do mesmo (BUBENZER; STERN, 2011). Com relação ao governo, apesar de buscar auxiliar nos processos de fortalecimento das mulheres, objetivando alcançar a equidade de gênero, este se encontra limitado, uma vez que carece de estruturas de boa governança e de agentes capacitados na implementação de leis (REFUGEES INTERNATIONAL, 2019).

Sendo assim, conclui-se, que em locais onde a desigualdade de gênero se encontra engendrada no contexto da sociedade, inúmeros obstáculos são enfrentados para se alcançar a igualdade entre homens e mulheres e colocar fim à violência contra essas últimas. Logo, se, como demonstrado, viver no Sudão do Sul tem suas dificuldades, relacionadas ao conflito e condições precárias de vida, sobreviver nesse país sendo mulher é ainda mais desafiador.

4 CONCLUSÃO

A partir do exposto ao longo desse artigo, é possível perceber a complexidade ao tratar a violência contra a mulher no Sudão do Sul. Isto porque ela não é só um dos desdobramentos do conflito com o Sudão, e com os diferentes grupos étnicos do país – como fora apresentado na primeira seção –, mas é uma característica da sociedade sul-sudanesa em geral mesmo antes das hostilidades, visto que a mesma é marcadamente tradicional.

Dessa forma, pode-se concluir que a violência contra a mulher se encontra estreitamente introjetada na formação do papel da mulher nessa sociedade, respaldada por uma estrutura social patriarcal muito forte que fortalece a desigualdade entre homens e mulheres (BUBENZER; STERN, 2011). Com isso, por mais que a participação de organizações internacionais e, em alguma medida, do governo, buscaram, e ainda buscam, formas de fomentar o empoderamento feminino, o que se pode observar, a partir dos dados apresentados, é que essa desigualdade não diminuiu (ECONOMIC & SOCIAL COSTS..., 2019). Assim, percebe-se que através do modo como a sociedade sul-sudanesa é regida, cria-se uma intensa resistência a mudanças.

Ainda, a falta de um governo forte, desmantelado pelos inúmeros conflitos que se deflagraram no país, e o baixo grau de escolaridade feminina fazem com que, de forma geral, as mulheres não busquem ajuda jurídica, pois, uma vez estigmatizadas, elas evitam denunciar seus agressores - o que gera, conseqüentemente, a maior impunidade de autores e perpetuação da prática (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2020). Dessa forma, destaca-se a dificuldade em equalizar esse problema da violência de gênero no Sudão do Sul a curto prazo, haja vista todos os fatores abordados no presente artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AL ASSAR, Ragda Ahmad. **A Irmandade Muçulmana: Nação sob o cosmo islâmico**. Monografia (Licenciatura em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16835/16835.PDF>. Acesso em: 10 abr 2020.

BELLONI, Roberto. The Birth of South Sudan and the Challenges of Statebuilding. **Journal Ethnopolitics**, v.10, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17449057.2011.593364?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BUBENZER, Friederike; STERN, Orly. Hope, pain and patience: the lives of women in South Sudan. África do Sul: **Fanele**, 2011.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. **Instrumentos adicionais complementares à Carta Africana**. 2020. Disponível em: https://www.achpr.org/pr_ssstac. Acesso em: 24 abr. 2020.

CONTRERAS-URBINA et al. Researching violence against women and girls in South Sudan: ethical and safety considerations and strategies. Washington: **Conflict and Health**, v.13, n.55, 2019. Disponível em: <https://conflictandhealth.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s13031-019-0239-4>. Acesso em: 5 maio 2020.

COSTELLO, Steven. A Second ‘Split’ for South Sudan? Nova Iorque: **Carnegie Council**, 2011. Disponível em: https://www.carnegiecouncil.org/publications/articles_papers_reports/0093.

Acesso em: 23 abr. 2020.

ECONOMIC & SOCIAL COSTS OF VAWG: violence against women and girls South Sudan. Summary Report. Limerick: 2019. Disponível em: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-07/economic-social-costs-violence-women-girls-south-sudan-2019.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY. **What is gender-based violence?** 2022. Disponível em: <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/what-is-gender-based-violence>. Acesso em: 16 março 2022.

GIRLS NOT BRIDES. **South Sudan.** 2020. Disponível em: <https://www.girlsnotbrides.org/child-marriage/south-sudan/>. Acesso em: 18 maio 2020.

GROSS, Caroline; KUDELKO, Karen; PURVIS, Chelsea. GENDER-BASED VIOLENCE IN SOUTHERN SUDAN: justice for women long overdue. New Haven: **Enough Project**, 24 jan. 2011. Disponível em: <https://enoughproject.org/files/Lowenstein%20Study%20-%20Sudan.pdf>. Acesso em: 2 maio 2020.

GUIMARÃES, Samara Dantas Palmeira. **O PAPEL DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) NA CONSTRUÇÃO DO GOVERNO DA REPÚBLICA DO SUDÃO DO SUL:** a atuação do PNUD no período Pré-Secessão ao Pós-Eleição (2009-2012). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/107274/319514.pdf>. Acesso em: 10 abr 2020.

JOHNSON, Douglas H. The Root Causes of Sudan's Civil Wars. Indiana: **Indiana University Press**, 2003.

JOK, Madut Jok; HUTCHINSON, Sharon Elaine. Sudan's Prolonged Second Civil War and the Militarization of Nuer and Dinka Ethnic Identities. **African Studies Review**, v.42, n.2, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/525368?seq=1>. Acesso em: 1 maio 2020.

JONES, Adam. Genocide: A Comprehensive Introduction. 3. ed. Nova Iorque: **Routledge**, 2017.

LETURCQ, Jean-Gabriel. Heritage-Making and Policies of Identity in the Post-Conflict Reconstruction of Sudan. *Égypte* **Monde Arabe**, n.3, 2010.

MUKWEGE Foundation. **Rape as a weapon of war.** Haia, 2020. Disponível em: <https://www.mukwegefoundation.org/the-problem/rape-as-a-weapon-of-war/>. Acesso em: 10 maio 2020.

OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. **South Sudan ratifies CEDAW convention.** 2014. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-ratifies-cedaw-convention>. Acesso em: 10 maio 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019.** Nova York, 2020.

REFUGEES INTERNATIONAL. **STILL IN DANGER:** women and girls face sexual violence in South Sudan despite peace deal. Washington: 2019. Disponível em: <https://www.refugeesinternational.org/reports/2019/10/15/still-danger-women-girls-face-sexual-violence-south-sudan-peace-deal>. Acesso em: 2 maio 2020.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v.20, n.2, p. 71-99, jul./dez., 1995.

SOUTH SUDAN RATIFIES MAPUTO PROTOCOL. **The East African**, Quênia, 18 out. 2017. Dis-

ponível em: <https://www.theeastafrican.co.ke/scienceandhealth/South-Sudan-ratifies-Maputo-Protocol/3073694-4145518-m4j9i0/index.html>. Acesso em: 10 maio 2020.

THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT. Nairóbi: 2005. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD_060000_The%20Comprehensive%20Peace%20Agreement.pdf. Acesso em: 24 abr. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index.** 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2019>. Acesso em: 28 abr. 2020.

U.S DEPARTMENT OF STATE. **2019 Country Reports on Human Rights Practices: South Sudan.** Washington: 2019.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. **25 million children out of school in conflict zones.** 24 abr. 2017. Disponível em: https://www.unicef.org/media/media_95861.html. Acesso em: 18 maio 2020.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. **GENDER-BASED VIOLENCE.** 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/southsudan/media/2071/file/UNICEF-South-Sudan-GBV-Briefing-Note-May-2019.pdf>. Acesso em 5 maio 2020.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Reports.** Nova York, 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SSD>. Acesso em: 28 abr 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **South Sudan Refugees Crisis.** 2020. Disponível em: <https://www.unrefugees.org/emergencies/south-sudan>. Acesso em: 20 maio 2020.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1820 (2008).** Adopted by the Security Council at its 5916th meeting, on 19 June 2008. Nova Iorque: 2008. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1820>. Acesso em: 17 maio 2020.

VRIES, Lotje de; SCHOMERUS, Mareike. Fettered Self-determination: South Sudan's Narrowed Path to Secession. **Journal Civil Wars**, v.19, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13698249.2017.1342442>. Acesso em: 24 abr 2020.

WOLDETSADIK, Mahlet Atakilt. Long-Term Effects of Wartime Sexual Violence on Women and Families: The Case of Northern Uganda. **Rand Corporation**, 2018. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/rgs_dissertations/RGSD417.html. Acesso em: 18 maio 2020.

WORLD BANK. **The World Bank In South Sudan.** Washington: 2019. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/southsudan/overview>. Acesso em: 10 maio 2020.

ZAPATA, Mollie. Sudan: Independence through Civil Wars, 1956-2005. Washington: **Enough Project**, 2011. Disponível em: <https://enoughproject.org/blog/sudan-brief-history-1956>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Por Gabriele
Caldas Cabral

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), linha de pesquisa em Estudos Asiáticos.

Recebido em: 26/01/2021
Aprovado em: 07/03/2022

A INFLUÊNCIA DA CHINA NO SISTEMA INTERNACIONAL: REINSERÇÃO CHINESA E OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DOS INTERESSES NACIONAIS

THE INFLUENCE OF CHINA IN THE INTERNATIONAL SYSTEM: CHINESE REINTEGRATION AND UN PEACE OPERATIONS AS AN INSTRUMENT TO NATIONAL INTERESTS' DEFENSE

RESUMO: Iniciando-se em uma época de bipolaridade das relações e progredindo de acordo com que esta bipolaridade da Guerra Fria fragmentava-se, dando lugar para a hegemonia norte-americana, a China constituiu-se como uma alternativa de mercado e de potência com poder decisório em relação às potências ocidentais tradicionais, como os Estados Unidos, Reino Unido e França. A defesa da multipolarização e do multilateralismo das relações e das decisões internacionais constituiu-se como peça-chave da Política Externa chinesa, aliada à defesa dos princípios de soberania, autodeterminação dos povos, defesa dos interesses nacionais e da segurança nacional, integração física do espaço nacional e promoção do mercado interno. Deste modo, por meio de uma revisão de literatura, este trabalho objetivou entender de que forma a República Popular da China possui influência na tomada de decisão no cenário internacional com relação a fatores de política externa. A partir de uma análise histórica, este estudo identificou os aspectos que fizeram o país alcançar a posição diplomática em que se encontra hoje. Dentre eles, pode-se citar a Revolução Cultural, o cisma sino-soviético, a explosão da primeira bomba atômica chinesa e a maior aproximação com os Estados Unidos. Para tanto, o estudo evidenciou o ativismo da República Popular da China nas missões de paz da Organização das Nações Unidas como forma de medir sua influência no Sistema Internacional, além de analisar, por meio deste ativismo, a busca pelos interesses nacionais e a defesa do multilateralismo.

Palavras-chave: China; missões de paz da ONU; política externa; reinserção; sistema internacional.

ABSTRACT: Beginning in an era of bipolar relations and progressing according to which this Cold War's bipolarity fragmented, giving place to North American hegemony,



China constitutes itself as an alternative market and power with decision-making power regarding the traditional Western powers such as the United States, United Kingdom and France. The defense of multi-polarization and the multilateralism of international relations and decisions constitute a key part of China's foreign policy, allied to the defense of the principles of sovereignty, self-determination, defense of national interests and national security, physical integration of the national space and internal market's promotion. Thus, through a literature review, this paper aimed to understand in which way the People's Republic of China has influence in decision making in the international scenario regarding foreign policy factors. From a historical analysis, this study identified the aspects that made the country reach the diplomatic position that it is today. Among them, we can mention the Cultural Revolution, the Sino-Soviet schism, the explosion of the first Chinese atomic bomb and the closest approach with the United States. In addition, the study highlighted the activism of the People's Republic of China in the United Nations peacekeeping missions as a way of measuring its influence on the International System, as well as analyzing, through this activism, the search for national interests and the defense of multilateralism.

Keywords: China; UN peacekeeping operations; foreign policy; reinsertion; international system.

1 INTRODUÇÃO

Diante da complexidade da nova ordem das relações internacionais, é necessário evidenciar a ascensão das novas potências e seu poder no cenário global. Assim, o presente trabalho irá focar na análise da ascensão chinesa na nova ordem internacional e do seu papel no Sistema Internacional atual.

O Sistema Internacional, definido por Bobbio (2000, p. 1091-1094), é um ambiente anárquico em que as relações entre os Estados são norteadas por elementos estruturais no seu contexto de interação, como leis e organizações internacionais, instituições, alianças e associações. É um termo bastante utilizado nas Relações Internacionais e de extrema importância para entender as discussões no âmbito internacional, bem como para a melhor compreensão deste trabalho.

A China é, no cenário atual, um importante ator internacional, determinante para as relações internacionais, sendo a economia o seu melhor instrumento de ação no Sistema Internacional.

A emergência econômica chinesa é, hoje, fato incontestável e objeto de noticiário cotidiano pela imprensa mundial. Permanecem, contudo, incertezas críticas, sobre um cenário futuro favorável ou pacífico da China. Entre estas, a dúvida sobre se aquele país será capaz de manter o controle sobre a evolução de sua política interna e economia. (PINTO, 2007, p. 97)

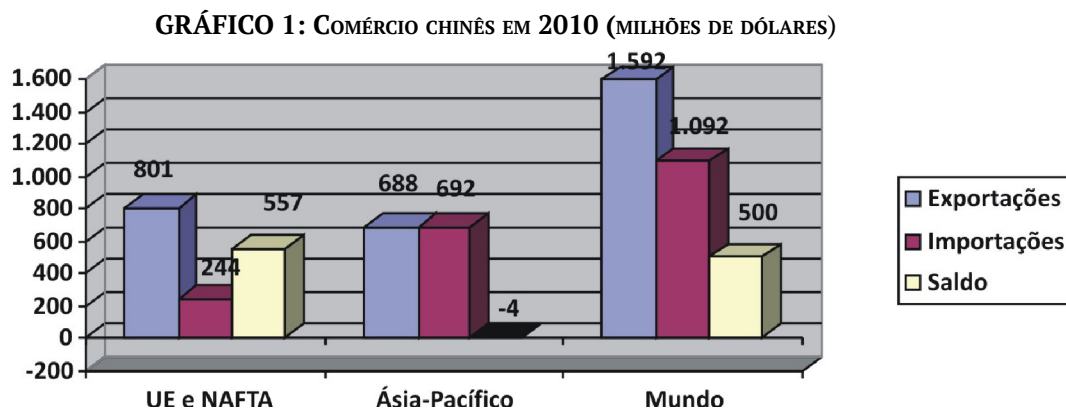
A ampliação da esfera de influência da República Popular da China é nítida, tendo a economia como um dos pilares de sustentação da sua influência mundial, já que, por ter ideologia e práticas diferentes das potências ocidentais, a China e sua capacidade econômica tornaram-se uma alternativa de investimento, crédito e

comércio para os países periféricos e em desenvolvimento. De modo que, a partir de seu poder econômico, a China pode projetar sua influência para outras áreas, dentre elas, as instituições internacionais.

É evidente o protagonismo e ativismo da China, principalmente no âmbito regional. No escopo institucional, a China, ao adquirir influência internacional, entrou em vários mecanismos que possuem, como objetivo, a integração regional. Entre eles estão a *Organização de Cooperação de Shanghai* (OCS), o *Asian-Pacific Economic Cooperation* (APEC) e o Fórum de Cooperação América Latina-Ásia (Focalal). Além disso, a China passou a participar de instituições e acordos que visam a inserção dos países periféricos no cenário internacional, com o intuito de tirar o protagonismo das relações internacionais das mãos das potências ocidentais tradicionais, desafiando, principalmente, o unilateralismo estadunidense. Exemplos disso são os BRICS – bloco econômico constituído pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – o *New Development Bank*, a fundação do banco de desenvolvimento que foca em países asiáticos, o *Asian Investment Bank* (AIIB), além do Tratado Comercial Transpacífico, sendo este um acordo de livre-comércio estabelecido entre doze países banhados pelo Oceano Pacífico, com objetivos de:

[...] promover o crescimento econômico; apoiar a criação e manutenção de postos de trabalho, reforçar a inovação, a produtividade e a competitividade; elevar os padrões de vida, reduzir a pobreza em nossos países, e promover a transparência, a boa governança e proteção ambiental. (Office of the United States Trade Representative, 2015, tradução nossa)¹

Na esfera comercial, a China passou a ser o maior parceiro comercial da maioria dos países asiáticos, desse modo, o comércio chinês possui mais da metade das atividades voltadas para o comércio com a Ásia-Pacífico (Gráfico 1).



FONTE: EUROMONITOR INTERNATIONAL (2011).

¹ Texto original: [...] promote economic growth; support the creation and retention of jobs; enhance innovation, productivity and competitiveness; raise living standards; reduce poverty in our countries; and promote transparency, good governance, and enhanced labor and environmental protections. (Office of the United States Trade Representative, 2015)

Assim, o “[...] desenvolvimento da economia continental e a ampliação da capacidade econômica tornam-se um instrumento da Política Externa chinesa” (PAUTASSO, 2011, p. 45). Em suma, percebe-se que a diplomacia chinesa tem foco no fortalecimento do multilateralismo, diversificando suas alianças, entrando em instituições com mecanismos multilaterais e adquirindo recursos para promover o desenvolvimento nacional.

Pode-se perceber, a partir de discursos do atual presidente da China, Xi Jinping, que a Política Externa chinesa usa como base para sua constituição, os objetivos de preservar a segurança nacional, zelar a soberania do Estado, manter a integridade territorial, buscar a reunificação com a Província de Taiwan e dar continuidade ao seu desenvolvimento econômico; defendendo a necessidade da multilateralidade das estruturas internacionais para melhor garantir os interesses estatais, bem como os de proteger de eventuais atitudes contenciosas vinda das grandes potências. Sendo assim, a China é, no contexto internacional atual, importante ator para a manutenção desta multilateralidade e um cerne alternativo às grandes potências tradicionais, já que se constitui como uma das cinco grandes potências nucleares do mundo contemporâneo, sendo membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de modo a possuir poder de veto nas resoluções submetidas neste órgão. Além de ser uma das maiores economias do mundo e ser uma potência regional, possuindo, assim, bastante influência no rumo das decisões do atual Sistema Internacional.

Deste modo, por meio de uma metodologia qualitativa de pesquisa, este trabalho constituiu-se de uma revisão de literatura de artigos, teses e notícias. Lançando mão de pesquisas em bases de dados internacionais como *The World Factbook*, *The World Bank Group*, *Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China*; em bibliotecas digitais como no Portal de Periódicos CAPES, Portal de Periódicos Scielo, Google Acadêmico e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da PUC-SP. Além de pesquisas em livros físicos como o “Sobre a China” de Henry Kissinger e “O Brasil no mundo que vem aí. Seminário: China”, publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão em parceria com o Itamaraty. Por fim, fez-se pesquisas em portais de notícias como o *The Diplomat*, *China News Service*, *Le Monde*, *El País*, *Le Monde Diplomatic*, Diário de Notícias e Exame.com.

Assim, através destes instrumentos de pesquisa, este trabalho objetivou entender de que forma a República Popular da China possui influência na tomada de decisão no cenário internacional com relação a fatores de política externa. Valen-

do-se de uma análise histórica, o presente trabalho tem como objetivo detectar quais fatores fizeram a China alcançar a configuração diplomática em que se encontra hoje, além evidenciar o ativismo do país nas missões de paz da Organização das Nações Unidas como forma de medir sua influência no Sistema Internacional; e apresentar o argumento de que a participação chinesa junto às operações de paz da ONU atendem aos objetivos nacionais elencados e auxiliam a China em sua defesa do multilateralismo.

Utilizando termos e conceitos das Relações Internacionais para nortear a redação do texto, o presente trabalho foi dividido em quatro partes: Introdução, Análise Histórica, O ativismo da China no Sistema Internacional e Considerações Finais.

A Análise Histórica, correspondente à segunda seção do texto, aborda o momento da História em que a China se inseriu de modo efetivo no contexto das relações internacionais e passou a ter poder de decisão dentro do cenário internacional. O ativismo da China no Sistema Internacional, correspondente à seção três, trata da compreensão acerca da influência da China na ONU, trazendo como foco seu grau de ativismo nas missões de paz da organização e as justificativas para tal ativismo. Por fim, nas Considerações Finais, sendo ela a quarta seção, há a retomada dos aspectos gerais abordados no texto, bem como a ênfase na importância do estudo feito.

2 ANÁLISE HISTÓRICA

A República Popular da China é, hoje, o país mais populoso do mundo, com mais de um bilhão e trezentos milhões de habitantes em 2021, segundo dados do *The World Factbook* (2021). É uma das maiores economias do mundo, com um mercado que possui extensão mundial e uma das potências que mais influenciam nas decisões internacionais. Dessa forma, analisar o processo histórico e o momento da reinserção da China como influenciadora das políticas internacionais é de fundamental importância para o melhor entendimento do seu papel no Sistema Internacional atual.

Desde a sua fundação, em 1949, até a metade do século XX, a República Popular da China (RPC) vinha em uma situação de relativo isolamento com relação aos outros Estados. A política de Mao Tsé-Tung era baseada na autossuficiência do país e na não inserção no âmbito internacional. “Era inegável que, internacional-

mente, a China perdera terreno desde a revolução [...]” (HOBSBAWM, 1995, p. 456). Porém, mesmo nesta situação de relativo isolamento para com o relacionamento com os outros Estados, a RPC ainda se envolvia em questões que impactavam o interesse nacional. Exemplo disso foi o envolvimento da China na Guerra da Coreia em 25 de outubro de 1950, com a justificativa de que as bombas americanas estavam caindo no lado chinês do rio Yalu – rio fronteiro da República Popular da China e da Coreia do Norte. Porém, o motivo por trás desta justificativa era o de que, o fato de que os EUA terem conseguido apoio da ONU para interferir no conflito coreano, significava uma vitória política bastante ameaçadora para o bloco soviético e seus aliados, de modo que, a forma que a China encontrou de ir de encontro ao poder americano, foi se envolvendo na guerra contra os Estados Unidos.

Após anos de guerra civil, em 1949, o Partido Comunista Chinês (PCC), liderado por Mao Tsé-Tung, derrotou o partido nacionalista *Kuomintang* e estabeleceu a República Popular da China.

Ao assumir o poder, Mao instalou revisões estruturais na China que levaram a crises e ao isolamento chinês do resto do mundo. A primeira revisão foi de caráter econômico, chamada de Grande Salto Adiante (1958-1960). Esta campanha visava transformar a China em um país desenvolvido e socialmente igualitário a partir da coletivização do campo e da industrialização das cidades. Porém:

As metas do Grande Salto Adiante eram exorbitantes, e a perspectiva de dissidência ou fracasso era tão aterrorizante que os quadros locais costumavam fraudar seus números de produção e enviar relatórios com totais inflados para Pequim. Tomando esses relatórios ao pé da letra, Pequim continuou a exportar grãos para a União Soviética em troca de indústria pesada e armamentos. De 1959 a 1962, a China vivenciou uma das piores fomes da história humana, levando à morte de mais de 20 milhões de pessoas. (KISSINGER, 2011, p. 189)

A Revolução Cultural Chinesa (1966 – 1979) foi a segunda revisão estrutural implantada por Mao Tsé-Tung e caracterizou-se por ser uma campanha política, com o objetivo de acabar com o que sobrara da cultura tradicional chinesa. “Ele impeliu a China a uma década de frenesi ideológico, sectarismo político feroz e quase guerra civil [...]” (KISSINGER, 2011, p. 197). Houve ataques violentos contra as instituições chinesas e Mao tinha a intenção de subjugar o Estado chinês e as posições existentes, de modo que estimulou os jovens chineses a se rebelarem contra as estruturas institucionais, tendo como resultado, segundo Kissinger (2011), muitas mortes e a perda do poder dos órgãos chineses. Além disso, houve expurgos de intelectuais confucionistas, e tanto universidades quanto ambientes de caráter histórico e considerados parte da cultura tradicional foram fechados.

A partir da Revolução Cultural, a China, que desde a fundação da República Popular tinha aliança com a União Soviética, passou a considerá-la uma ameaça à segurança chinesa, então ergueu-se “[...] com fúria contra o bloco soviético, as potências ocidentais, e suas próprias história e cultura” (KISSINGER, 2011, p. 198).

Na década de 1960, após o cisma Moscou-Pequim, a China de Mao Tsé-Tung passou a ser:

[...] um centro autônomo de poder em meio à ordem bipolar vigente, contestando o congelamento nuclear em mãos das duas superpotências. Ao explodir sua primeira bomba atômica, em 16 de outubro de 1964, a China mudava a correlação de forças sobre o cenário internacional. (SARAIVA, 2008, p. 229)

Com a oportunidade de ascender como um novo poder na ordem internacional e com a ameaça da corrida armamentista dos EUA e da União Soviética, a China deu início a uma série de pesquisas e desenvolvimento de tecnologia nuclear militar para que passasse a ser considerada como uma potência nuclear, além de que não queria sofrer ameaças das outras potências nucleares. Assim, em outubro de 1964, a China fez seu primeiro teste nuclear, caracterizando-se, a partir daí, como uma força emergente no cenário internacional para, posteriormente, entrar no rol das grandes potências nucleares do mundo.

Após a morte de Stalin, a capacidade de domínio imperial do comunismo soviético ficou comprometida, fazendo com que a China tivesse a oportunidade de ascender como novo modelo nacional de comunismo com ideologia própria, distanciando-se da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e causando a cisão Moscou-Pequim. “[...] apesar dos seus atrasos e misérias, a China nunca teve os complexos de inferioridade cultural tão típicos da URSS [...]. Foi essa também a razão principal da ruptura sino-soviética [...].” (HOBSBAWM, 1995 apud SUKUP, 2002, p. 83).

Nos anos 1970, com a Revolução Cultural, o cisma sino-soviético, a crise nuclear da Guerra Fria e a maior participação do Terceiro Mundo nas relações internacionais, a RPC passou a tentar acabar com seu isolamento e voltar a participar das decisões e interações do Sistema Internacional. Com isso, buscou uma aproximação com os EUA no intuito de fazer desta nova relação um instrumento para a reinserção chinesa nas relações internacionais, evitando entrar em qualquer conflito direto com o país por meio do discurso da busca pela igualdade entre os Estados, de modo a “[...] tranquilizar os Estados Unidos de que a China não era uma ameaça potencial que devia ser contrabalanceada” (KISSINGER, 2011, p. 248). Du-

rante este período, segundo Shu (2005), a Política Externa chinesa era uma busca “pragmática” para conseguir recursos no âmbito internacional, em atender as necessidades internas da população chinesa e em tentar superar os planos de reconstrução do país que foram implantados durante a revolução de cunho comunista (Grande Salto Adiante e Revolução Cultural).

A aproximação com os Estados Unidos foi um elemento de grande importância na volta da China para o âmbito das relações internacionais. Graças a esta amizade, os Estados membros da ONU perceberam a mudança de posição dos EUA com relação à China e, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1971, votaram contra a moção e manter o assento de Taiwan na ONU. Assim, a República Popular da China ganhou o assento e Taiwan foi expulsa. A China foi aceita no Conselho de Segurança e isso auxiliou na normalização das relações da RPC com outros Estados.

A abertura diplomática chinesa foi complementada com a subida de Deng Xiaoping ao poder. Em 1975, Deng assume o cargo de Vice-Primeiro Ministro da RPC e, após a morte de Mao Tsé-Tung em 1976, tornou-se, aos poucos, o novo líder da China, subindo ao cargo de Chefe do Comitê Central do Partido Comunista Chinês em 1982. Deng, mesmo antes da morte de Mao, já ocupava cargos de prestígio no Partido Comunista Chinês e, em 1974, após a Revolução Cultural, Deng “[...] começou a moldar uma modernização que ao longo do século XXI iria transformar a China numa superpotência econômica” (KISSINGER, 2011, p. 318). Com o discurso de priorizar a ciência e a tecnologia e investir na educação para o desenvolvimento da economia chinesa, Deng eliminou as comunas e alavancou a autonomia das províncias para adotar o que ele chamou de “socialismo com características chinesas” (KISSINGER, 2011, p. 315).

A partir do que chamou de políticas de “Reforma e Abertura”, Deng introduziu seus princípios de “modernização socialista” na China no intuito de transformá-la em uma potência mundial, esforçando-se para cumprir suas metas até sair da liderança do PCC, em 1987. Ele afirmava que a China precisava de tecnologia, especialização e capital estrangeiro para reparar os problemas chineses. Desse modo, a China iniciou seu processo de abertura comercial, expandindo economicamente e vindo a se tornar esta potência que é atualmente. Segundo Kissinger, este posto de superpotência econômica adquirido pela China “[...] é o legado de Deng Xiaoping” (KISSINGER, 2011, p. 326).

Além disso, por meio da “Política de Portas Abertas”, Deng promoveu a ex-

pansão dos vínculos diplomáticos chineses com países não pertencentes ao bloco socialista. Segundo Henrique de Oliveira e Alexandre Leite (2014), a Política Externa chinesa, até a contemporaneidade, baseou-se em uma estratégia de discrição e moderação, com fundamento no princípio de Deng Xiaoping de “[...] esconder suas capacidades, concentrando-se na construção de fortalecimento nacional e adiantando seu tempo” (OLIVEIRA; LEITE, 2014, p. 266). Mas a movimentação da RPC no Mar do Sul da China e o estabelecimento de uma zona de defesa aérea no Mar do Leste da China, pode ser levada em consideração como um exemplo de uma possível mudança na estratégia internacional chinesa. Passando, pouco a pouco, de uma política externa discreta para uma estratégia um pouco mais ativa e expansiva. Uma explicação para isso pode estar no fato de que a China já se consolidou como potência regional e mundial, além de ser uma das maiores economias do mundo, tendo, assim, mais poder dentro do cenário internacional, de modo a ter mais segurança nas suas ações e passar a buscar seus interesses por meio da expansão da sua influência.

3 O ATIVISMO DA CHINA NO SISTEMA INTERNACIONAL

Com a abertura diplomática da China e a aproximação com os EUA, a entrada da RPC nas instituições internacionais foi facilitada, sendo esta essencial para o aumento da influência e ativismo da China no âmbito internacional.

Como parte da estratégia para aprofundar a sua inserção internacional, logo após o início das reformas, a China começou a buscar a restauração de sua condição de membro em instituições internacionais, como também legitimar o programa de desenvolvimento que foi adotado no final da década de setenta. (SHU, 2005, p. 92)

A entrada da China na ONU é um marco na história da diplomacia chinesa, pois é a partir deste fenômeno que a República Popular da China passa a ter mais visibilidade internacional e pode, assim, fazer demandas e ir em busca dos interesses nacionais no âmbito internacional.

Como já dito anteriormente, a China ingressou na instituição em função da expulsão de Taiwan da mesma. Desde sua fundação, em 1949, a RPC solicitava a entrada na ONU com a justificativa de que ela era o verdadeiro representante do povo chinês, sendo Taiwan um governo arbitrário e não representativo do povo chinês. O teste nuclear feito em 1964, o reconhecimento do seu governo pela França e a influência chinesa cada vez maior na Ásia e na África fizeram com que pas-

sasse a ser impossível ignorar as solicitações de um país tão grande e emergente como a China. Assim, devido às pressões feitas por países ocidentais e a influência cada vez maior da China no mundo, os Estados Unidos se sentiram obrigados a reconhecer o governo chinês e a entrada da RPC na ONU no lugar de Taiwan. Então, em 25 de outubro de 1971, a República Popular da China substituiu Taiwan na ONU e em 23 de novembro do mesmo ano, a China tornou-se membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tendo o poder de veto e, assim, consolidando seu poder no cenário internacional.

Devido às agitações decorrentes da questão da entrada da China na ONU e às assimetrias com os demais membros permanentes do CSNU, a atuação da China no órgão foi mais discreta nas primeiras três décadas após a sua entrada.

A projeção internacional da China só introduziu uma mudança em meados do ano 2000, quando a economia chinesa passou a ter uma amplitude maior e a ter peso em praticamente todos os continentes. Isso refletiu na Política Externa do país, bem como nas suas práticas diplomáticas nas instituições internacionais, de modo a aumentar o seu nível de atividade, já que, de acordo com Rai (1977), houve um aumento da percepção da China em relação à elevação da sua influência internacional.

Em 2003, a China começa a utilizar o termo “ascensão pacífica” como guia de sua política externa, tendo cinco princípios fundamentais:

(1) respeito mútuo à soberania e integridade nacional; (2) não agressão; (3) não intervenção nos assuntos internos do país por parte de outro; (4) igualdade e benefícios recíprocos; (5) coexistência pacífica entre os Estados com sistemas sociais e ideológicos diferentes. (CUNHA, 2008, p.9)

Esta preocupação chinesa com a sua imagem internacional origina-se depois do Massacre da Praça da Paz Celestial, evento em que uma manifestação estudantil pacífica contra o Partido Comunista foi brutalmente reprimida pelo Exército da Libertação Popular, levando a muitas mortes e causando uma imagem negativa da China perante à comunidade internacional.

Principalmente a partir de 2007, a China mudou sua atitude de se abster das votações nas reuniões da ONU para interferir em questões internacionais cruciais para o futuro do Sistema Internacional, fazendo aliança com a Rússia e pressionando os países ocidentais liderados pelos EUA a mudar certas atitudes. Mas o mais importante, a China passou a usar com mais frequência o poder de veto no Conselho de Segurança da ONU, prerrogativa que antes só havia sido utilizada pelo

país em questões pontuais que o afetassem diretamente, como questões ligadas a Taiwan, por exemplo.

A mudança de comportamento da China dentro do Conselho de Segurança é resultado direto de uma importante mudança de rumo na política externa do governo de Pequim: a ênfase no multilateralismo como forma de aumento de seu protagonismo. (VALENTE; ALBUQUERQUE, 2015, p. 704)

A aliança com a Rússia permite que ambos possam diminuir a influência dos países ocidentais em ambientes multilaterais, além de visar delimitar uma área livre de interferências multilaterais das potências ocidentais. Este fenômeno mostra, claramente, a influência internacional adquirida pela China nos últimos anos, bem como o seu ativismo no âmbito internacional para garantir seus interesses de Estado.

Nesta perspectiva de ativismo chinês junto à sociedade internacional, encontra-se a sua participação nas operações de paz da ONU. Pode-se observar que, ao participar das iniciativas da ONU, utilizando-se de um discurso de defesa da cooperação internacional e do multilateralismo, a China integra-se ainda mais no Sistema Internacional, permitindo com que o país tenha mais influência e poder de barganha para projetar sua política externa. Deste modo, analisar a proatividade da China nas operações de paz da ONU faz-se pertinente para melhor compreender os objetivos de política externa chineses e o seu impacto no Sistema Internacional.

3.1 A CHINA NAS MISSÕES DE PAZ DA ONU

Antes de abordar a participação da China, é importante entender o que são as operações de paz da ONU para, então, compreender os motivos da participação chinesa neste âmbito.

Tendo um cenário internacional marcado por conflitos em diversas regiões do mundo, as operações de paz da ONU passaram a ser bastante conhecidas pela comunidade internacional e pela sociedade civil. Estas missões atuam em favor de um dos pilares da ONU – garantir a paz e segurança internacionais – e podem ser consideradas como um determinante fundamental da promoção da segurança coletiva. Gouldin (1991) define as operações de paz da ONU como:

Operações de campo das Nações Unidas, nas quais pessoal civil e ou militar é empregado com o consentimento das partes e sob o comando das Nações Unidas, para ajudar a controlar e resolver conflitos internacionais ou internos, existentes ou potenciais, que tenham uma clara dimensão internacional. (apud DE MELO, 2006, p. 11)

A Liga das Nações, criada em 1919, já tinha ações que possuíam a finalidade de prevenir conflitos e manter a paz e segurança internacionais. Porém, foi apenas com as Nações Unidas que as operações de paz ganharam nomenclatura e foram institucionalizadas. Entretanto, devido à falta de previsão legal, as operações de paz da ONU nasceram e permanecem até hoje como estruturas ad hoc. O que legitima sua existência são os capítulos VI (solução pacífica de conflitos), VII (ação em caso de ruptura da paz e atos de agressão) e VIII (participação de organizações regionais e sub-regionais na manutenção da paz e segurança internacionais) da Carta da ONU que, mesmo sem mencionar diretamente a legalidade da existência das missões, permitem uma brecha para a sua atuação.

Por causa do contexto bipolar da Guerra Fria, o Conselho de Segurança, que é o órgão responsável pela autorização das operações de paz, estava paralisado. Assim, a primeira geração das missões de paz, ou seja, as operações tradicionais, tinham funções limitadas de caráter não-coercitivo, com a finalidade principal de prevenir o confronto direto entre as grandes potências. Assim, estas operações contavam com equipes de observadores e tropas militares levemente armadas, com o objetivo de lidar com os conflitos (de maioria interestatais), atuando no monitoramento do cessar-fogo e no alívio de tensões sociais.

Entretanto, com o fim da Guerra Fria, o cenário internacional sofreu mudanças e, como consequência, as operações de paz também se alteraram. A bipolaridade do sistema deixou de ser o centro das atenções para dar lugar à preocupação com os conflitos intraestatais. As novas demandas para ajudar os agentes domésticos a garantir a ordem interna, levou à criação de operações multidimensionais. Estas com funções e responsabilidades ampliadas “[...] voltadas para a reabilitação das estruturas domésticas, a reconciliação nacional e a reconstrução do estado, com vistas à consolidação da paz no âmbito interno e a sua preservação no nível internacional” (DE MELO, 2006, p. 11). Além disso, segundo Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo (2006), a democracia liberal e os direitos humanos passaram a ser defendidos e vistos como importantes à segurança internacional. Isto levou a comunidade internacional a aceitar e até legitimar (sob as égides da democracia e dos direitos humanos) as intervenções humanitárias.

Ao longo dos anos, com a mudança da natureza dos conflitos e o maior aprendizado da ONU acerca das missões de paz, a Organização foi modificando a estrutura de suas operações em campo para melhor atender às novas demandas. Assim, elas passaram de uma equipe militar observadora do cessar-fogo para um sistema

complexo de tarefas multidimensionais e com uma multiplicidade de atores, com o objetivo de garantir que seja implementada uma base para uma paz sustentável e acordos abrangentes.

De acordo com Montenegro (2021), a China é o membro permanente do Conselho de Segurança que mais contribui com as missões de paz da ONU, tendo em 30 anos de ativismo nas operações, participado diretamente de 26 missões (Tabela 1), enviando mais de 40 mil oficiais (XINHUA, 2020). “A contribuição da China nas operações de paz da ONU constitui o que talvez seja o traço mais notável do engajamento do País em termos de segurança internacional” (SHAMBAUGH, 2013 apud MONTENEGRO, 2017, p. 2).

TABELA 1 – A PARTICIPAÇÃO DA CHINA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU AO LONGO DOS ANOS

MISSÕES	PERÍODO DE PARTICIPAÇÃO
UNTSO	Abril 1990 - presente
UNIKOM	Abril 1991 - Janeiro 2003
MINURSO	Set 1991 - presente
UNAMIC	Dez 1991 - Mar 1992
UNTAC	Mar 1992 - Set 1993
ONUMOZ	Jun 1993 - Dez 1994
UNOMIL	Nov 1993 - Set 1997
UNOMSIL	Ago 1998 - Out 1999
UNAMISIL	Out 1999 - Dez 2005
UNMEE	Out 2000 - Ago 2008
MONUC	Abril 2001 - Jun 2010
UNMIL	Out 2003 - Dez 2017
UNOCI	Abril 2004 - Fev 2017
ONUB	Jun 2004 - Set 2006
UNMIS	Abril 2005 - Jul 2011
UNIFIL	Mar 2006 - presente
UNMIT	Out 2006 - Nov 2012
UNAMID	Nov 2007 - presente
MONUSCO	Jul 2010 - presente
UNFICYP	Fev 2011 - Ago 2014
UNMISS	Jul 2011 - presente
UNISFA	Jul 2011 - Out 2011
UNSMIS	Abril 2012 - Ago 2012
MINUSMA	Out 2013 - presente
MINUSCA	Jan 2020 - presente
UNITAMS	Jun 2020 - presente

FONTE: XINHUA, 2020 (COM ELABORAÇÃO DA AUTORA)

Analisando a Tabela 1, pode-se perceber que, desde o início da participação da China nas missões de paz da ONU, o país passou a ter um ativismo considerável ao longo dos anos.

Este alto nível de ativismo da China nas missões de paz da ONU pode ser justificado por vários aspectos. Segundo Montenegro (2017, p. 6), a China visa ganhar reconhecimento internacional como uma “grande potência legítima”, mas ainda se mantendo como “*non-Western, non-imperialist developing state*”; busca transmitir para a comunidade internacional a imagem de que ela é um “poder responsável”; se colocar como “poder atípico” de modo a enaltecer o desenvolvimento pacífico e a não desestabilização do Sistema Internacional em função dos interesses nacionais; além de que é uma forma “[...] relativamente barata para mostrar seu comprometimento com a paz e segurança internacional” (MONTENEGRO, 2017, p. 6). Isto tudo pode ser relacionado aos princípios da Política Externa chinesa pautados na “ascensão pacífica”. Através do maior engajamento chinês com as missões de paz da ONU, a China se mostra preocupada com a resolução de conflitos e promoção da paz por meio do multilateralismo, colocando-se no âmbito internacional como uma potência pacífica. De acordo com uma análise publicada pelo governo chinês em 2020, a China possui alguns objetivos ao se engajar nas operações de paz (XINHUA, 2020). Dentre eles, pode-se citar: cumprir as responsabilidades de ser uma grande potência no que concerne à garantia da paz mundial; comprometimento com o desenvolvimento pacífico e defesa do multilateralismo e do sistema internacional pautado pelos princípios da Carta da ONU.

Além disso, o engajamento da China nas operações de paz das Nações Unidas, segundo o *The Diplomat* (2015), legitima o papel construtivo do país em relação à paz e desenvolvimento, bem como a defesa da cooperação internacional por meio das missões de paz pode ser vista como um elemento estratégico para a Política Externa chinesa, já que isto pode fazer com que os posicionamentos do país no Conselho de Segurança da ONU sejam fortalecidos justamente pelo fato da China se engajar em ações a favor dos interesses defendidos por ela e que são comuns às Nações Unidas.

O discurso oficial chinês afirma estar em busca de ser uma potência responsável, tendo um desenvolvimento pacífico e sendo o líder do Sul global, de modo que uma postura mais proativa na segurança internacional é justificável. Além disso, o governo chinês alega que a participação do país nas operações de paz proporciona “[...] uma oportunidade de dar experiência de campo às forças militares nacionais” (MONTENEGRO, 2016, p. 7). Porém, a literatura mainstream do tema afirma que existem inúmeros fatores determinantes para o engajamento da China nas operações, desde aspectos materiais e questões identitárias até aspectos vol-

tados para normas e instituições. Dentre estes determinantes encontra-se o interesse chinês no comércio. Exemplo disso é o grande interesse da China pela paz no Oriente Médio. Pode-se exemplificar tal interesse por meio da atuação chinesa na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Rakhmat (2014) afirma que a preocupação chinesa com relação à estabilização da paz no Líbano se dá por causa do potencial libanês de proporcionar à China um aumento no seu mercado de exportação; sendo a China, hoje, a origem principal das importações libanesas.

Nesta perspectiva, vale ressaltar ainda, o interesse chinês em recursos energéticos e a diplomacia do petróleo, com foco principal no continente africano, pois, segundo dados da ONU, a África é o continente que mais recebe contribuições da China para as operações de paz; sendo, segundo Montenegro (2016), cerca de $\frac{3}{4}$ das operações chinesas concentradas neste território. Como pode ser observado na Tabela 2, sete das nove missões de paz que a China participa atualmente estão concentradas na África.

TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO DA CHINA EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU (DADOS DE JAN/2022)

MISSÕES	REGIÃO	CONTRIBUIÇÃO DE OFICIAIS
UNTSO	Oriente Médio	5
MINURSO	Saara Ocidental - África	11
UNIFIL	Líbano - África	420
MONUSCO	República Democrática do Congo - África	232
UNFICYP	Chipre - Europa	6
UNMISS	Sudão do Sul - África	1060
UNISFA	Abyei - África	86
MINUSMA	Mali - África	422
UNITAMS	Sudão - África	1
TOTAL		2243

Fonte: ONU, 2022 (COM ELABORAÇÃO DA AUTORA)

A participação chinesa na Missão de Paz da ONU para o Sudão do Sul (UNMISS) é um exemplo do interesse da China em questões energéticas e pode-se perceber pela análise da Tabela 2, que a UNMISS é a missão de paz ativa que a China mais envia oficiais, representando 47,3% do contingente total enviado pelo país. Neste sentido, é importante destacar que a China tem direitos às jazidas de petróleo no Sudão compradas por empresas chinesas por meio de mecanismos de licitação internacional e 80% das reservas de petróleo sudanesas estão localizadas no sul, porém o país não tem capacidade de extrair petróleo por conta própria devido à falta de recursos – tanto financeiros quanto materiais (ANSHAN, 2007).

Além disso, o fato de rebeldes sudaneses atacarem instalações de petróleo no país, levando o governo sudanês a enviar suas tropas para proteger as jazidas e os chineses que nela trabalham; bem como a China ter sido criticada por manter suas relações com o Sudão como essencialmente comerciais para a garantia da compra dos recursos energéticos, leva à interpretação de que a China pode estar engajada na UNMISS para proteger suas jazidas de petróleo e manter seu prestígio internacional de potência responsável (RACY; OLIVEIRA, 2015).

Ademais, questões ligadas ao reconhecimento diplomático de Taiwan são, segundo Montenegro (2017), fatores determinantes no “[...] processo decisório da China referente às operações de paz da ONU” (MONTENEGRO, 2017, p. 8). Pode-se observar que a China passa a atuar de modo a mostrar sua força diplomática e militar por meio das operações de paz àqueles países que não reconhecem a “Política de Uma China”². Verifica-se este comportamento no envio de tropas chinesas para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

De fato, as operações do Haiti, em especial, não apenas representam o contínuo apoio da China à manutenção da paz das Nações Unidas, mas também demonstram que sua abordagem à atividade se tornou mais sofisticada do que na década de 1990. O Estado do Caribe não reconhece formalmente a RPC, mantendo laços com o governo de Taiwan. (LANTEIGNE e HIRONO, 2012, p. 3)

Nota-se, portanto, que a República Popular da China se utiliza das missões de paz da ONU para ampliar sua influência internacional e ir em busca dos seus interesses nacionais, bem como reforça o multilateralismo e a cooperação internacional contra a hegemonia das potências ocidentais tradicionais e, para, também, elevar a harmonia entre os países e florescer o diálogo entre as civilizações para proporcionar espaços de progresso pacífico.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas perspectivas aqui elencadas, buscou-se enfatizar a importância da República Popular China para as decisões no âmbito global desde a sua fundação, em 1949, até hoje. Através da análise histórica e institucional, pôde-se entender o processo de inserção internacional chinês e a variação do seu nível de ativismo no plano internacional, defendendo o multilateralismo contra as tentativas hegemônicas das potências ocidentais tradicionais e a busca dos interesses nacionais por

² Princípio defendido pelo governo da República Popular da China, no qual afirma que só existe uma única China, atualmente governada por dois sistemas diferentes. Declara que Taiwan faz parte desta única China, de modo a negar as afirmações de independência de Taiwan.

meio da ampliação da influência internacional chinesa.

A China se consolidou como uma alternativa de mercado e de poder decisivo ao longo dos anos, datando desde “o fim era” da bipolaridade da Guerra Fria que deu lugar à hegemonia estadunidense e poder às potências ocidentais tradicionais. A defesa da multipolaridade nas relações internacionais e na tomada de decisões é uma parte importante da Política Externa da China, vinculada aos princípios de salvaguarda da soberania, autodeterminação dos povos, defesa dos interesses nacionais, integridade territorial e desenvolvimento econômico.

Assim, o estudo acerca do ativismo da China no escopo internacional, por meio das operações de paz, fez-se necessário para que se possa melhor compreender as intenções do país no que diz respeito à sua política externa, já que esta defende princípios compatíveis aos da ONU, porém também visa maior reconhecimento do seu poder no âmbito internacional.

Dessa forma, observou-se que, com a reinserção da China no Sistema Internacional no pós-Guerra Fria, esta passou a buscar ampliar sua área de influência. Nesta perspectiva, um instrumento encontrado pela República Popular da China para se projetar para fora da sua zona regional de influência e tentar garantir seus interesses com relação a recursos energético-naturais e o combate às políticas a favor da independência de Taiwan, foram as missões de paz das Nações Unidas.

Como foi mostrado ao longo do texto, uma variedade de fatores pode ser levantada para explicar o crescente ativismo da China nas operações de paz das Nações Unidas, como busca pelos princípios de política externa e interesses nacionais já mencionados. Assim, por meio de sua proatividade junto à ONU, a China é exitosa em atingir a defesa da multilateralidade das estruturas nacionais, mostrar-se para a comunidade internacional como uma potência responsável e que visa o desenvolvimento pacífico, além de fortalecer seu prestígio junto às Nações Unidas e seus membros ao engajar-se em suas iniciativas e defender os princípios da Carta da ONU. Este ponto pode ser visto no seguinte trecho do texto *China's Armed Forces: 30 Years of UN Peacekeeping Operations*, publicado pelo Governo chinês em setembro de 2020:

A China está pronta para dar as mãos a todas as nações amantes da paz para defender e buscar o multilateralismo e a cooperação internacional e defender o sistema internacional centrado na ONU e as normas básicas das relações internacionais sustentadas pelos propósitos e princípios da Carta da ONU. (XINHUA, 2020, p. 11, tradução nossa)³

³ Texto original: “China is ready to join hands with all peace-loving nations to champion and pursue multilateralism, and uphold the international system centered on the UN and the basic norms of international relations underpinned by the purposes and principles of the UN Charter” (XINHUA, 2020, p. 11).

Por fim, pode-se inferir que o interesse nacional de dar continuidade ao seu desenvolvimento econômico se associa ao ativismo da China no que se refere à segurança energética, já que a maior parte das tropas chinesas destinadas à ONU, encontra-se em operações no continente africano e isso facilita o seu relacionamento comercial-energético com países da África, bem como auxilia a China na defesa de suas petroleiras estatais em território africano.

Em sua defesa, o governo chinês alega que a crescente participação em operações de paz da ONU se deve, em primeiro lugar, à nova postura de proatividade internacional do país, mas também por se tratar de uma oportunidade de dar experiência de campo às forças militares nacionais. Aqui, vale lembrar que, no início do século XXI, só havia operações de petroleiras estatais chinesas em um país africano, o Sudão. Passada pouco mais de uma década, as estatais estão presentes em cerca de 20 países. (MONTENEGRO, 2016, p.7)

Relacionada aos interesses nacionais, uma correlação que pode ser estudada para uma agenda futura de pesquisa é até que ponto a China se engaja nas missões de paz para preservar a sua segurança nacional. Uma vez que o país envia tropas para serem treinadas nas operações, uma hipótese que se pode levantar é a de que a China consegue mostrar o poder de suas tropas e a sua capacidade de manter a integridade territorial para o mundo, podendo desestimular seus potenciais inimigos a engajarem em um conflito armado com o Exército chinês.

Porém, independente dos diversos fatores norteadores da participação chinesa nas operações de paz da ONU, é notória a crescente participação da China nessas iniciativas e sua importância para a promoção da paz e segurança internacionais. Diante do conforto da RPC com a forma como as missões são realizadas e os diversos benefícios adquiridos com este ativismo, é provável que a China permaneça interessada por mais alguns anos em ser um dos maiores contribuintes de tropas para as operações de paz da ONU do mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSHAN, Li. China and Africa: policy and challenges. **China Security**. Vol 3 No 3, World Security Institute, 2007. Disponível em: http://www.chinasecurity.us/index.php?option=com_content&view=article&id=105. Acesso em: 15 mar. 2022.

BOBBIO, N. Matteucci, N.; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. II. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília. Ed. da Universidade de Brasília, 5ª Ed. 2000. pp. 1091–4.

Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – III CNPEPI. **O Brasil no mundo que vem aí**. Seminário: China. Rio de Janeiro, 2008. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. 458p. ISBN: 9788576311249. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/al000045.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

CUNHA, A. M. **A Economia do “Milagre Chinês”**. Encontro Nacional de Economia (36.: 2008 dez.: Salvador, BA). Anais. Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30303/000685278.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 out. 2017.

CUNHA, Luís. **A hora do Dragão: política externa da China, cultura, estratégia e geopolítica**. Lisboa, Zebra Publicações, 2012. ISBN: 9789898391278.

DE MELO, Raquel Bezerra Cavalcanti Leal. **O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DA ONU NO PÓS-GUERRA FRIA: Direitos Humanos, Polícia Civil e Assistência Eleitoral**. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

EUROMONITOR INTERNATIONAL. **China: country profile**. 2011. Disponível em: <https://www.euromonitor.com/china-country-profile/report>. Acesso em: 03 out. 2021.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX. 1941-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2013, v. 56, n. 1. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mTGnk7hRXjBmJvMqmdQCZrh/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KOTZ, Ricardo. Cresce a contribuição da China para as Missões de Paz da ONU. **CEIRI NEWS**, 19 jul. 2017. Disponível em: <http://www.jornal.ceiri.com.br/cresce-contribuicao-da-china-para-as-missoes-de-paz-da-onu/>. Acesso em: 27 out. 2017.

LANTEIGNE, Mark; HIRONO, Miwa. **China’s Evolving Approach to Peacekeeping**. London: Routledge, 2012.

MONTENEGRO, Renan Holanda. Da Indiferença ao Engajamento: a participação da China em operações de paz das Nações Unidas. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, 2018, p. 73-97. DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.724.

MONTENEGRO, Renan Holanda. **China in UN Peacekeeping Operations: a 30-year assessment (1990-2019)**. Contexto Internacional, vol. 43(2) May/Aug 2021. DOI: <http://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019430200008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/5kWmMjG79XtvgZ-VQ3tRsS6B/abstract/?lang=en#>. Acesso em: 17 março 2021.

MONTENEGRO, Renan Holanda. **IT’S ALL ABOUT THE OIL? O ENGAJAMENTO DA CHINA EM OPERAÇÕES DE PAZ NA ÁFRICA**. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro de 2016.

MONTENEGRO, Renan Holanda. **O que explica a participação da China em operações de paz?**. In: 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, 2017, Montevideu. Anais do 9º Congresso ALACIP, 2017.

NOGUEIRA, Camila Martins Oliveira da Silva. **A atuação da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1971-2010) / Evolução da política externa chinesa (1949-2010)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

OERTEL, Janka. How China Is Changing the UN. **The Diplomat**, 05 out. 2015. Disponível em: <https://thediplomat.com/2015/10/how-china-is-changing-the-un/>. Acesso em: 28 out. 2017.

Office of the United States Trade Representative. **Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement**. October 2015. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/october/summary-trans-pacific-partnership>. Acesso em: 20 out 2017.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LEITE, Alexandre César Cunha. Chinese engagement for Global Governance: aiming for a better room at the table?. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 57, n. spe, p. 265-285, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000300265&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 out. 2017.

PAUTASSO, Diego. A economia continental chinesa e seu efeito gravitacional. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, supl. 1, p. 45-56, nov. 2011.

PINTO, Paulo Antônio Pereira. China e Índia: emergência e impacto cultural. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 86-101, un. 2007.

RACY, Joaquim Carlos; OLIVEIRA, Mariana Sandoval. A Política Externa Chinesa: relações com o Sudão – um caso para a análise da economia política internacional chinesa. **Revista Pesquisa & Debate**. São Paulo. Vol. 26. Número 2 (48). pp. 49 - 64. Set 2015. ISSN 1806-9029.

RAI, Kul B. **Sponsorship of Draft Resolutions and Amendments in the UN General Assembly, 1946-1970**. The University of Chicago Press, Polity. Vol. 10, No 2, Winter, 1977, pp. 290-299. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3234264>. Acesso em: 26 out. 2017.

RAKHMAT, Muhammad Zulfikar. China's Expanding Lebanon Ties. **The Diplomat**, 16 set. 2014. Disponível em: <https://thediplomat.com/2014/09/chinas-expanding-lebanon-ties/>. Acesso em: 29 out. 2017.

SARAIVA, José Flávio. **Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica (1947-1968)**. In: SARAIVA, José Flávio. (Org.) Op. Cit. 2008. Cap. 6.

SHU, Silvana Shioh Shyan. **A inserção internacional da China no pós-Guerra Fria**. 2005. 112 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

SUKUP, Viktor. A China frente à globalização: desafios e oportunidades. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 82-113, dec. 2002.

THE WORLD FACTBOOK. **East and Shoutheast Asia: China**. 2021. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/china>. Acesso em: 03 out. 2021.

VALENTE, Leonardo; ALBUQUERQUE, Marianna. Da Discrção ao Ativismo: o novo papel da China no Conselho de Segurança da ONU. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 693-726, ago. 2015.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. A Novíssima China e o Sistema Internacional. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 131-141, nov. 2011. Dossiê “China: desenvolvimento econômico e segurança internacional”.

XINHUA. **China's Armed Forces: 30 years of UN peacekeeping operations**. Pequim. 18 set. 2020. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202009/18/content_WS-5f6449a8c6d0f7257693c323.html. Acesso em: 17 março 2022.

Por Vinícius
Ribeiro Sampaio

Graduando em Relações
Internacionais pela Uni-
versidade Federal Flumi-
nense (UFF).

Recebido em: 22/02/2021
Aprovado em: 07/03/2022

A QUESTÃO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA: UM DILEMA DE SEGURANÇA E COOPERAÇÃO

THE ENVIRONMENTAL ISSUE IN THE AMAZON: A
DILEMMA OF SECURITY AND COOPERATION

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo apresentar as principais questões e adversidades presentes em torno da segurança e da cooperação regional em prol da Floresta Amazônica. Divide-se em quatro partes: a primeira como uma seção introdutória sobre os debates ambientalistas globais iniciados na década de 1970 e as tentativas precedentes de cooperação amazônica; a segunda tratando do contexto sistêmico internacional ao redor da floresta a partir dos impasses entre Brasil e União Europeia (UE) concernentes ao Fundo Amazônia e ao acordo comercial firmado em 2019 entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e UE e da nova política ambiental estadunidense a partir de 2021; a terceira versando sobre o contexto sistêmico regional (sul-americano) e nacional (brasileiro) concernente ao bioma amazônico e, por fim; uma conclusão acerca das perspectivas a curto prazo da (ausente) política regional de cooperação para a floresta.

Palavras-chave: Amazônia; cooperação; integração regional; segurança; contexto sistêmico.

ABSTRACT: The objective of this work is to present the main issues and adversities around the security and the regional cooperation in favour of the Amazon Forest. It is divided into four parts: the first as an introductory section about the global environmental debates initiated in the 1970s and the previous attempts at Amazonian cooperation; the second, dealing with the international systemic context surrounding the forest, based on the impasses between Brazil and the European Union (EU) concerning the Amazon Fund and the 2019 trade agreement between Mercado Común del Sur (Mercosur) and EU and the new US environmental policy starting in 2021; the third treating about the regional systemic context (South American) and national (Brazilian) concerning the Amazon biome and, finally; a conclusion about the short-term perspectives of the (absent) regional cooperation policy for the forest.

Keywords: Amazon; cooperation; regional integration; security; systemic context.



1 INTRODUÇÃO

O principal anseio deste trabalho é entender a importância da cooperação estratégica dos países amazônicos em prol da integração e preservação da floresta, mas para além disso, é também elucidar quais são os principais desafios, entraves e empecilhos que inviabilizam a tomada de decisão política conjunta na região frente aos interesses de atores externos e do grande capital internacional. Busca-se compreender as razões pelas quais é tão difícil empreender projetos de cooperação regional duradouros, eficazes e capazes de integrar a Amazônia e suas populações aos projetos nacionais e ao planejamento de Estado.

A partir de uma abordagem que usa como referência histórica o início dos debates políticos de maior relevância a respeito do clima global nos anos 1970 até os dias atuais, o texto será dividido em seções, cada uma com o respectivo objetivo de: oferecer um panorama geral sobre a questão ambiental e a Amazônia, elucidar o contexto político-econômico internacional em torno da floresta, expor os desafios regionais para a integração amazônica e, por fim, trazer um prognóstico das dificuldades para a cooperação regional e como contorná-las.

2 A AMAZÔNIA E A DISCUSSÃO AMBIENTAL

A discussão em torno da questão ambiental pelo mundo é bastante difusa e ganha níveis de importância distintos em cada sociedade ou Estado-nação, a depender de suas necessidades e interesses. Por mais que estejamos todos unidos em um mesmo barco que tende a naufragar se a exploração irrestrita dos recursos naturais não for regulada rapidamente, a preservação do meio ambiente traz consigo temas diversos em seu arcabouço, como segurança nacional, defesa e desenvolvimento econômico. Não se pode, portanto, tratar cegamente ou de maneira arbitrária uma pauta que reverbera diretamente nos interesses nacionais e no bem-estar dos indivíduos, pois as consequências provindas de tal atitude podem ser catastróficas e irreversíveis.

Desta forma, a riqueza natural brasileira e, principalmente, a Floresta Amazônica se inserem nesse escopo mais amplo da questão ambiental suscitando interesses, desavenças e contenciosos, mas também aflorando a cooperação entre países, a preservação da natureza e a proteção das potencialidades econômicas da região.

Alvo das atenções dos países do Norte Global ansiosos pela captação de seus gigantescos recursos, a região amazônica divide opiniões no âmbito externo desde os anos 1970, o marco inicial das campanhas ambientalistas e conservacionistas de maior repercussão ao redor do mundo. Desde então, existe uma retórica internacional sustentada pela visão preservacionista que insiste em uma maior ingerência de organizações supranacionais e até de governos alheios em território amazônico a fim de salvaguardar os recursos naturais que são alegadamente mal gestados pelos países que detêm esse bioma. Segundo eles, a floresta é um patrimônio global e está acima dos interesses nacionais, logo deve ser protegida por governos e organizações que têm a “capacidade” de garantir a sua subsistência e o seu melhor aproveitamento no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável e à preservação de sua fauna e flora.

O outro lado dessa moeda é, entretanto, o anseio que os países desenvolvidos têm de se apossarem dos inúmeros recursos amazônicos por meio de influência direta, com missões militares e agentes governamentais in loco, ou indireta, via ONGs e corporações servientes aos grandes atores políticos globais.

De uma forma ou de outra, a melhor maneira que os países que compõem a Amazônia (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela; aqui excetuando-se a Guiana Francesa por ser um território descontínuo da França) têm para lidar com os anseios intervencionistas externos é a cooperação regional e a integração de sistemas de vigilância e ingerência da área florestal comum. Esse esforço mútuo funcionaria com a dupla finalidade de preservar, integrar e desenvolver de maneira sustentável o espaço amazônico, mas também de afastar as pressões internacionais da floresta, garantindo assim a soberania e o incremento econômico e social da chamada Pan-Amazônia.

Em uma perspectiva histórica, é possível constatar avanços na questão da integração regional em prol da Amazônia, como a criação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Segundo Da Silva Santos e Nascimento Pontes, o tratado:

[...] teve como objetivo garantir a soberania dos países membros, por meio de ações conjuntas que promovessem o desenvolvimento harmônico dos respectivos territórios amazônicos, preservando o meio ambiente, conversando e aproveitando racionalmente os recursos naturais, tratado este que evoluiu para a OTCA. (DA SILVA SANTOS e NASCIMENTO PONTES, 2019, p. 4)

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) viabilizou a instalação de um sistema de vigilância operado pelo governo brasileiro, o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que faz parte do Sistema de Proteção da Ama-

zônia (SIPAM), e o disponibilizou para uso dos outros países signatários do tratado por meio de negociações prévias, o que tornou possível a observação aeroespacial da floresta. Contudo, todo esse aparato ainda se mostra insuficiente para dispersar as atenções intervencionistas na Amazônia devido aos recorrentes crimes ambientais que acontecem na floresta ano após ano, mesmo com um sistema operante de vigília por meio da tecnologia de satélites e a presença militar brasileira. Apesar destes artifícios serem de fato eficazes para cobrir e fiscalizar toda a extensão territorial da mata, os mecanismos de punição e aplicação da lei ainda são bastante defasados, o que gera um sentimento de impunidade e permissividade em relação aos crimes ambientais. É se aproveitando desse e de outros argumentos que países como EUA, França e Alemanha persistem em uma abordagem de controle internacional da floresta.

Contudo, para entender essas pressões externas e as tentativas de cooperação e integração regional é preciso, antes de tudo, falarmos do contexto sistêmico da empreitada ambientalista, suas reverberações pelo globo e como a política, principalmente dos países desenvolvidos, tem se visto inundada nessas novas pautas sustentáveis no seu cotidiano. Partindo da década de 1970 até os dias atuais, seguiremos para uma abordagem regional e nacional no que tange à cooperação dos países amazônicos, observaremos o que o Brasil, enquanto principal ator desse processo de busca pela soberania de seu território florestal, fez e faz para fazer valer seus direitos e obrigações, bem como iremos salientar a importância da integração regional na busca pela soberania amazônica.

3 CONTEXTO SISTÊMICO INTERNACIONAL

3.1 O INTERESSE EUROPEU NA AMAZÔNIA: O CASO NORUEGUÊS

Como já tratado, a década de 1970 representa a mais significativa empreitada internacional, fortemente e principalmente europeia, de construir um diálogo de participação global de todos os atores mundiais na preservação do meio ambiente, especialmente na Floresta Amazônica, considerada à época o pulmão do mundo. O maior expoente desse debate foi, sem dúvidas, a Conferência de Estocolmo de 1972, a primeira cúpula de países orientada pela Organização das Nações Unidas e que teve como principais pautas as questões ambientais e climáticas do planeta. Desde então, realizaram-se diversos outros acordos e conferências, criaram-se ONGs e

instituições de apoio aos ecossistemas naturais e grandes corporações começaram a absorver para si metas e medidas de desenvolvimento sustentável. Hoje, o debate ambientalista é completamente indissociável da política, ganhando relativa relevância principalmente na Europa, seja no seio da política nacional de cada país, ou no Conselho e Parlamento Europeus.

É evidente que a exploração de recursos amazônicos por países alheios remonta a um período muito anterior à segunda metade do século XX, abrangendo desde o período colonial nas Américas e rasgando o século XIX e primeira metade do XX, seja nos enormes fluxos de madeira ilegal que zarpa para a Europa todos os anos continuamente ou no ciclo seringueiro que explorou não somente as áreas de floresta, mas também os braços dos trabalhadores nordestinos que migravam para o Norte para servir de mão de obra barata ao capital. Os anos 1970, contudo, vieram para regulamentar minimamente essa relação exploratória e introduzir um discurso ambiental que até então não possuía a menor reverberação na política nem no cotidiano das pessoas. Portanto, a título de conscientização e novas perspectivas de ação, esse período foi importantíssimo para a preservação do meio ambiente. Contudo, passadas cinco décadas, ainda estamos longe da excelência e alguns problemas não diminuíram, mas continuaram acontecendo nos bastidores.

A atuação estrangeira na Amazônia se dá principalmente pela ação de empresas transnacionais e ONGs. Todavia, a nível de Estados, talvez a principal ação conjunta que se tem no cenário internacional, mas com a anuência e participação brasileira ativa, é o Fundo Amazônia. Criado em 2008, ele consiste em um caixa de arrecadações de investimentos nacionais e internacionais controlado exclusivamente pelo Brasil, utilizado de maneira majoritária “[...] em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento na Amazônia, além de ações de conservação e do uso sustentável do bioma” (PRIZIBISCZKI, 2019, online).

Segundo dados d’O Eco, ONG brasileira sem fins lucrativos de jornalismo ambiental, 93,8% do montante depositado no Fundo Amazônia provém do governo da Noruega, enquanto outros 5,7% são da Alemanha. Isso faz com que estes dois países europeus sejam virtualmente os principais e quase únicos contribuintes para o fundo. Os noruegueses alegam que o principal motivo que os leva a investir tão pesado na preservação amazônica dialoga com a própria existência de seu Estado: o derretimento das calotas polares causado em parte pela emissão de gases provenientes da queima florestal faria com que a Noruega fosse um dos primeiros países a sofrer consideravelmente com o aumento do nível do mar. A Alemanha, por sua

vez, apresenta uma retórica de grande contribuinte da causa ambiental pelo mundo, participando de vários programas que têm por objetivo a preservação da fauna e flora espalhadas pelos demais continentes, além de ter um histórico de ajuda ao Brasil na causa amazônica desde os anos 1990, com o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG7) (PRIZIBISCZKI, 2019).

O caso norueguês é emblemático, contudo, por se tratar de um grande paradoxo de ações. Ao mesmo tempo em que o país é o principal contribuinte para o Fundo Amazônia, ele também investe quase cinco vezes mais do que é doado para o fundo em atividades empresariais ligadas ao ramo da mineração da Amazônia. A empresa de mineração Hydro, que é norueguesa e conta com o capital estatal da Noruega como maior parte de suas ações societárias, de acordo com Senra (2017), foi e é uma das principais exploradoras do meio ambiente amazônico por meio de suas atividades nas últimas décadas, segundo o geógrafo norueguês Torkjell Leira (KRUGLER, 2020).

Apesar dessa contradição das ações norueguesas em relação à Amazônia, em agosto de 2019 o país cortou o fornecimento anual de divisas para o Fundo Amazônia por conta da negligência do Brasil. A justificativa foi a incapacidade do governo brasileiro de reduzir as emissões de gases poluentes provenientes do desmatamento e o desmantelamento de mecanismos de governança para a proteção ambiental empreendidos pelo Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles e pelo Presidente Jair Bolsonaro. O congelamento da verba é justificável nesses termos, uma vez que o governo brasileiro não apresenta um comportamento minimamente preocupado em levar à frente medidas preventivas contra o desmatamento. O problema dessa situação, entretanto, é a postura do Brasil, que voluntariamente renegou um fundo que é exclusivamente administrado pelo país; dificultou relações diplomáticas com Noruega, Alemanha e até mesmo com a França; ameaçou o acordo entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE), que já deixou de ser ratificado por inúmeros países pelo desgoverno brasileiro em relação à pauta ambiental e; não apresenta projetos que busquem a preservação da floresta, muito pelo contrário: é bem permissivo para a entrada do capital internacional via corporações multinacionais que atuarão na exploração mineral na Amazônia, contribuindo para seu desmatamento.

Logo, apesar do comportamento ambíguo da Noruega, a reação esperada de um país como o Brasil para tal situação seria agir de maneira pragmática, buscando extrair o máximo de ganhos possíveis dessa conjuntura adversa, ou seja, nego-

ciar o não congelamento do Fundo e manter o diálogo diplomático em um nível respeitável. Frustrando essas expectativas, o governo brasileiro preferiu partir para a contraofensiva, escancarando uma postura que também se mostra inconsistente, pois critica o desmatamento histórico dos países europeus ao mesmo tempo em que empreende o desmatamento doméstico em larga escala na Amazônia.

Em relação ao padrão de comportamento dos países desenvolvidos para a Amazônia, ele segue exatamente o exemplo norueguês: retórica ambientalista e adoção de programas de doação de fundos para a causa da preservação ambiental, mas uma surdez ou até certa complacência no que tange às atividades de suas multinacionais que operam em solo amazônico com o objetivo de extrair riquezas minerais, vegetais e animais. Portanto, esse olhar ambientalista que vem do âmbito internacional dificilmente será imaculado de interesses econômicos atados a seu bojo, uma vez que o real objetivo dessa ação empresarial está no potencial de lucros que a floresta é capaz de dar, no imenso mercado de patentes que pode advir das descobertas científicas com plantas e minerais de propriedades medicinais e em uma questão muito mais estrutural, que é o entrave do desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo para abrir espaço para a iniciativa privada do Norte Global.

3.2 EUA: AS NOVAS PERSPECTIVAS PÓS-TRUMP PARA A AMAZÔNIA

De maneira geral, o *modus operandi* estadunidense na Amazônia segue o mesmo padrão do europeu explicitado acima: foco na prospecção de lucros via corporações e retórica ambientalista no discurso. Todavia, talvez o principal fator de diferenciação dos EUA para os países da Europa seja a questão militar, além, é claro, de sua própria localização, geograficamente mais próxima, o que consequentemente influencia em um desequilíbrio de poder mais aparente e real, bem como ações mais intervencionistas dos norte-americanos ao longo da história.

A presença militar dos EUA na América do Sul é uma realidade: além das inúmeras bases que o país tem espalhadas pelas nações do subcontinente, eles ainda contam com a cooperação estratégica de um dos mais importantes países da região, que ainda por cima possui território amazônico, a Colômbia. A ação militar norte-americana neste Estado está longe de ser recente. Desde o Plano Colômbia, que se assentou na retórica da Guerra às Drogas no contexto do crescente narco-

tráfico que explodiu na década de 1980, mas que continua em larga escala até os dias de hoje, os EUA mantêm uma presença firme e insistente na política e nas forças armadas colombianas. A justificativa para a alocação militar estadunidense na América do Sul era, portanto, a pacificação e garantia de um ambiente livre de narcóticos, visando o desmantelamento do tráfico internacional. O pano de fundo dessa campanha, na realidade, é o ganho de influência em um país estrategicamente colocado no continente: acesso aos dois oceanos (Pacífico e Atlântico), porta de entrada da América do Sul via Panamá, presença da Cordilheira dos Andes e uma região de Floresta Amazônica de tamanho considerável.

Contudo, a região amazônica que compreende parte da Colômbia ou, de maneira mais geral, toda a parte ocidental da floresta, não é a zona mais vulnerável e suscetível à influência externa, apesar da eminência americana. Do ponto de vista militar:

[...] a região conhecida como Amazônia ocidental possui mais problemas que ameaças. Contudo, a percepção deste autor está na possibilidade de uma ação militar por parte da OTAN, tendo como base a Guiana Francesa, com ações a partir de Roraima ou na foz do Rio Amazonas. (PAIVA, 2012, apud MOREIRA, 2017, p. 256)

Logo, a preocupação estratégica mais urgente para o Brasil e para os demais países amazônicos, no que diz respeito à preservação de suas soberanias territoriais em área de floresta e excetuando-se os fatores internos aos países e seus problemas de ingerência cotidianos (disputas por terra, grilagem, grupos armados, narcotráfico etc.), residiria na possibilidade do uso da Guiana Francesa como “ponta de lança” em uma possível operação da OTAN. Nas atuais circunstâncias, entretanto, tal possibilidade parece ser remota e vazia de motivação internacional para acontecer, o que não exime os países amazônicos, principalmente o Brasil, de se manterem alertas e preparados para proteger seus territórios, não apenas militarmente, mas primordialmente por meio da diplomacia preventiva.

Diante disso, apesar de ser um fator diferenciador da política europeia, a força militar estadunidense na Amazônia não é o meio de atuação que o país adotou historicamente e nem parece ser a tendência para o futuro. A ação militar deve ser vista como um elemento de apoio, uma base legitimadora para os movimentos de grandes companhias e demais instituições americanas no solo amazônico. Por mais que ele esteja presente no sul do continente, o exército estadunidense tende a tratar os países da América do Sul de uma forma diferenciada se compararmos ao trato dado aos países da América Central. Segundo o professor Gabriel Passetti, a

política externa dos EUA para a América Central pode ser resumida em violações de soberania, ingerência econômica em moldes tutelares (o caso da United Fruit) e intervenções político-militares diretas, enquanto que para a América do Sul os norte-americanos sempre agiram de maneira mais contida e comedida, funcionando muito mais como uma eminência parda dos governos quando lhes convinha, a exemplo dos golpes militares do Cone Sul¹.

Nesse contexto, o histórico da política externa dos EUA para a Amazônia sempre focou na atuação do setor privado, com os esforços direcionados para a caça de patentes e para a exploração de recursos minerais via corporações. Durante o governo de Donald Trump não foi diferente, a política estadunidense continuou a funcionar dessa mesma maneira. Contudo, com o emparelhamento Trump-Bolsonaro, as questões ambientais tornaram-se tão afastadas do debate político que a Amazônia nem chegou a ser uma pauta de discussão relevante entre os dois países. Apesar disso, podemos supor que a postura de Trump em relação à Amazônia tende a ser entendida como um apêndice do que o presidente estadunidense pensava sobre as questões climáticas no geral. Apesar de não ter se posicionado de maneira direta sobre o tema, o republicano era partidário da teoria da ausência de aquecimento global e sua política ambiental era muito mais pautada em uma conduta negligente e negacionista, que é essencialmente permissiva à degradação ecológica, do que na realização de ações positivas, em um sentido de tomada de medidas ativas para frear a intervenção humana na natureza. Nesse contexto, Bolsonaro ganhava respaldo para implementar sua filosofia dentro do território amazônico, que era basicamente uma cópia do pensamento trumpista, porém com algumas declarações que deixavam claro o descaso e a vontade de sacrificar o ambiente amazônico em prol do “progresso”, como a infelicitosa frase de Ricardo Salles em que o Ministro alega que a pandemia de Covid-19 de 2020 calhou para desviar o foco da mídia e assim o governo “ir passando a boiada” nas regulamentações ambientais a fim de facilitar a ocupação de terras, antes protegidas, para a atividade agropecuária (PIRES, 2020).

Essa política e retórica autodestrutiva teve efeitos diretos no desmatamento notificado na Floresta Amazônica: durante os anos de 2019 e 2020 a cobertura de mata apresentou a maior destruição dos últimos dez anos, chegando a mais de 11 mil quilômetros quadrados de Amazônia Legal devastados apenas em 2020 (INPE,

¹ Fala do Professor Gabriel Passetti na disciplina A América Latina nas Relações Internacionais e Estratégicas, UFF, out. de 2019.

2020). Os dados são do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e foram coletados até 30 de novembro de 2020, logo esse número ainda desconta todo o mês de dezembro de seu cálculo.

Há, portanto, bastante expectativa de como serão as relações EUA-Brasil a partir de 2021 com essa nova configuração de interesses trazidos por Joe Biden, uma vez que, como analisa Breiller Pires (2020), a Amazônia torna-se o ponto central do relacionamento entre ambos, visto que o presidente eleito americano possui largos interesses na questão ambiental.

Todo esse interesse já foi expresso durante a campanha do democrata em seus discursos e debates eleitorais. Em um deles, Biden chega a propor um fundo internacional de doações no valor de 20 bilhões de dólares para que o Brasil pudesse gerir iniciativas de prevenção ao desmatamento com esse montante (MORI, 2020). Essa iniciativa deixa clara não só a nova política ambiental estadunidense que passará a ser mais ativa, mas também elucida o tipo de abordagem que será direcionado ao Brasil. Biden fala em sanções econômicas caso o governo brasileiro não aceite ou não invista o dinheiro de seu novo fundo para a Amazônia em atividades que visem a preservação da floresta (BRAUN, 2020). Em resposta, o Presidente Bolsonaro afirmou que essas propostas de Joe Biden não passam de uma intimidação da soberania brasileira e que são apenas uma justificativa para condicionar o comportamento ambiental do país em relação ao exterior. Não se sabe ainda como de fato funcionará o fundo mencionado pelo presidente estadunidense: se contará com a maior parte de investimentos americanos, se existem condições atreladas ao seu uso pelo Brasil ou qual a frequência com que ele vai ser repassado para o Planalto. Contudo, pela afirmação de Biden, o fundo será reunido e transferido de antemão para o Brasil e caberá ao país a boa gestão do mesmo, sem mencionar mais detalhes sobre condições ou protocolos. Logo, ao menos a priori, o fundo estadunidense tende a se assemelhar com o já existente Fundo Amazônia, que conserva a soberania e independência do Brasil de como lidar com suas reservas.

Nesse contexto, a crítica de Jair Bolsonaro não apresenta fundamentos suficientes, uma vez que a soberania do país seria mantida, bem como seu livre arbítrio no modo de investir o fundo, evidentemente que sob uma ameaça de sanções econômicas. Contudo, segundo Oliver Stuenkel em entrevista à Leticia Mori, jornalista da rede britânica de televisão BBC, em setembro de 2020, a retórica utilizada pelo presidente brasileiro parece fazer mais sentido se analisada por um ponto de vista político-ideológico, que tem como fim agradar sua massa de eleitores, criar

um inimigo externo e catapultar sua popularidade para as eleições de 2022 (MORI, 2020). Dessa forma, Bolsonaro utiliza-se de uma afirmação semi verdadeira para concatenar apoio entre seus correligionários e dar continuidade ao projeto de expansão das barreiras do agronegócio que avançam em direção à Amazônia.

Afirmar que o fundo estadunidense é uma afronta à soberania brasileira é um exagero literal, mas de certa forma, caso se concretize tal projeto, o país se veria coagido a tomar decisões advindas do estrangeiro e tornar-se-ia inundado de um capital internacional direcionado para certo fim pré-estabelecido, o que pode sim ser interpretado como uma “imposição” estrangeira, porém muito mais em um molde de direcionamento de ações do que, por assim dizer, em um ultimato velado. Teoricamente significa uma pequena perda de soberania, mas é uma consequência que qualquer governo responsável e preocupado com o futuro da humanidade faria questão de enfrentar.

O prognóstico para 2021 é, portanto, um Brasil que cada vez mais terá que modular seu discurso em relação às questões ambientais caso não queira sofrer retaliações comerciais ou se ver progressivamente isolado mundialmente. As pressões virão de todos os lados. Na Europa, os países do bloco europeu já ameaçam não ratificar o acordo de redução de tarifas entre Mercosul e UE caso o governo brasileiro não cumpra com suas responsabilidades ambientais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). Já os EUA somarão sua voz ao coro europeu e não serão mais um ator letárgico em relação a pautas ambientais. Segundo Pires (2020), essas questões afetarão em cheio o agronegócio brasileiro, uma das bases fortes do apoio bolsonarista, que não contará mais com a carta branca de expandir suas barreiras agricultáveis a troco de nenhuma punição. O governo vai ter que tomar atitudes inesperadas e desagradáveis que descontentarão diretamente sua massa de apoio político se quiser constituir um ambiente economicamente saudável durante seu período de vigência.

4 CONTEXTO SISTÊMICO REGIONAL

4.1 OS DESAFIOS DA COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

O desafio histórico dos países amazônicos sempre foi, sem dúvida, a confluência das pautas no que se refere a uma integração e proteção conjunta da floresta. Ao longo dos anos, essa cooperação parece surgir muito mais como uma resposta

às pressões internacionais que ameaçavam a soberania desses países do que como uma iniciativa espontânea que apresentasse um real projeto de integração e desenvolvimento. É notável a estreita relação que se tem entre ideologias políticas semelhantes dos grupos dominantes dos governos amazônicos e o nível de integração alcançado nesse mesmo período, com a maioria dos projetos realizados tendo sua gênese em momentos de forte alinhamento ideológico, vide os anos 1970 e 1980 quando acontecem as mais importantes e pioneiras iniciativas de cooperação transamazônica sob um regime militar forte no Brasil e uma América do Sul preocupada com o viés da segurança internacional em primeiro lugar face à ameaça comunista. A proposta de integração dos militares brasileiros, entretanto, enxergava a Amazônia como uma grande terra inóspita com potenciais naturais inexauríveis, logo, a lógica utilizada foi a de ocupar para desenvolver, não importando as consequências ambientais desse ato, mas sim os ganhos econômicos e estratégicos que seriam angariados com essa “nova expansão das fronteiras do desenvolvimento”.

Relevantes também são os avanços ocorridos durante a primeira década do século XXI, quando o alinhamento ideológico já pesava para a esquerda do espectro político. Nesse período, as ações foram focadas em desenvolver mecanismos de segurança e vigilância mais ativos e presentes, cada vez mais permeados de artifícios tecnológicos, com o objetivo de fiscalizar e proteger a área florestal. Diferentemente do período militar, a lógica dessa época era de desenvolver e integrar de maneira responsável a floresta, inclusive ligando-a às fronteiras com outros países, dentro das mais novas diretrizes do desenvolvimento verde e sustentável. É o período, inclusive, em que a Amazônia tem o menor percentil de área desmatada por ano no século XXI (INPE, 2020).

O ponto de confluência dessas propostas de cooperação reside no fator Brasil. É lugar comum entre teóricos e militares que sem a iniciativa brasileira é impossível construir uma Amazônia integrada e segura para todos os atores que compõem seu território. É o país que possui a maior área de floresta, o que tem mais forças armadas presentes e equipadas na região (com uma boa ressalva para a Colômbia e Venezuela, que têm gastos militares relevantes) e acima de tudo é o país com mais capacidade de financiar economicamente e com recursos humanos a integração. É por todos esses motivos que Penna Filho argumenta:

Entendida como um sistema complexo que seria melhor compreendido se não fosse compartimentado, a Amazônia como um todo deve ter sua soberania, seu desenvolvimento e sua capacidade de preservação mantidos, não só pelo Brasil, mas por todos os outros países limítrofes. Esta conforma um sistema regional que compartilha problemas e desafios semelhantes e demanda uma abordagem também compartilhada, embora o Brasil

se coloque, quase que de forma natural, como o país mais capacitado para liderar esse verdadeiro complexo regional. (2015, p. 20)

Ao mesmo tempo em que prioriza o Brasil nessa equação, Penna Filho abre-nos os olhos quanto à participação ativa dos demais atores regionais. Por existirem problemas comuns a todos os países amazônicos, como o tráfico de armas, de drogas e de pessoas e a carência de infraestrutura básica para atender às populações locais, somente uma ação conjunta de cada um dos Estados resolveria situações tão crônicas e complicadas e que são ao mesmo tempo tão fluidas se considerarmos a dificuldade que é para um único país fiscalizar toda a sua fronteira amazônica.

Como preconiza Eduardo Ishida:

No contexto apresentado, fica claro que estas ameaças transnacionais só podem ser efetivamente enfrentadas através de uma cooperação multilateral entre os países amazônicos. As redes e as conexões do crime organizado internacional estão espalhadas em todas as direções e a sua neutralização depende muito da troca de informações entre as autoridades da região e de operações conjuntas coordenadas. (2007, p. 6)

E completa: “Nenhum país amazônico pode alcançar isoladamente um nível de segurança adequado dentro de seu território, tendo em vista a existência de ameaças de caráter transnacional” (ISHIDA, 2007, p. 13).

Segundo Penna Filho (2015), a preocupação que envolve a Amazônia é antes de tudo um problema, do ponto de vista da defesa, essencialmente internacional, não regional:

Na perspectiva política dos militares, o dilema amazônico, na ótica tradicional da segurança, é muito mais internacional do que regional. Ou seja, não existe receio contra qualquer ação dos vizinhos – a não ser a presença de guerrilhas e a ação do narcotráfico –, mas sim com a cobiça internacional em torno das riquezas amazônicas. Consideram, corretamente, tratar-se de uma área relativamente vulnerável e suscetível a múltiplas formas de pressão internacional. (PENNA FILHO, 2015, p. 30)

Diante dessa conclusão, é natural que o próximo passo proposto para uma ação brasileira fosse a iniciativa de integração regional em prol da Amazônia, visto que seus vizinhos não representam uma ameaça à segurança nacional e possuem os mesmos problemas a serem resolvidos. Além disso, ainda segundo Penna Filho (2015), essa integração teria o sentido simultâneo de fazer valer a voz dos países sul-americanos ante os anseios intervencionistas internacionais:

Não é possível para um único país, como o Brasil, fazer frente sozinho e de forma plenamente autônoma, a esse crescente ativismo. A ideia de aumentar a presença do Estado na Pan-Amazônia é entendida aqui não apenas com a execução de projetos desenvolvimentistas ou por meio apenas do aumento da presença militar. É importante

que haja uma concertação política regional que passa pelo fortalecimento da OTCA e pelo estreitamento dos laços políticos dos países vizinhos, independente de condicionantes ideológicas. (PENNA FILHO, 2015, p. 36)

Hoje, são justamente essas condicionantes ideológicas que impedem a cooperação regional de existir, não apenas na questão amazônica, mas em quase todas as áreas de política externa em que atua o Brasil.

4.2 OS ENTRAVES ATUAIS

Como supracitado, o maior desafio da atualidade para a integração regional concernente aos dilemas amazônicos são as amarras ideológicas nas quais o país se encontra preso sob a gestão de Jair Bolsonaro. O total desinteresse em promover a cooperação a favor da Amazônia por parte do Brasil perpassa muito a questão política atual na América do Sul. A política externa de Bolsonaro pouco interessada na América do Sul e Latina impede que os países fronteiriços que compartilham a Amazônia com o Brasil sejam enxergados como possíveis agentes de cooperação em qualquer que seja a pauta. Com a atual crise política no Peru e com a Colômbia preferencialmente aliada aos EUA, esses países também não demonstram vontade momentânea de empreender projetos conjuntos voltados para a fiscalização e proteção da Amazônia. Em um cenário onde os maiores países do nosso entorno estratégico amazônico estão de fora, só sobram Suriname e Guiana, dois Estados inexpressivos politicamente que não representam uma grande área de floresta como seus vizinhos, logo não teriam tanto peso em tentativas de cooperação nem regionalmente e nem muito menos internacionalmente como espelho para os players de outros continentes.

A nível nacional, em nenhum momento o governo mencionou a Floresta Amazônica, a menos que não fosse para disseminar mentiras a respeito de sua preservação, enquanto a floresta apresentava índices de queimada maiores que o normal previsto na média histórica. Não se fala em projetos regionais de integração. Não se propõem mecanismos de proteção além daqueles que já estão implantados há 15 anos ou mais. Acima de tudo, não se demonstra o mínimo de empatia tanto pela fauna e flora, quanto pelas populações indígenas que vivem em solo amazônico. Em revés, essa omissão criminosa do governo já fez com que onze mil quilômetros quadrados de floresta fossem queimados apenas em 2020; que grileiros e posseiros pudessem se sentir à vontade para adentrar em áreas de preservação ambiental ou de demarcação indígena e assassinassem pessoas ou destruíssem matas

nativas em uma proporção que vem crescendo a cada ano e; que ONGs que cuidam exclusivamente de questões mais diretas à vida na Amazônia fossem criminalizadas e culpabilizadas por incêndios florestais que claramente são ocasionados pela pífia fiscalização e prevenção existentes. Quando se tentou evidenciar que a proporção da destruição florestal estava acima dos dados registrados em anos anteriores, a primeira reação do governo não foi averiguar os dados e tomar ações preventivas, mas sim demitir o chefe do INPE, Ricardo Galvão, responsável pela coleta dessas informações e substituí-lo por outro ideologicamente “aceitável”.

É visível, portanto, que a integração regional em prol da Amazônia trata-se apenas de um sonho com o Brasil sob a gestão da extrema-direita. É ingênuo pensar que existirá algum mecanismo de cooperação que vise a proteção conjunta quando nem dentro do próprio país existe interesse em se preservar o meio ambiente. A política de Jair Bolsonaro, nesse sentido, assemelha-se muito ao que pensavam os militares durante a ditadura. A visão de uma Amazônia infinita e inesgotável que tem por única função prover recursos naturais aos milhões voltou à tona na atualidade, porém com um forte lobby agroindustrial que parece mais presente e atuante nas decisões de governo do que no período de 1964 a 1985.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como analisado nas páginas anteriores, a conjuntura histórico-política da América do Sul em torno da cooperação amazônica é sazonal e depende do alinhamento ideológico entre os países que detêm territórios da Amazônia Legal. O interesse estrangeiro na região, por sua vez, é uma variável constante cuja intensidade se modula principalmente pela capacidade de ação dos países do Norte Global no nosso subcontinente, que está sujeita à permissividade ou bloqueio pelos agentes políticos locais, a depender de suas preferências e ganhos.

Por ser uma zona do globo de latente vulnerabilidade econômico-social, com pouco poderio militar frente ao Ocidente e com elites políticas economicamente ligadas aos interesses do grande capital global, a América do Sul quase sempre perde em termos de ingerência sobre suas próprias riquezas. Ao permitir esse cenário, a soberania e independência econômica dos países amazônicos são fortemente ameaçadas, já que não há planos de ação conjuntos de relevância suficiente para espantar ameaças externas. Isso proporciona um ambiente ideal para retóricas e práticas paternalistas de tutela advindas dos países centrais que apresentam

a preocupação com o meio ambiente como motivação de seus atos, mas que escondem interesses político-econômicos camuflados.

O panorama futuro preocupa. Diante da mínima capacidade de agir pragmaticamente em qualquer das funções da política externa e do extremo desinteresse que o Brasil nutre pela América do Sul, e por extensão também pela América Latina, a chance de ocorrer ou aprimorar-se algum projeto de integração regional que tenha como objetivo a proteção da Amazônia a curto prazo é virtualmente improvável.

Apesar do cenário tortuoso e incerto que o ano de 2021 projeta devido às pressões internacionais em relação ao Brasil, dificilmente Bolsonaro pensará em uma solução conjunta para promover soluções para a sinuca em que se encontrará. Na outra face da moeda, não nos parece provável que os demais países amazônicos se sintam aptos neste momento para um trabalho conjunto mesmo que haja o menor sinal de benevolência brasileira, seja por questões igualmente ideológicas ou por desavenças já criadas em relação ao atual governo brasileiro, como no caso da Venezuela. O único cenário possível em que a cooperação amazônica pode ganhar destaque é uma mudança no governo brasileiro para um projeto que seja, na melhor das hipóteses, conciliatório em relação a todo o comportamento de pária internacional que o país assumiu nos últimos dois anos. Somente assim, os países do nosso entorno estratégico se sentirão seguros para empreender relações sadias e frutíferas após um período de letargia da nossa política externa independente e propositiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAUN, Julia. Biden promete ‘reunir o mundo’ se Brasil não proteger a Amazônia. **Veja**, 02 nov. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/biden-promete-reunir-o-mundo-se-brasil-nao-protoger-a-amazonia/>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Notícias – Meio Ambiente e Energia**, 2020. Descaso com metas de sustentabilidade pode impedir acordo Mercosul-UE, diz parlamentar. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/700378-descaso-com-metas-de-sustentabilidade-pode-impedir-acordo-mercosul-ue-diz-parlamentar/>. Acesso em: 24 mar. 2022.

DA SILVA SANTOS, Arantxa Carla; NASCIMENTO PONTES, Altem. Desenvolvimento sustentável na Pan-Amazônia: desafios e perspectivas para atuação da organização do tratado de cooperação amazônica. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Málaga, febrero 2019, p. 1-11, fev. 2019. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/ccss/2019/02/cooperacao-amazonica.html>. Acesso em: 27 nov. 2020.

INPE. **PRODES – Amazônia**, 2020. Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazo->

nia/prodes. Acesso em: 01 dez. 2020.

ISHIDA, Eduardo. A cooperação regional de segurança e defesa no pós-guerra fria: o caso dos países amazônicos. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI)*, 1., 2007, Brasília. **Anais do 1º Encontro Nacional da ABRI**. Brasília, 2007. p. 1-16. Disponível em: http://www.abri.org.br/anais/1_Encontro_Nacional_ABRI/Seguranca_Internacional/SI3_Eduardo_Ishida.pdf. Acesso em: 27 nov. 2020.

KUGLER, Henrique. Da responsabilidade à omissão: o papel controverso da Noruega na Amazônia brasileira. **O Eco**, 03 nov. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/geografo-noruegues-explica-papel-controverso-da-noruega-na-amazonia/>. Acesso em: 27 nov. 2020.

MOREIRA, A. S. As ameaças sobre a Amazônia Verde e Amazônia Azul: uma relação possível?. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 239-274. jan./abr. 2017.

MORI, Letícia. A proposta de Biden para a Amazônia e por que ela irritou Bolsonaro. **BBC News Brasil**, São Paulo, 30 set. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364961>. Acesso em: 30 nov. 2020.

PENNA FILHO, P. Interações Regionais e Pressões Internacionais sobre a Pan-Amazônia: perspectivas brasileiras. *In: GHELLER, Gilberto Fernando (Org.); GONZALES, Selma Lúcia de Moura (Org.); PEOTTA DE MELLO, Laerte (Org.). Amazônia e Atlântico Sul, desafios, e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: IPEA, 2015.

PIRES, Breiller. Com Biden, futuro da Amazônia vira ponto central da nova relação entre EUA e Brasil. **El País**, São Paulo, 08 nov. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-11-08/com-biden-futuro-da-amazonia-vira-ponto-central-na-nova-relacao-entre-eua-e-brasil.html>. Acesso em: 30 nov. 2020.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. Por que, afinal, Noruega e Alemanha doam recursos para o Brasil? O Fundo Amazônia em 10 perguntas e respostas. **O Eco**, 04 set. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/por-que-afinal-noruega-e-alemanha-doam-recursos-para-o-brasil-o-fundo-amazonia-em-10-perguntas-e-respostas/>. Acesso em: 27 nov. 2020.

SENRA, Ricardo. Noruega é a maior acionista de mineradora denunciada por contaminação na Amazônia. **BBC News Brasil**, Washington, 28 jun. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40423002>. Acesso em: 27 nov. 2020.

Por Luís Gustavo Branco, Gabriel Soprijo e Prof. Dr. Diego Azzi

Graduandos em Relações Internacionais e Planejamento Territorial pela Universidade Federal do ABC. Prof. Dr. de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC.

Recebido em: 22/02/2021
Aprovado em: 07/03/2022

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MEIO AMBIENTE: DA FORMAÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À ATUAÇÃO DE JAIR BOLSONARO

BRAZILIAN ENVIRONMENTAL FOREIGN POLICY: FROM THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT TO THE PERFORMANCE OF JAIR BOLSONARO

Agradecimento: Este artigo se desenvolveu no âmbito do Observatório de Política Externa Brasileira - OPEB/UFABC, assim como na disciplina de Política Externa Brasileira Contemporânea, ministrada pela Prof^a. Dr^a. Tatiana Berringer. Os autores agradecem o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), através do Projeto Temático “Governança ambiental na Macrometrópole Paulista, face à variabilidade climática”. (15/03804-9.[2021/12004-7])

RESUMO: O presente artigo propõe, através de um levantamento bibliográfico, de entrevistas e discursos dos Presidentes e dos Ministros das Relações Exteriores, analisar o histórico da construção da Política Externa Brasileira (PEB) para o meio ambiente a partir dos anos 1990 até a atualidade, com a PEB de Jair Bolsonaro. Evidencia-se no presente artigo, através da atuação do Brasil na temática ambiental o desenvolvimento de um sujeito ativo no cenário internacional, que tem o meio ambiente como um ativo no jogo político, até a adesão da chamada “nova Política Externa Brasileira” pelo Ex-Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo e o esfacelamento desse sujeito no cenário internacional, retomando a visão de “vilão ambiental”.

Palavras-chave: política externa brasileira; meio ambiente; Jair Bolsonaro; desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT: This paper proposes, through a bibliographic survey, interviews and speeches by the Presidents and Ministers of Foreign Affairs, to understand the construction of the Brazilian Environmental Foreign Policy (BFP) from the 1990s to the present, with the BFP of Jair Bolsonaro. It is evident in this paper, through the performance of Brazil in the environmental agenda, that the development of a proud subject in the international scenario, who has the environment as an asset in the political game, until the adhesion of



the so-called “New Brazilian Foreign Policy” by Ernesto Araújo and the fall of this subject on the international scene, becoming again the “environmental villain”.

Keywords: brazilian foreign policy; environment; Jair Bolsonaro; sustainable development.

1 INTRODUÇÃO

O que é o meio ambiente? Para Vivien (2011), não existe de fato uma concepção comumente aceita do que seria o meio ambiente, variando da visão biocêntrica, antropocêntrica e tecnocêntrica. Com a ascensão nas últimas décadas da concepção tecnocêntrica, que trata sobre a relação entre os sistemas natural e social, como apresenta Bruno Latour (1994), surge então a proliferação das questões de limites, riscos a serem geridos e problemas a serem resolvidos, o que impacta diretamente em como o tema é tratado no cenário internacional, e consequentemente, a Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente.

Com isso, nessa linha de pensamento, as relações entre os Estados no plano internacional e as ações quanto à emergência da causa ambiental se tornaram um problema a ser resolvido e foram ganhando espaço dentro das Relações Internacionais. Conforme as questões ambientais contemporâneas foram sendo inseridas no debate internacional, como as mudanças climáticas, o aumento dos níveis de poluição e do desmatamento. Sendo assim, “regimes de governança se constituíram e os Estados foram se posicionando em coalizões que melhor representavam os seus interesses [...]” (ROCHA; MEDEIROS, 2020, p. 3). Desta forma se deu a inserção das questões ambientais na agenda global, que ocorreu de maneira complexa, pois dependeu de alterações de percepções e ações dos atores sociais em suas relações com o território (ROCHA; MEDEIROS, 2020).

Têm-se como marco no debate internacional para a agenda do meio ambiente a Conferência de Estocolmo, em 1972, caracterizada pela implementação “[...] da questão ambiental na agenda da política internacional e estabelecendo um padrão ético-moral dos quais outros movimentos derivariam” (COELHO; SANTOS, 2015, p. 4). É a partir dessa Conferência que se inicia o debate acerca do conceito de desenvolvimento sustentável, apresentado pelo Relatório Brundtland no ano de 1987. Com base em Estocolmo que surge a perspectiva em que “[...] desenvolvimento e meio ambiente devem ser absolutamente tratados como um único e mesmo problema” (MEADOWS et al., 1972 apud VIVIEN, 2011, p. 16).

É também na importante Conferência de Estocolmo que os países periféricos,

como o Brasil, foram relacionados pela emergência ambiental através do discurso do mau uso dos seus recursos naturais, assim como pelo desenvolvimento agressivo por eles adotado, dado que a política de desenvolvimento vigente à época do governo militar no Brasil não contemplava a agenda ambiental (COELHO; SANTOS, 2015). Por conta disso, o Brasil ficou associado à imagem de “vilão ambiental”, o que trouxe impactos negativos para a PEB no cenário internacional (COELHO; SANTOS, 2015, p. 6).

O debate ambiental foi marcado por um fracionamento entre os chamados países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, como pontua Barros-Platiau (2006). Enquanto os países centrais adotaram como argumento um posicionamento em que se defendia o crescimento demográfico e econômico como fonte primária da crise ambiental, os países periféricos defendiam seu direito ao desenvolvimento, contra a estagnação da estrutura assimétrica da pobreza e em prol à soberania pelo uso e regulação de seus recursos naturais (BARROS-PLATIAU, 2006).

Neste cenário, o Brasil, ator que disputa seu espaço no jogo de interesses do Sistema Internacional também se fez presente no debate, muito por conta de seu protagonismo no tema por possuir “[...] recursos naturais abundantes e sério histórico de danos ao meio ambiente [...]” (ROCHA; MEDEIROS, 2020, p. 3). Dado esse histórico negativo, “[...] o país, por anos, se esforçou para desconstruir a imagem de vilão ambiental, mas preservando intactos o seu direito ao desenvolvimento e à soberania” (ROCHA; MEDEIROS, 2020, p. 3). Da mesma forma, no pleito internacional, o Brasil se apresentava em favor do combate às desigualdades entre as Nações (BARROS-PLATIAU, 2006). Com este perfil, o Estado brasileiro se inseriu como importante ator nas Conferências que se deram no decorrer da recente história do regime internacional para o meio ambiente.

Sendo assim, o presente artigo busca apresentar o histórico da Política Externa Brasileira (PEB) para o meio ambiente, situando as principais alterações no decorrer de sua prática pelas gestões do executivo federal entre os anos de 1990 até a atualidade, com o Presidente Jair Bolsonaro. O propósito do artigo é situar o leitor sobre a construção do discurso para o meio ambiente no cenário internacional e apresentar a transição dessa agenda de um ativo brasileiro para um passivo, por conta das alterações da visão sobre o tema pelo Poder Executivo, alterando assim também as suas práticas.

Portanto, o artigo se estrutura da seguinte forma: no desenvolvimento, é apresentado inicialmente como se deu a PEB para o meio ambiente no período

entre 1990 e 2002, posteriormente a PEB dos governos petistas e a PEB de Jair Bolsonaro, presidente em exercício à época da escrita deste trabalho. Por fim, o artigo se encerra com uma conclusão sobre o que foi tratado.

2 PEB PARA O MEIO AMBIENTE: 1990-2002

Anteriormente à década de 1990, como apresenta Fernando de Mello Barreto (2012a, p. 46), “A questão da proteção do meio ambiente ainda não constava da agenda internacional com a mesma presença e intensidade de anos posteriores. Algumas iniciativas já indicavam, porém, o interesse que começava a crescer pelo tema”. A superação brasileira do olhar internacional de “vilão ambiental” agregou ao Brasil um ativo a ser utilizado como possível “moeda de troca” no tabuleiro internacional, haja visto que a percepção de que os temas ambientais são vistos como complementares às políticas de desenvolvimento, comercial e industrial (BARROS-PLATIAU, 2006).

Com isso, assim como a política externa de Collor (1990-1992) foi marcada por profundas alterações, dentre elas o americanismo e a forte absorção das políticas neoliberais, ela também foi marcada pela ruptura da postura do país acerca do tratamento das questões ambientais no cenário internacional, ruptura essa marcada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro.

Até o marco de 1992, o Brasil se posicionava alinhado ao discurso nacional-desenvolvimentista que orientava as políticas à época, como aponta Brandão (et al., 2015), a agenda ambiental que pairava no cenário internacional era tida como um obstáculo de imposição dos países desenvolvidos com fim de minar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países periféricos. Da mesma forma, pode-se entender o direito ao desenvolvimento aliado à inserção dos países periféricos no mercado global também de forma positiva quanto a preservação ao meio ambiente. A cooperação internacional para o desenvolvimento não rendeu bons frutos, por conta disso, uma das linhas da política externa nos anos de 1992 era contrária à continuidade de medidas protecionistas desenvolvidas sob a justificativa da proteção do meio ambiente (BARROS-PLATIAU, 2006).

A partir da Conferência de 1992, também conhecida como Rio-92, a qual ocorreu por candidatura própria em 1989, o Brasil se projeta internacionalmente como um dos líderes na discussão ambiental, passando de posição reativa para posição

ativa no debate internacional (BRANDÃO et al., 2015; COELHO; SANTOS, 2015). Assim como o Brasil se insere nesse debate, a causa ambiental passa a ganhar espaço significativo nas tratativas do jogo internacional, dada a participação na Rio-92 de um “[...] número inédito de Chefes de Estado e de Governo para uma única reunião” (LAGO, 2006 apud COELHO; SANTOS, 2015, p.10).

É importante salientar que a candidatura brasileira para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, se deu em um cenário de tentativa em adaptar a diplomacia brasileira ao novo contexto democrático em que o país se encontrava após o fim do regime militar, e também ao plano internacional pós Guerra Fria. Como pontua Silva (2020), essa política de “renovação de credenciais” foi proposta pelo diplomata Gelson Fonseca Jr. Com tal medida, o governo brasileiro intencionava demonstrar a preocupação nacional com a proteção ao meio ambiente e reconhecia também a responsabilidade coletiva de todas as Nações sobre este tema (CÔRTEZ, 2010). Representação disto foi o discurso proferido por Sarney na abertura da XLIV Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1989:

A relevância que atribuímos à questão ambiental e a disposição brasileira de tratá-la de forma serena e aberta acham-se claramente refletidas em nossa disposição de sediar, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Mais do que ninguém, tem o Brasil consciência de sua exuberante, rica e extraordinária natureza. Suas florestas, sua fauna e sua flora são um patrimônio e uma riqueza que não abdicamos de preservar. E o fizemos no passado, quando as grandes companhias colonizadoras formadas no mundo rico invadiram as regiões selvagens da África, da Ásia e da América, depredando-as brutalmente. [...] Se o mundo hoje pode voltar suas vistas para a Amazônia é porque os brasileiros souberam conservá-la até agora e o farão para o futuro. Estamos dispostos, como sempre estivemos, à cooperação. Contudo, nunca a imposições que atinjam nossa soberania. (CÔRTEZ, 2010, p. 254)

Destaca-se também o fato de a Rio-92 ter inaugurado uma governança participativa nos debates para a construção da posição internacional do Brasil em temas relacionados ao meio ambiente, em que se passa a ter maior participação de atores não estatais, sendo eles privados ou membros da sociedade civil organizada, o que, para Barros-Platiau (2006) é a maior ruptura na agenda ambiental, marcada pela mudança nas práticas da diplomacia.

A política ambiental atual se pauta fortemente na Rio-92, oportunidade em que foi firmado o conceito de desenvolvimento sustentável apresentado no Relatório Brundtland, prevendo a “[...] convergência das dimensões social, econômica e ambiental na reflexão sobre o modelo de desenvolvimento”, como apresentam Coelho e Santos (2015, p.10), fazendo frente à visão de desenvolvimento baseada no consumo individual até então vigente (VIVIEN, 2011).

Através dos compromissos estabelecidos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), Tratado Internacional resultante da Rio-92, ocorreu-se a transferência de responsabilidade pelos danos ambientais aos países desenvolvidos, que deveriam arcar com os maiores custos da mudança do modelo econômico, haja visto que estes seriam os maiores causadores de danos ao meio ambiente (COELHO; SANTOS, 2015). Tal fato se deu por conta da aplicação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (MMA, sem data). A também chamada Cúpula da Terra possibilitou o avanço posterior das pautas ambientais no cenário internacional tal como o Protocolo de Kyoto e a Convenção sobre a Diversidade Biológica.

A formação do conceito de desenvolvimento sustentável foi fruto da clivagem Norte-Sul pois, em sua definição, trata sobre a tão debatida possibilidade de desenvolvimento aos países periféricos, mas também permite às próximas gerações o usufruto dos recursos naturais, se baseando em três pilares de políticas: do ponto de vista ambiental, economicamente viáveis e socialmente justas (BARROS-PLATIAU, 2006). A adesão desse conceito no Sistema Internacional é considerada uma vitória brasileira, haja vista que na Conferência Rio+10 o termo “ambiental” foi removido de seu título, que foi chamada de Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, possibilitando assim a alienação da questão ambiental com o direito ao desenvolvimento (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 256). O conceito passa então a ser chave no debate internacional.

Foi em meio a um momento de abertura econômica e de diminuição do papel dirigente do Estado que se deu a Rio-92. Marcado pelas tentativas de avanço na estrutura estatal “[...] e também das discussões sobre a necessidade de implementação de políticas públicas que visassem o desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável” (BRANDÃO et al., 2015, p. 6). Tal Conferência elevou o Brasil na década de 1990 no cenário internacional e o posicionou como signatário da política de desenvolvimento sustentável, dada a fala de Collor em 1991 “não se pode conceber um planeta ambientalmente sadio, num mundo socialmente injusto” assim como sua visão de “[...] ‘que a preocupação genérica com o tema do meio ambiente’ [...]” se definisse “de forma precisa” e que se firmasse “[...] ‘acordos com base no sentido de responsabilidade compartilhada entre todos os atores internacionais’ [...]” (BARRETO, 2012a, p. 182).

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso toma posse e a política externa foi um dos principais meios de consolidação do neoliberalismo no Brasil, o país adota

uma postura de subordinação explícita à política estadunidense e evita ao máximo não entrar em conflito com os EUA (BERRINGER, 2015). Em relação à política ambiental, vale destacar a presença de um departamento deste ramo no Itamaraty e a criação da legislação do Protocolo Verde, responsável por consolidar o ideal do Brasil ambientalista, que propunha aos bancos e instituições financeiras públicas que considerassem propostas de preservação ao meio ambiente quando empresas solicitassem empréstimos. Além disso, ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) a realização da Rio+5, que tinha como objetivo revisar a Agenda 21, principal documento criado na Rio-92. O último mandato de FHC, foi marcado em relação a pauta ambiental com grande furor, principalmente devido a Rio+10, realizada em Joanesburgo no final dos anos 2002, oportunidade em que o Brasil realizou uma série de reuniões com os países latino americanos propondo a construção de um posicionamento de bloco na conferência, buscando dessa forma maior suporte em suas reivindicações (SANTOS, 2016).

Longos dez anos pontuam os diferentes marcos na agenda ambiental global. Nesse período entre 1992 e 2002, a PEB se focou na manutenção do que fora tratado na Rio-92. Porém, mesmo que o Brasil tenha adotado como agenda ambiental a prática do desenvolvimento sustentável, não foi um consenso entre as nações em sua formação. A realidade das práticas no território nacional não corrobora nesse sentido, isso por conta da ausência de uma política coerente e clara (BARROS-PLATTIAU, 2006, p. 252).

3 PEB PARA O MEIO AMBIENTE: 2002-2016

Com a posse de Lula em 2002, pode-se afirmar que ocorreu um contraponto às políticas externas anteriormente implementadas. A partir deste momento ela se torna um instrumento de implementação de um programa político neodesenvolvimentista (desenvolvimentismo dentro das margens aceitas pelo neoliberalismo). Os eixos dessa política externa estiveram ligados às relações com Estados dependentes (sul-sul) e uma postura crítica às diferenças de poder nas organizações internacionais (BERRINGER, 2015). Celso Amorim, Ex-Ministro das Relações Exteriores (2003-2010), defendeu que a política externa desse período deveria ser ativa e ativa, ou seja, apresentar um protagonismo no cenário internacional e reagir à agenda imposta, se contrapondo e apresentando a sua própria (ANDRADE, 2020).

Em relação à política ambiental no primeiro mandato de Lula, Celso Amorim,

em abril de 2003, declarou que o Brasil tinha interesse em consolidar os avanços firmados nas Conferências Rio-92 e Rio+10. Tal medida, segundo o chanceler, só seria possível por meio de forte engajamento político. Além disso, chegou a pontuar que viver em um mundo interligado não necessariamente deveria implicar na renúncia à capacidade de intervir na realidade para corrigir as injustiças (BARRETO, 2012b).

No dia 16 de fevereiro de 2005 o Protocolo de Kyoto entrou em vigor, tendo recebido o apoio de um total majoritário de países (BARRETO, 2012b). No mesmo dia, o Brasil emitiu uma nota considerando que a entrada representava um marco histórico, contribuindo para o enfrentamento das mudanças climáticas. Em relação à biodiversidade, o Brasil continuaria a atuar no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, com o objetivo de busca de equilíbrio de posições naquele foro multilateral. Celso Amorim, na Sessão do Segmento de Alto Nível da COP8, realizada em Nova Deli na Índia no ano de 2002, declarou que a política externa brasileira buscava projetar os objetivos de transformação do Brasil, destaque principal para três pilares do desenvolvimento sustentável: o progresso social, desenvolvimento econômico e proteção ambiental (BARRETO, 2012b).

No artigo intitulado “A Amazônia não está à venda”, Celso Amorim, Sérgio Machado Resende e Marina Silva (2006), destacam que viram surgir no exterior iniciativas para adquirir a Amazônia com fins de conservação ligadas à preocupação das mudanças climáticas e ao papel do desmatamento, sobre isso reiteraram “nós estamos cuidando de acordo com modelos de desenvolvimento baseados em princípios de sustentabilidade definidos pela sociedade brasileira. A Amazônia é um patrimônio do povo brasileiro, e não está à venda” (AMORIM; MACHADO; SILVA, 2006, online). Os autores defendem que o Brasil sempre atribuiu importância à temática de mudança do clima e destacam que pelo menos 80% do problema climático tem origem no processo de queima de combustíveis fósseis, originário do século XIX. Destacam que a sociedade brasileira não aceitaria mais os padrões insustentáveis de desenvolvimento, afirmando esperar que os países desenvolvidos cumpram suas obrigações em relação à redução dos gases (AMORIM; MACHADO; SILVA, 2006).

Dentro desse período, vale pontuar três eventos importantes que marcaram o final do período da política externa de Lula para o Meio Ambiente, as Conferências das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas realizada em Bali (2007) - COP13, também a COP15 realizada em Copenhague (2009) e o discurso do ex-presidente Lula na 64^a Assembleia Geral das Nações Unidas (2009).

A Conferência da ONU sobre Mudança do Clima, realizada em Bali (COP 13) no ano de 2007 contou com Celso Amorim (BARRETO, 2012b), que em sua fala destacou que nada substituiria o caminho do multilateralismo. Além disso, pontuou que os países historicamente responsáveis pelos gases do Efeito Estufa deveriam parar de fazer pregações e dar exemplos, defendendo que era necessário estabelecer marcos claros para negociar o futuro do regime até 2009, baseado em quatro pilares, sendo eles, mitigação, tecnologia, financiamento e adaptação. Em 2008, o Ex-Presidente Lula afirmou que o Primeiro-Ministro da Noruega à época, Jens Stoltenberg, se comprometeu a doar, daquele ano até 2013, 1 bilhão para o Fundo da Amazônia (BARRETO, 2012b). Importante pontuar que a Noruega, em 2019, doou o correspondente a 93,8% (R\$ 3,2 bilhões) das ações de preservação ambiental e combate ao desmatamento, entretanto em 2019, no governo Bolsonaro, ela anunciou o congelamento de repasse de 134 milhões para o Fundo (BERMÚDEZ; MARCHAO, 2009).

No discurso da ONU, proferido por Lula na 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas (BRASIL, 2009), o presidente pontuou que todos os países devem se empenhar para reverter o aquecimento global e que o Brasil estava cumprindo a sua parte. Além disso, mencionou aprovação do Plano de Mudanças Climáticas que previa a redução de 80% do desmatamento até o ano de 2020. Afirmou que o Brasil iria diminuir 4,8 bilhões de toneladas de CO₂, o que representa a soma dos compromissos dos países juntos. Além disso, ressaltou que o Brasil consumia 45% de energia renovável, enquanto que no resto do mundo apenas 12%, nos países da OCDE esse número não supera 5% e reiterou que 80% da eletricidade brasileira provém de fontes renováveis (BRASIL, 2009).

O segundo encontro marcante a ser considerado foi a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 15) realizada no ano de 2009, em Copenhague. Esta Conferência incluiu a 5ª Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto e a realização da 15ª Conferência das Partes sobre Mudanças do Clima. O discurso do presidente Lula (BARRETO, 2012b) realizado na plenária, afirmou que os países desenvolvidos deveriam assumir metas ambiciosas de redução de emissões à altura de suas responsabilidades históricas, reconheceu que os países em desenvolvimento deveriam dar o seu esforço global de mitigação e declarou que a preservação de Kyoto era necessária. O acordo de Copenhague foi redigido entre EUA, China, África do Sul, Brasil e Índia, o documento reconhecia os desafios das mudanças climáticas e que medidas deveriam ser tomadas para manter os aumentos de temperatura

abaixo de 2º (BARRETO, 2012b).

Em relação ao governo Dilma (2011-2016) é importante destacar a RIO+20, realizada entre os dias 13 a 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro. Os dois principais temas que iriam permear o encontro haviam sido acordados pelos Países-Membros das Nações Unidas na Resolução 64/236 da Assembleia Geral da ONU, sendo elas a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da miséria e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. A Conferência teve êxito em integrar a sociedade civil ao processo multilateral, por meio de inovadores “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável”. O Tema do desenvolvimento sustentável e as Convenções do Rio proporcionaram um equilíbrio do debate Norte-Sul ao se centrarem na perspectiva de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, afirmando que “[...] as Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras com base na equidade e em conformidade com suas respectivas capacidades” (MMA, sem data). Diante da perspectiva da conferência, os países desenvolvidos estavam preocupados com a possível concentração das pautas que haviam assumido, mas que nunca se concretizaram, enquanto as nações em desenvolvimento temiam uma revisão dos Princípios do Rio, que haviam aceitado para fortalecer a agenda do desenvolvimento sustentável (LAGO, 2013).

O documento final intitulado “O Futuro que Queremos” afirma que a erradicação da pobreza é um desafio global e que o processo de superação, bem como o de padrões sustentáveis, consiste em objetivos primordiais e requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável; além disso, fora reconhecida a necessidade de se desenvolver medidas mais amplas, complementares ao PIB, com o objetivo de subsidiar o processo de decisão política (LAGO, 2013). Em relação ao tema da economia verde, em que se teve divergências ao longo de todo o processo, é possível observar a existência de pontos positivos em relação às metas para os países em desenvolvimento. O documento publicado esclarece que ela constitui uma entre as várias ferramentas para alcançar o desenvolvimento sustentável. No plano institucional, cria-se o Fórum Político de Alto Nível, de caráter universal. Entre os resultados operativos, destaca-se o processo intergovernamental para a criação de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (LAGO, 2013).

É possível destacar três pontos principais do resultado a curto prazo da Rio+20. O primeiro é o fato de que foi possível ter um consenso entre os países em torno de um documento importante para dentro dos prazos estipulados pela Con-

ferência, o que tem grande importância para o fortalecimento do multilateralismo. O segundo resultado foi o lançamento de processos, um documento consensuado por 193 países que possui grande significado, pois determina uma agenda para os próximos anos. O terceiro ponto foi tudo aquilo evitado, como os temas e questionamentos que deixaram de ser temas prioritários nos próximos dez anos da agenda de desenvolvimento sustentável (LAGO, 2013).

No final de 2015, aconteceu em Paris a COP-21, acordo adotado por consenso que reconhece as mudanças climáticas como ameaça urgente que demanda cooperação. O Brasil na “Pretendida Contribuição nacionalmente determinada” manifestou interesse em reduzir a emissão de Gases do Efeito Estufa em 37% até 2025, em 43% até 2030, e zerar o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030 (SAMPAIO, 2016, p.23).

Após a destituição de Dilma em 2016, Michel Temer assumiu a presidência da república (2016-2018). Em linhas gerais caracteriza-se esse momento da Política Externa como alinhada aos EUA e subordinada passiva aos interesses imperialistas (BERRINGER; FORLINI, 2018). Em relação às políticas ambientais uma série de medidas causaram degradação, como o aumento do desmatamento, redução das áreas de proteção, flexibilização para registro de agrotóxicos e a Medida Provisória (MP 759/2016) que aumenta a anistia de grileiros (LAGO, 2017). Tais ações geraram um constrangimento a Temer em sua visita à Noruega em 2017, dado que o país é o maior doador para o Fundo Amazônia manifestou insatisfação e ameaçou cortar ou reduzir as contribuições devido ao desmatamento (BBC, 2017). Em relação às medidas internacionais, o Brasil recebeu na Conferência sobre Mudança do Clima em 2017, o título de “Fóssil do Dia”, por conceder isenção fiscal no processo de exploração do gás e petróleo (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2017). Além disso, o governo desistiu de sediar a COP25, que aconteceria em novembro de 2019, a justificativa foi as restrições orçamentárias e a transição presidencial em curso (FERNANDES, 2018).

4 PEB PARA O MEIO AMBIENTE: JAIR BOLSONARO

O governo Bolsonaro marca o início do que a própria gestão chama de “a Nova Política Externa Brasileira”. Essa nova política externa se apresenta através do rompimento com a prática da diplomacia democrática e multilateral. Para o presidente Jair Bolsonaro e para o Ex-Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo,

os interesses domésticos são mais importantes do que as responsabilidades globais como a proteção à Amazônia, posto que a crise climática é chamada pelo Ex-Ministro e pela ala bolsonarista de uma conspiração marxista (CASARÕES; FLEMES, 2019).

Nesse sentido, a Nova Política Externa Brasileira se funda a partir de três principais fontes, como apresentam Casarões e Fledes (2019). A primeira delas seria o movimento de oposição à ala progressista no movimento político brasileiro e internacional, principalmente ao Partido dos Trabalhadores (PT). Esta primeira fonte atinge grande parte de seu eleitorado na classe média, sendo este movimento uma das causas responsáveis pela emergência de Bolsonaro no cenário político brasileiro. A segunda fonte seria a comunidade evangélica, materializada pela conhecida “bancada evangélica” e pela aproximação com Israel. A terceira fonte, e a que mais interessa ao falar-se da PEB para o meio ambiente, seria o anti-globalismo, movimento este que faz oposição ao que chamam de teoria globalista, que busca a imposição e superação em caráter global da vertente conservadora e judaico-cristã, tendo como “guru” para a política brasileira Olavo de Carvalho (CASARÕES; FLEMES, 2019).

Eu acho que o mais grave do globalismo está na mente e no pensamento. Acho que o globalismo é perigoso porque é, sobretudo, um sistema de pensamento, ou de anti-pensamento.[...] Então, justamente, através da globalização, começa a entrar com a sua agenda em temas como ideologia de gênero, em temas como o ambientalismo distorcido, e outros. (ARAÚJO, 2020, p. 125)

O movimento anti-globalista, assim como a ala ideológica bolsonarista, trata o movimento ambientalista como oriundo do “marxismo cultural”, o que eles chamam de “ambientalismo ideológico”, como dito por Ernesto Araújo em palestra na Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) sobre a nova política externa do Brasil e sua vertente comercial, em 2019:

Não quero fazer propaganda do governo, mas pergunto: o que deve fazer quem quer a continuação dessa política comercial, quem quer a ratificação dos acordos que nós já assinamos, quem quer novos acordos? Modestamente, acho que é apoiar um pouquinho o nosso governo, apoiar a nossa agenda de luta contra a corrupção, a nossa agenda de reforma do Estado, a nossa agenda de luta contra o ambientalismo ideológico – não contra o meio ambiente; contra o ambientalismo ideológico, como estamos vendo agora. (ARAÚJO, 2020, p. 356)

Como fruto dessa política anti-globalista e anti-ambientalista, uma das primeiras ações que marcaram a PEB para o meio ambiente de Bolsonaro em seu primeiro ano de governo foi a desistência em sediar a 25ª Conferência do Clima, que ocorreu em 2019 em Madrid. Isso mostra que a pauta ambiental, assim como a agenda multilateral para o tema, não é prioridade da gestão de Bolsonaro, visto

que atualmente “[...] os desafios do meio ambiente e da mudança do clima são hoje condicionantes de diversos aspectos da economia política mundial” (AZZI et al., 2021, p. 81).

Esse posicionamento oposto à manutenção da prática da política ambientalista se justifica no sentido dessa vertente impedir o avanço do agronegócio em território brasileiro. O Ex-Ministro Ernesto Araújo, em fala na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em 2019, ao comparar a nova política externa com as práticas da política ambiental anterior à 2018, aponta o interesse de Bolsonaro em abandonar o Acordo de Paris, pois este “[...] traz embutido um certo viés anti agrícola” (ARAÚJO, 2020, p. 204). O Ex-Ministro ainda aponta sua perspectiva de que a PEB para o Meio Ambiente executada anteriormente à 2018 “[...] não refletia os interesses, no caso, do nosso agronegócio” (ARAÚJO, 2020, p. 204). Nessa relação, visto que, na cadeia de produção dentro do agronegócio, por conta de sua pluralidade, produtores rurais e *tradings* terão interesses e reivindicações diferentes (FORLINI, 2020), tal fato provocou divisões dentro do próprio bloco agro brasileiro, que é um pilar de sustentação do governo bolsonarista (AZZI et al., 2021).

Essa vertente ideológica do Presidente e de Ernesto Araújo culpabiliza a ONU, Bolsonaro inclusive declarou que a abandonaria por não ter utilidade alguma, e a participação das Organizações Não Governamentais (ONGs) pela atual situação brasileira (VEJA, 2018). Araújo (2020, p. 362) pontuou o desejo em se livrar “desse passivo”, no caso, as ONGs. Nota-se a prática desse discurso na tentativa da criação de um marco regulatório das ONGs no ano de 2020 a fim de limitar a atuação das mesmas na Floresta Amazônica (G1, 2020). Essa abordagem faz frente ao desenvolvimento a partir da Rio-92 de uma governança participativa na prática da diplomacia para o meio ambiente.

A par desta vertente ideológica, a atuação do Ex-Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles também obteve êxito no que tange ao desmonte das políticas ambientais. Através de medidas como o “revogaço” ocorrido em 2019, em que com apenas uma assinatura foram revogados vários decretos que se justificavam pela manutenção do caráter participativo das políticas ambientais. Assim como a redução de cadeiras do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) de 96 para 23, impactando os setores da sociedade civil. Também ocorreram diversas alterações nos quadros de servidores de instituições como o ICMBio, IBAMA e FUNAI, muitas das vezes inserindo militares sem experiência nos interesses da causa ambiental. Tais medidas demonstram que a “boiada” vem passando desde 2019 sobre os arran-

jos legais que tangem o regramento ambiental (AVILA; TIERNO, 2020).

Desta forma, essa chamada “Nova Política Externa Brasileira” trouxe com ela um abismo entre o Brasil e as outras nações no plano internacional por conta da aproximação unilateral com o Ex-Presidente norte americano Donald Trump, que para Ernesto Araújo (2017), seria a única pessoa que poderia salvar a civilização ocidental. Essa aproximação ideológica de Bolsonaro para com Trump também se fez presente no discurso da 75^a Assembleia Geral das Nações Unidas, em que ambos utilizaram do negacionismo para tratar sobre a situação ambiental brasileira, fazendo frente ao discurso chinês em favor à política ambiental, “[...] evidenciando assim a nova liderança climática chinesa.” (AZZI et al., 2021, p. 84).

O argumento negacionista e de perseguição ao Brasil por parte das demais nações no plano internacional a fim de minar a soberania nacional e tomar posse da Amazônia é presente nos discursos da ala ideológica bolsonarista e de Ernesto Araújo, dado que, para o Ex-Ministro, o Brasil “[...] está sendo alvo de uma campanha completamente deslocada e equivocada de ataques em relação à questão ambiental” e continua justificando que isso acontece pois “[...] Há, evidentemente, os interesses internacionais, de décadas, nos recursos da Amazônia, e há também o fato de que o Brasil mudou, e muita gente não gosta desse Brasil que está mudando. Muita gente dentro do Brasil, como nós sabemos, e muita gente fora do Brasil” (ARAÚJO, 2020, p. 340-351).

Destaca-se também o recente caso da exclusão do Brasil da lista dos setenta e sete países convidados para a Cúpula Climática – ou Cúpula da Ambição Climática 2020, promovida pela ONU como preparação para a Conferência do Clima de 2021 (COP26). Isso se deu por conta de que o projeto de enfrentamento ao cenário de emergência climática apresentado pela atual gestão de Bolsonaro não pode ser considerado como “ambicioso” no debate internacional (CHADE, 2020). Isso apresenta a atual crise de credibilidade internacional e um abalo na sua reputação quanto à agenda climática.

Além do que fora apresentado no decorrer do presente trabalho, outro símbolo marcante da alteração na prática das ações para o meio ambiente no executivo brasileiro é uma carta pública assinada por Ex-Ministros do Meio Ambiente em 2020 fazendo um apelo ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo federal em defesa da Constituição e da continuidade da prática democrática e sustentável.

Isso se reflete em uma quebra na diplomacia reconhecida como ativa e altiva no passado, assim como na dificuldade da tramitação do Acordo Mercosul-União

Europeia, que se estagnou. Surgiram movimentos opostos à sua ratificação, muito justificados pelas más práticas ambientais da política de Jair Bolsonaro, como o aumento exorbitante nos focos de incêndio na Amazônia e a ausência de políticas de auxílio a comunidades tradicionais no momento de pandemia do COVID-19.

CONCLUSÃO

Ao traçar a história da Política Externa Brasileira para o meio ambiente, é possível notar que o Brasil passou por diferentes perspectivas quanto ao tema no decorrer dos anos e nos diferentes mandatos de seus representantes. Nota-se que a construção do Brasil como um ator de destaque no debate internacional sobre o tema nos anos 1990, representado pela importante Conferência conhecida como Rio-92, foi marcante para a formação da PEB das demais gestões posteriores.

A PEB dos governos petistas se apresentou seguindo o que já se tinha sido construído nos anos 1990, dado que mesmo com as dificuldades em conciliar as demandas internas com os objetivos externos, o Brasil ainda se manteve como ator importante nas questões ambientais, desempenhando papel reconhecido nos Objetivos do Milênio da ONU.

Porém, nota-se que toda a construção de um sujeito reconhecido como “ativo e altivo” se esfacelou através da PEB de Bolsonaro, entrando em decadência no cenário internacional e não conseguindo nem mesmo galgar os degraus mais baixos para alcançar a altivez dos tempos passados da diplomacia brasileira.

Portanto, a construção de uma Política Externa unilateral com os EUA gerou o afastamento das relações com os demais países no Sistema Internacional, com isso, entende-se que a posse de Joe Biden em 2021 como Presidente dos Estados Unidos da América muda o cenário diplomático ambiental brasileiro. A pressão internacional deverá ser maior sobre a postura diplomática brasileira, haja visto a tendência de Bolsonaro em colocar o Brasil e os EUA de Trump acima de tudo e de todos. Da mesma forma, a derrota de Trump pode contribuir para que o Brasil não ultrapasse o ponto de não-retorno da sua devastação ambiental, cooperando assim para as boas práticas em defesa ao meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso; REZENDE, Sérgio; SILVA, Marina. **A Amazônia não está à venda**. Folha de São

Paulo. 17 out. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1710200608.htm>. Acesso em: 9 fev. 2021.

ANDRADE, Mayara Amaral de. **A política ativa e ativa de Celso Amorim**. Diário das Nações, 2020. Disponível em: <https://diariodasnacoes.wordpress.com/2020/09/14/a-politica-ativa-e-ativa-de-celso-amorim/>. Acesso em: 09 mar. 2022

ARAÚJO, Ernesto. **Trump e o Ocidente**. Cadernos de Política Exterior, v. 3, n. 6, 2017, p. 323 – 357.

ARAÚJO, Ernesto. **A nova política externa brasileira**: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019 / Ernesto Araújo. - Brasília: FUNAG, 2020.

AVILA, Elaine Taborda de; TIerno, Rosane de Almeida. **O desmonte da política ambiental do Brasil**: da boiada à desregulação dos mangues e restingas. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 149-185, 2020.

AZZI, Diego et al. **A política externa bolsonarista e o agravamento de um Brasil insustentável**. In AZZI, Diego et al. A política externa de Bolsonaro na pandemia. Fundação Friedrich Ebert, 2021.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização TOMO I 1985-2002**. Brasília: FUNAG, 2012a.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a democratização TOMO II - 2003-2010**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, 2012b.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. **Meio ambiente e relações internacionais**: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 47, n. 2, p. 100–130, 2004.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **A política externa ambiental**: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALLTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas v.2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 251–281.

BBC, **Desmatamento cria saia justa para Temer em visita a Noruega, maior doador para preservação da Amazônia**. G1, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/desmatamento-cria-saia-justa-para-temer-em-visita-a-noruega-maior-doador-para-preservacao-da-amazonia.ghtml>. Acesso em: 09 mar. 2022

BERMÚDEZ, Ana Carla; MARCHAO, Talita. **País que congelou repasse de R \$134 mi, Noruega doou 94% do Fundo Amazônia**. UOL. 15 ago. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/15/noruega-e-alemanha-doaram-995-do-fundo-amazonia-petrobras-deu-05.htm>. Acesso em: 09 fev. 2021.

BERRINGER; Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Editora Appris. 2015, 260p.

BERRINGER, T.; FORLINI, L. **Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira**. Conjuntura Austral, v. 9 n. 48, out./dez. 2018, p. 5–19.

BRANDÃO, Luciana Costa et al. **A Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente**: um estudo comparado da Rio-92 e da Rio+20. 1º Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre, 2015.

BRASIL. Presidente (2003-2010: Luis Inácio Lula da Silva). **Discurso durante a abertura do debate geral da 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque-EUA, 23 set.

2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/23-09-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-abertura-do-debate-geral-da-64a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. **Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy**. GIGA Focus: German Institute of Global and Area Studies, Latin America, n.5, set. 2019, p. 1 – 13.

CHADE, Jamil. **Cúpula do clima aprofunda Brasil como pária internacional**. Coluna UOL, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/12/12/cupula-do-clima-aprofunda-brasil-como-paria-internacional.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.

COELHO, André Luiz; SANTOS, Vinicius. **Política Externa Brasileira e a Questão Ambiental no Contexto das Conferências da ONU**. 5º Encontro Nacional da ABRI. Belo Horizonte, 2015.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. Brasília: FUNAG, 2010.

FERNANDES, Letícia. **Brasil desiste de sediar Conferência do Clima da ONU**. O Globo [online], 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-desiste-de-sediar-conferencia-do-clima-da-onu-23264033>. Acesso em 08 mar. 2022.

FORLINI, Luana. **O agronegócio e o governo Bolsonaro**. Jornal GGN, 2020. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/agronegocio/o-agronegocio-e-o-governo-bolsonaro-por-luana-forlini>. Acesso em: 20 fev. 2021.

G1. **Governo quer controlar ONGs e permitir as que atendam a 'interesses nacionais'**, diz jornal. G1. Brasília, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/09/governo-quer-regra-para-controlar-ongs-na-amazonia-e-permitir-atuacao-apenas-das-que-atendam-aos-interesses-nacionais.ghtml>. Acesso em: 20 fev. 2021.

LAGO, André Aranha Correa do. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, 2013.

LAGO, Paulo. **9 retrocessos ambientais do governo Michel Temer**. Catraca livre. 2017. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/9-retrocessos-ambientais-do-governo-michel-temer/>. Acesso em: 10 mar. 2022

LATOURE, Bruno. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

MMA. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)**. Online, sem data. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Brasil ganha o prêmio Fóssil do Dia na COP23**. Conexão Planeta, 2017. Disponível em: <https://conexaoplaneta.com.br/blog/brasil-ganha-o-premio-fossil-do-dia-na-cop23/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ROCHA, Felipe Ferreira de Oliveira; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **Meio Ambiente e PEB: Comparando ênfases de presidentes e de chanceleres (1995 – 2018)**. 12º Encontro da ABCP, 2020.

SAMPAIO, Ingrid Costa Melo de Sousa. **Brasil e a agenda internacional de meio ambiente no contexto pós Guerra Fria**. 29 p. Dissertação para obter especialização em Relações Internacionais - Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2016. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/17399/1/2016_IngridCostaMelodeSousaSampaio_tcc.pdf. Acesso em: 29 nov. 2020.

SANTOS, Roberta Preussler dos Santos. **Política Externa Ambiental Brasileira: Os Governos**

FHC e Lula. Orientadora: Sonia Maria Ranincheski. TCC Bacharelado em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/166150>. Acesso em: 19 mar. 2022.

SILVA, Igor Thawan. **A Renovação de Credenciais da Política Externa e a Mudança da Identidade Internacional do Brasil (1985-1998)**. Orientador: Luciano da Rosa Munõz. 2020. 35 f. TCC Bacharel em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14978/1/Igor%20Silva%20-%202021650543.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022

VEJA. **Se eu for eleito, o Brasil sai da ONU**, diz Bolsonaro após apoio a Lula. **Revista Veja**, 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-defende-saida-de-conselho-da-onu-apos-apoio-a-lula/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

VIVIEN, Franck-Dominique. **Economia e Ecologia**. Editora Senac. São Paulo, 2011.

Por Ellen Conceição Barbosa Fortunato de Souza

Graduanda em
Relações Internacionais
pela Universidade
Federal Fluminense
(UFF).

Recebido em: 08/03/2021
Aprovado em: 07/03/2022

POLÍTICA EXTERNA DO REGIME MILITAR E A INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA EM CADA GOVERNO

FOREIGN POLICY OF THE MILITARY REGIME AND NORTH AMERICAN INFLUENCE ON EACH GOVERN-

RESUMO: Aqui será mostrada a atuação externa do Brasil ao longo de todo o período de governos militares (1964-1985), que, indo de encontro à relação com a potência norte-americana, mostra alguns pontos a que chegou a ambição brasileira em se tornar a potência média internacionalmente reconhecida e apoiada pelo governo dos EUA.

Palavras-chave: regime militar; política externa; Estados Unidos da América.

ABSTRACT: Here will be shown the external action of Brazil throughout the period of military governments (1964-1985), which, going against the relationship with the American power, shows some points of the Brazilian ambition to become the internationally recognized and supported average power by the US government.

Keywords: military regime; foreign policy; United States of America.



1 INTRODUÇÃO

O período entre as décadas de 1960 e 1980 foi, de modo geral, protagonizado por grandes mudanças no contexto internacional. Dentro do mundo bipolar da época existia a corrida da Guerra Fria, onde, implicitamente, o lado da disputa que conseguisse adquirir mais influência ao redor do mundo e, principalmente, dos países periféricos, se tornava o dominante.

Sabendo disso, muitos países periféricos tomaram suas posições, escolhendo alinhar-se aos Estados Unidos (EUA) ou a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), fosse por afinidade ideológica, fosse pelas suas ambições políticas e econômicas. Em todo caso, os países que alinhavam seus comportamentos aos das potências em guerra, tinham uma grande tendência a assumir um papel de dominância sobre a região onde se localizavam (CALADO; GOBO; ZETTERMANN, 2018, p. 336). Na América Latina não poderia ser diferente.

Vista como uma área de grande potencial em alianças, a América Latina atraiu a atenção das duas potências centrais, principalmente, por serem essenciais para fortalecer o poderio da hegemonia que surgisse daquele embate que a época atravessava. EUA e União Soviética se apressaram em fortalecer os vínculos com os países de maior potencial influenciável da região, com os quais, até então, mantinham relações mornas.

O lado soviético da Guerra tratou de se aproximar dos países com ideologias de governo inclinadas ao comunismo — o que era maioria na região —, inflamando ainda mais as insatisfações populares e as tendências a revoluções e guerras civis, ainda que estes fossem movidos pelos mais variados fatores. Por outro lado, os Estados Unidos — ainda que tendo um espaço ideológico menor dentro da América Latina — firmaram proximidade com um antigo aliado comercial, até então colocado em modo de espera com suas solicitações e já estabelecida maior potência local: o Brasil (MIYAMOTO, 2013, p. 9).

É nesse contexto belicoso que entram as estratégias dos governos do Brasil ao longo do regime militar, tentando se encaixar na conjuntura internacional. De modo geral, ocuparam-se dois cenários: em alguns momentos, houve um alinhamento mais estreito com os Estados Unidos e, em outros, um comportamento mais independente. Pode-se dizer que, superficialmente, o alinhamento entre eles ocorreu, ao longo da história recente do Sistema Internacional, de forma intercalada.

Entretanto, é importante ressaltar que, em toda administração política,

o cenário doméstico, isto é, a relação entre os governantes e seus conselheiros de governo, acaba por influir na política externa. Se dentro do país não houver uma boa relação, provavelmente não haverá uma boa imagem no campo externo, e isso pode levar a uma maior suscetibilidade à influência externa, atitudes inseguras e precipitadas, além de futuros desgastes que poderiam ser evitados com organização e planejamento.

Iniciando o resumo da política interna brasileira, durante o governo de Castello Branco, havia um consenso doméstico que compactuava com a ideologia norte-americana. Ainda que houvesse grupos de opositores insatisfeitos, eles logo eram silenciados pelo grupo formulador do golpe recém-aplicado, que mantinha boas relações com os Estados Unidos.

Pensando de maneira unificada, esse segundo grupo iniciou o governo lançando o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), a fim de melhorar a estrutura econômica interna para que a grande potência enxergasse o país como um bom local de investimento. Logo, observa-se que o bom momento que se instaurou dentro do grupo implementador do golpe, além do controle dos adversários e a predisposição doméstica ao anticomunismo norte-americano, permitiram — e, há de se dizer, solicitaram — que os EUA influenciassem em sua política externa.

Enquanto isso, no período de Costa e Silva, o cenário doméstico estava conturbado. Mesmo estando em um bom período econômico, fruto do PAEG, sucedido pelo lançamento do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), o governo se viu tendo que resolver questões políticas. Grupos opositores ganharam força e passaram a avançar de maneira mais incisiva contra o governo, o que fez com que a administração levasse o Brasil ao que fora posteriormente intitulado como os Anos de Chumbo.

Somado a isso, estava a perspectiva nacional-desenvolvimentista do novo governo, que não dava tanta abertura ao influxo estadunidense como o anterior, utilizando assim mais do capital interno para os avanços do país. Como explicitado anteriormente, a nova administração defendia que também os Estados Unidos eram necessários para alcançar os objetivos do país e não somente eles.

Porém, eles estavam concentrados em colocar ordem na política doméstica. Ademais, não havia concordância entre os dirigentes brasileiros e Washington quando o assunto era o pensamento imperialista sobre o Terceiro Mundo. Logo, houve um ligeiro afastamento entre os dois países, certamente acompanhado de doses de hostilidades trocadas por ambos.

Já no governo Médici, com o aprofundamento das repressões políticas domésticas através da elaboração primeiro do Destacamento de Operações e Informações (DOI) e depois do Centro de Operação de Defesa Interna (CODI), formadores do sistema DOI-CODI, houve a reaproximação entre o bloco capitalista e o Brasil. Nesse ínterim, havia a empolgação que o milagre econômico herdado da administração anterior estava proporcionando à economia nacional, propiciando ao país personalidade e autonomia.

De qualquer forma, verifica-se que, ainda que permanecesse o objetivo desenvolvimentista, havia uma afinidade ideológica de governo que permitia que os dois países voltassem a deliberar; retornara a idiosincrasia em busca da aprovação internacional, similar a que se fez presente na primeira gestão do período.

Com Geisel a política doméstica enfrentou alguns desafios, começando pelo período de recessão econômica e altas taxas inflacionárias que eles encontraram no país. Houveram também algumas mudanças nos cargos administrativos dos homens de confiança do General que levaram a alguns conflitos no seio do governo (MIYAMOTO, 2013, p. 8). Faz-se necessário lembrar também que, nesse período, o governo entrou com o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Por fim, partidos opositores estavam aproveitando a situação conturbada e a insatisfação popular para tomar força e ameaçar a soberania do governo da época. Ainda assim, o sentimento era de reorganização da casa — nesse momento ocorre a aprovação do Ato Institucional 11, devolvendo a democracia para a população. Esse levante de débitos domésticos, somado ao viés ideológico da elite militar daquele mandato e a política externa independentistas, levaram, novamente, ao afastamento de uma potência capitalista que, mais uma vez, sentia inquietação quanto ao comportamento do governo brasileiro.

Já no último mandato do regime, observa-se que o clima interno era de apaziguamento. Empenhou-se em redemocratizar o país com a volta das eleições populares, bem como em realizar o ajuste de outros arranjos institucionais. Esse pensamento teoricamente mais organizado da política interna foi levado para o âmbito externo e insatisfez ainda mais a potência do norte. A relação entre ambos — se obteve alguma mudança —, pode-se dizer que foi direcionada a contendas, assim como ocorrera outras vezes no período.

A partir desse panorama doméstico, verifica-se que a proximidade dos Estados Unidos com o Brasil dependeu do quão empenhado em sucumbir à preponderância norte-americana o segundo país estava. Essas observações gerais mostram

que não era unânime o remate de que do mesmo modo como os assuntos internos eram tratados, assim seriam os externos; e leva-se ao risco dizer que, além dessa igualdade de suposições ser o que esperava a potência capitalista, foi isso o que levou a relação no período de um início promissor para um fechamento conturbado.

Porém, ao serem analisados mais profundamente, observa-se que esse liame foi bem mais complexo e ambicioso, apesar de objetivar unicamente a transformação do Brasil de grande potência regional para uma potência emergente em escala mundial. Dependendo da linha de ação estabelecida, levava a um vínculo de caráter consistente com os Estados Unidos.

A seguir, serão destacados os principais pontos de ligação entre cada governo do regime militar com visão mais alinhada ao pensamento anticomunista da potência norte-americana, bem como o que levou os governos mais pragmáticos a desenvolver um papel com mais protagonismo nessa relação, ainda que não a cortasse de vez - remetendo à política externa uma vez pensada por San Tiago Dantas e Azeredo da Silveira (CALADO; GOBO; ZETTERMANN, 2018, p. 336).

Dessa forma, serão expostas as políticas externas de três gerais e dois marechais, sendo eles: Castello Branco com a Diplomacia da Interdependência; Costa e Silva com a Diplomacia da Prosperidade; Médici com a Diplomacia do Interesse Nacional; Geisel com o Pragmatismo Responsável; e, por fim, Figueiredo com a Política Universalista.

2 GOVERNO DE HUMBERTO DE ALENCAR CASTELLO BRANCO (1964-1967)

Na primeira administração do regime militar houve o total descolamento das estratégias internacionais do antigo governo de João Goulart em sua Política Externa Independente. Procurando agir sempre com cautela, principalmente em se tratando dos Estados Unidos — seu principal parceiro comercial —, o antecessor de Castello Branco ansiava por obter o avanço internacional do Brasil através do equilíbrio entre a oposição ao governo e o instável humor norte-americano (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 215).

Com os ânimos das políticas doméstica e externa brasileira alterados pelas tendências regionais à adesão ao socialismo — intensificados com a Revolução Cubana, ocorrida anos antes —, Castello Branco voltou atrás em muitas das táticas tomadas pelo governo anterior e assumiu um posicionamento bem mais direciona-

do à relação leste-oeste, aderindo ao anticomunismo contra os países latino-americanos. Ele buscava a aprovação norte-americana para, assim, conseguir o apoio político e financeiro da potência, a fim de consolidar o Brasil como maior potência da América Latina, em ascensão internacional.

Sentindo-se em dívida com os estadunidenses por conta do apoio que recebeu para consolidar o Golpe de 1964 — na Operação *Brother Sam* —, ele deu espaço para os conselhos políticos transmitidos pela elite especialista da Escola Superior de Guerra (ESG) e procurou reafirmar seu apoio ao lado capitalista da bipolaridade (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 216). Isso concedeu aos Estados Unidos uma ampla área de manobra anticomunista no continente; sendo o Brasil a maior potência latino-americana, logo, tinha grande influência sobre a vida política de seus vizinhos.

Nesse íterim, propôs-se a reformulação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). O governo brasileiro acreditava que através dessa revisão, firmaria-se um compromisso mútuo que beneficiaria todos os lados. Todavia, os norte-americanos não se comoveram com a alegação de necessidade dessa reformulação, principalmente porque viam que a atualização potencialmente tiraria benefícios que eles detinham sobre sua zona de influência.

De qualquer maneira, ao assumir postura mais ativa dentro das pautas regionais, a vizinhança passou a ver o Brasil aliado dos Estados Unidos como possível aspirante imperialista, o que dificultou muitas das discussões entre a diplomacia brasileira e seus conterrâneos regionais. Além disso, o plano de se mostrar dominante na política externa do entorno não surtiu o efeito esperado em Washington e o Brasil se manteve em escanteio aos olhos da potência capitalista — que já estava, inclusive, entrando em um ciclo de coexistência pacífica com o bloco socialista.

Os EUA não tinham pretensão de alimentar os propósitos desenvolvimentistas brasileiros e não viam vantagens em ceder às solicitações do governo de Castello Branco quanto à interdependência, principalmente quando esta envolvia sequer o alvitre de outro centro conhecedor de tecnologia nuclear senão eles. Desse modo, o Brasil se ateve mais uma vez ao posto de um meio para um fim norte-americano, garantindo nenhum dos apoios aos quais ansiava ao longo da administração e, conseqüentemente, não conseguindo alcançar seu almejado espaço nos grandes nichos internacionais.

3 O GOVERNO DE ARTHUR DA COSTA E SILVA (1967 - 1969)

Enquanto isso, sob a chefia de Costa e Silva, o foco do governo voltou — ainda que de maneira reformulada — para a independência da política externa brasileira, idealizada por João Goulart enquanto este ainda estava na direção do país. Mesmo com o breve período próspero dentro dos fóruns internacionais de cooperação, em dado momento, observou-se que a participação brasileira neles não trazia vantagens significativas para o desenvolvimento do país.

Essa constatação levou o governo a assumir o velho conhecido viés terceiro-mundista, criticando e reivindicando o espaço brasileiro no ordenamento econômico internacional — empenho fomentado pelos bons resultados econômicos que o (PED) estava proporcionando. A partir dessas contestações, as investidas nas relações multilaterais que priorizassem países em desenvolvimento afloraram, e assim surgiu o Grupo dos 77.

Desse modo, observando também o contexto internacional no bloco comunista que, até então, ia para além de sua alçada — houve uma diluição que transformou União Soviética e República Popular da China de grandes aliadas a potenciais rivais que foram em busca do domínio em influência sobre os outros países comunistas —, Costa e Silva se afastou do alinhamento com o eixo leste-oeste e assumiu o posicionamento alinhado ao eixo norte-sul. Atrelada a esse novo posicionamento brasileiro dentro do Sistema Internacional estava uma lista de tópicos a serem resolvidos dentro e fora do governo, habilmente ilustrada pelos autores Williams Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto (1993):

1) as pretensões monopolizadoras das grandes potências sobre as tecnologias de ponta, especialmente sobre a da energia nuclear; e 2) a estrutura do comércio internacional, favorável aos países desenvolvidos e desfavorável aos países subdesenvolvidos. [...] 3) a expansão do comunismo; 4) as pressões internacionais para que os subdesenvolvidos adotassem políticas de controle da natalidade; 5) as tentativas das grandes potências de monopolizar a exploração do espaço cósmico e do fundo dos oceanos; e 6) o desejo das corporações multinacionais de dominar o mercado latino-americano. (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 222)

Os principais atores de negociação nas relações exteriores do Brasil passaram a ser aqueles que poderiam fornecer ferramentas que propiciassem o desenvolvimento brasileiro, como Europa — mais especificamente, Alemanha Ocidental — e Japão (SOUZA, 2013, p. 3). A saída gradual do Brasil dos principais fóruns internacionais e o rumo que o governo Costa e Silva tomou de pensar a política externa brasileira de maneira mais independente ao controle dos Estados Unidos, não satisfez o governo norte-americano. A tensão entre os dois aumentou com a assinatura do Tratado do México (Tlatelolco) em 1967.

Com a constante recusa do Brasil em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), sob o argumento de que era extremamente injusto para as pequenas e médias potências, o governo resolveu participar do Tratado de Tlatelolco. A intenção era auferir um meio-termo e demonstrar para o grande parceiro norte-americano que as únicas intenções brasileiras em relação aos investimentos em tecnologias nucleares eram de caráter científico.

Ainda assim, a potência norte-americana não se agradou. Diante das atitudes autonomistas de seu aliado, sentiu que o antigo controle sobre o governo brasileiro estava se esvaindo, ainda que minimamente; esse pensamento acabou resultando no desencadeamento de medidas protecionistas tomadas por eles em cima da exportação brasileira. No entanto, essas medidas levaram a não mais do que pequenas tremulações na relação, uma vez que, apesar das divergências de argumentos na cooperação econômica, os dois países mantinham e sempre reforçavam fortes laços ideológicos, principalmente no que se relacionava ao combate da propagação do comunismo na América Latina (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 223).

4 O GOVERNO DE EMÍLIO GARRASTAZU MÉDICI (1969-1974)

No mandato de Médici, o governo tomou um caminho quase totalmente oposto ao de Costa e Silva, apesar de também ter se empenhado em expandir o protagonismo brasileiro no cenário internacional. Um dos principais fatores que favoreceram essa atitude foi o período de bom nível inflacionário em que o país se encontrava, que permitia que ele assumisse posicionamentos internacionais dotados de mais personalidade.

Os altos índices do PIB na economia doméstica permitiam um desenvolvimento a partir do uso de capital interno. Eles se mantiveram em escala elevada por todo o governo, chegando ao seu ápice ao atingir 14 pontos percentuais em 1973 (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 224). Essa vantagem, acreditava-se, levaria o Sistema Internacional a aceitar o Brasil no grupo das grandes potências.

Com influência e autonomia, o país conseguiria se destacar do grupo das potências médias do qual, em um contexto geral, fazia parte. Essa convicção fora sintetizada pelo então Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barbosa. Ele elaborou uma lista que compendiava a política externa do novo governo de forma a deixar claro seu posicionamento e suas principais ambições.

1) o Brasil defende a mudança das regras de convivência internacional, é contra

a cristalização de posições de poder e se recusa a crer que a história se desenrole necessariamente em benefício de uns e prejuízo de outros países;
 2) consideramos que, à medida que um país cresce, cabe-lhe uma parcela de decisão cada vez maior dentro da comunidade internacional, e não devemos deixar de usá-la em favor dos povos que, como o nosso, aspiram ao progresso;
 3) a verdadeira paz não pode ser identificada como a simples manutenção do status quo, como resultado do equilíbrio de poder, nem ser instrumento de ampliação da distância que separa as nações ricas das nações pobres; implica, ao contrário, a mudança das regras do comércio internacional e a alteração do mecanismo de distribuição mundial do progresso científico e tecnológico, pois não há verdadeira paz sem desenvolvimento.
 4) nossa posição é, portanto, de ativa solidariedade com os países em desenvolvimento, competindo à nossa diplomacia estreitar o entendimento com os povos que travam conosco a dura batalha do progresso;
 5) nossa política externa deve ser global, de íntima cooperação com os países desenvolvidos. (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 225).

No entanto, ao mesmo tempo que esse discurso direcionava a um trabalho mais individual, isto é, mais desgarrado do grupo das potências médias, ele remetia a cooperação com diversos países, incluindo os Estados Unidos. Essa atitude serviu para nada mais que aumentar a desconfiança do restante da América Latina.

A potência norte americana não via as movimentações do Brasil dentro e fora da região com bons olhos. Atitudes como a construção da usina de Itaipu, o esquema de importação de matérias-primas e exportação de manufaturados, além de acordos bilaterais de cooperação técnico-científica, estreitamento de relações com países produtores de petróleo, dentre outras coisas, eram associadas às de um país imperialista.

Como forma de reforço a essa tese das imediações latino-americanas, o forte anticomunismo americanista voltou, com ainda mais força que no governo anterior, aos holofotes brasileiros, fazendo com que o mandato Médici tenha sido o mais agressivo nas repressões daqueles considerados antagônicos ao governo. Isso selou as suspeitas de que cada passo que a política externa brasileira dava era para se aproximar do hall das grandes potências.

O nível de violência por parte das forças armadas sobre os populares aumentou exacerbadamente e, para além das fronteiras brasileiras, foram criadas pelo menos três táticas de repressão aos governos vizinhos taxados como futuras ameaças ao Brasil por terem ideologia comunista (MIYAMOTO, 2013, p. 12). Não é necessário mencionar que, com essas atitudes, a relação do Brasil com os países vizinhos ficou ainda mais tensa.

Os Estados Unidos, por sua vez, trataram de garantir que o comunismo em uma de suas principais zonas de influência não se enraizasse. Para tanto, foram oferecidos discursos de bajulação quanto ao prestígio brasileiro, bem como sutis comentários descontentes vindos de Washington a respeito do que estava acontecendo na América Latina, a fim de incitar o Brasil a tomar uma atitude. Em maneira

de reforçar essa persuasão, o 37º presidente norte-americano, Richard Nixon, declara ao então presidente brasileiro, em tradução livre, que “para onde o Brasil for, assim irá o resto do continente latino-americano” (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 226).

Valendo-se, conjuntamente, do descontentamento das direitas de dentro da região, houve intervenção brasileira nos processos eleitorais e políticos do Uruguai (1971), da Bolívia (1971) e do Chile (1973) — são essas as três táticas. A lógica era a de que, com essas intervenções, o Brasil frearia a ameaça que ganhava força nos arredores e provaria sua imponência no continente, se mostrando tão soberano quanto qualquer outra grande potência. Em suma, a intenção dele era circular entre os grandes países imperialistas mostrando sua capacidade de controlar a rebeldia opositora.

Porém, essa conduta ambiciosa da elite militar brasileira passou a insatisfa-zer os objetivos da potência capitalista. O que os Estados Unidos queriam era um aliado de dentro da região, influenciável o bastante para realizar o trabalho pesado de manter os arrabaldes sob controle, não uma potência em ascensão que se sentia confiante o suficiente para ser uma possível concorrência — mesmo que essa possibilidade estivesse longe de se tornar real.

A iniciativa do Brasil em estabelecer o controle sobre o Atlântico Sul, bem como aumentar seu limite no Mar Territorial para 200 milhas náuticas desestabilizou a relação entre ele e a potência Ocidental (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 228). Somando-se à antiga rusga que a recusa por parte do governo brasileiro em assinar o TNP gerou, e as atribulações que surgiram na balança comercial, favoráveis ao Brasil, os dois países passaram a revisar sua relação bilateral, retendo certa cautela quando se tratava do país oposto.

5 O GOVERNO DE ERNESTO GEISEL (1974-1979)

Já durante o governo Geisel, o Brasil direcionou seu campo de negociações a vários países como potências regionais do Oriente Médio, da África, da Ásia e da Europa (SOUZA, 2013, p. 5). A intenção de Geisel era trazer o desenvolvimento para o Brasil, desconsiderando ao máximo o polo ideológico a que esses países pertenciam.

Acredita-se que o governo anterior tenha sido base para o atual se manter mais distante da ideologia que circundava os resquícios do antigo cenário interna-

cional bipolar, assumindo um viés mais voltado para o multilateralismo. Sua preocupação era conseguir realizar essa manobra na política externa sem que o Brasil fosse influenciado pelas ideologias dos países com quem negociava. Daí vem o “responsável” do título de sua campanha de governo (SOUZA, 2013, p. 5).

Sendo assim, eles trataram de estreitar relações com aqueles cujos quais se mantinha distante até então, em especial, os países do bloco socialista. Aproximou-se da potência asiática em ascensão, a China; defendeu veementemente a cooperação Sul-Sul; declarou apoio às colônias portuguesas que estavam em processo de emancipação na África, visando um futuro favorecimento comercial; e foi categórico na censura ao colonialismo (CALADO; GOBO; ZETTERMANN, 2018, p. 345).

Assolado pelo baque no Sistema Internacional que a 1ª Crise do Petróleo causou, o Brasil se certificou de fortalecer laços também com países do Oriente Médio, a fim de obter acesso ao petróleo com mais facilidade, sob um menor custo. Não obstante, domesticamente, Geisel e seus intelectuais trataram de elaborar um combustível alternativo, que permitisse uma independência parcial da necessidade que se tinha do combustível fóssil: da cana-de-açúcar, surge o etanol.

Nesse contexto, destaca-se o abalo já existente que se aprofundou na relação Brasil-Estados Unidos. A potência norte-americana não via com bons olhos esse pragmatismo brasileiro, principalmente porque entendia as atitudes do Brasil como — ainda que mínima — possível ameaça à sua hegemonia; a altercação tomou força com o apoio do governo brasileiro ao Movimento Para a Libertação de Angola (MPLA).

Os EUA, que apoiavam o grupo rival ao MPLA, se sentiram ultrajados com a atitude brasileira, uma vez que esperavam que o país seguisse seus passos e se opusesse ao movimento marxista-leninista. Ao contrário, o Brasil se manteve firme em seu posicionamento, se colocando absolutamente contra o apartheid, o que acendeu um alerta diante da potência norte-americana. Essa atitude do país latino-americano significava para a potência uma aproximação ao bloco socialista e, ao mesmo tempo, uma fissura na relação entre os dois.

O Brasil estava tomando espaço dentro do Sistema Internacional. Defendia pautas desinteressantes para os Estados Unidos, opinava em situações importantes aos menos favorecidos dentro de Organizações que impactam o mundo — como é o caso da defesa da criação da Palestina e da condenação do sionismo como manifestação de racismo nas Nações Unidas —, e assinava tratados que favoreciam

exclusivamente a si e não a relação com seu influenciador.

Além disso, estava mantendo negociações multi e bilaterais com seus vizinhos latino-americanos; fosse auxiliando em seus empenhos — como é o caso do projeto conjunto ao Uruguai para o desenvolvimento da Lagoa Mirim — ou procurando uma barganha em litígios existentes - como é o caso do contencioso com a Argentina por conta da construção da barragem de Itaipu. Para mais, o Brasil se ocupou de manter suas relações com aqueles países os quais mantinha relações consideradas estagnadas, como Colômbia, Venezuela e México (VIZENTINI, 1998, p).

O estopim do abalo ao vínculo para a potência capitalista foi a assinatura de um acordo nuclear secreto com a República Federal da Alemanha, em 1975. Portanto, em uma tentativa de frear os avanços calculados da política externa brasileira, a nova administração de Washington — Jimmy Carter fora eleito presidente em 1976 — seguiu uma série de procedimentos.

Os Estados Unidos começaram aprofundando as críticas contra o multilateralismo do Brasil e suas ações diplomáticas. Com a sensação de efeito não surtido, pressionaram o governo militar brasileiro a desfazerem o acordo nuclear com a Alemanha, lembrando o Brasil do Tratado do México, ainda que os diplomatas de Geisel garantissem que todo acordo nuclear o qual o governo brasileiro de se envolvia, visava a aquisição de conhecimento tecnológico suficiente para o desenvolvimento do país.

Outra atitude tomada pelo governo norte-americano foi a pressão estabelecida sobre o Brasil quanto à "Política de Direitos Humanos", idealizada pelo governo Carter. A ideia dessa política era se aproximar dos dissidentes soviéticos que reivindicavam mais direitos democráticos para solapar a estrutura da potência socialista de dentro para fora (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 228). Na ótica norte-americana, os países sob sua influência também deveriam aderir à estratégia.

Como reforço a essa insistência, os congressistas norte-americanos formularam um relatório de cumprimento de normas e enviaram para o governo brasileiro. O Brasil não só declinou com veemência como denunciou os acordos militares realizados entre os dois países em 1952. Quanto a essa política, Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 239) comentam que:

A política dos direitos humanos do governo Carter havia redundado em fracasso. Os dissidentes soviéticos não promoveram mudanças assinaláveis e, em contrapartida, a União Soviética ocupou militarmente o Afeganistão. Por outro lado, foram apeados do poder importantes aliados dos Estados Unidos no Irã e na Nicarágua, ao mesmo tempo em que a Coreia do Sul e a África do Sul entravam numa fase de turbulência.

Por fim, com o denodo do Brasil ante suas reprimendas, a potência ocidental tomou uma atitude que se manteria influente ao país até o governo seguinte: eles aprovaram “a nova lei americana de comércio, marcando uma nova fase de tensões e antagonismos de objetivos na relação bilateral com os norte-americanos” (CALADO; GOBO; ZETTERMANN, 2018, p. 344).

6 GOVERNO DE JOÃO BAPTISTA FIGUEIREDO (1979-1985)

Por fim, o governo Figueiredo tentou seguir a mesma linha de ação de Geisel com a “política universalista”. Ainda que tenha sido o governo que mais durou dentro do contexto do regime militar, não realizou grandes mudanças em sua política externa que o diferisse significativamente da administração anterior.

Juliana Ramos Luiz sintetiza com maestria o cenário daquele momento. Ela alega que, para além de suas fronteiras, o novo governo “enfrentou, com maior peso e intensidade uma conjuntura internacional altamente desfavorável, com um quadro econômico mundial recessivo e a instabilidade das políticas ministradas internamente” (LUIZ, 2011, p. 9).

Dentre os feitos da política externa do último presidente do regime militar, destaca-se a aproximação do Brasil com os vizinhos de dentro da América Latina, principalmente com o surgimento da Nova Guerra Fria. Ele viu ali uma nova oportunidade de colocar em prática o “universalismo” que intitulara sua campanha de governo, uma vez que se fazia necessária a obtenção de novas — e antigas — alianças para manter a estabilidade que o novo cenário bipolar poderia abalar. Percebendo uma certa vulnerabilidade regional, o Brasil tomou para si o papel de reafirmar a importância da Organização dos Estados Americanos, bem como o compromisso dos países membros para com a Organização. Para a elite militar do país e sua equipe de diplomatas do Itamaraty, apenas essa reafirmação garantiria a palavra norte-americana para com os países do Terceiro Mundo, os inibindo de voltar aos hábitos imperialistas uma vez por eles cultivados.

A inquietação brasileira era justamente a reincidência da Guerra Fria e o retorno do anticomunismo americanista. Ainda abalados com a debandada de alguns países que faziam parte de sua zona de influência para o lado do Império do Mal, os Estados Unidos, então governados pelo recém-eleito Ronald Reagan, iniciaram uma missão de recuperação de domínio (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 239). Porém, o Brasil não via tamanhas vantagens em uma revinculação da outrora almejada interdependência entre ele e os Estados Unidos. Sendo assim, já que o se-

gundo não se mostrou nem um pouco aberto às propostas do primeiro, Figueiredo tratou de aproximar o país de praticamente todas as outras opções dispostas ao redor do mundo (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 239).

Ele desaprovou a criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) e se recusou a assiná-lo, levando consigo os outros países que Reagan havia solicitado que fizessem parte do acordo (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 240). Os diplomatas brasileiros acreditavam que a vinculação a essa Organização traria ainda mais insegurança para as fronteiras marítimas da região Sul, uma vez que os Estados Unidos passariam a ter quase que livre acesso a uma faixa territorial maior.

Em contrapartida, o país contrariou as expectativas de Washington e apoiou a criação do grupo de Contadora, em 1982. Ademais, ele fortaleceu negociações com países africanos — relação especial com Angola por conta do apoio ao MPLA —, Oriente Médio e Ásia, onde, principalmente, estabeleceu alianças comerciais com a China e o Japão para seu desenvolvimento tecnocientífico (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 241).

Todas essas ações multilaterais desempenhadas pelo Brasil resultaram no aprofundamento do abalo na relação já conturbada com os Estados Unidos. Ainda assim, ao analisar a política externa do último governo do regime militar, observa-se que o saldo é de definitivo ganho de espaço dentro do Sistema Internacional. Isso proporcionou ao país mais confiança para opinar e, de certa forma, interferir nos múltiplos assuntos aos quais os Estados estão constantemente envolvidos.

7 CONCLUSÃO

Ainda que, de modo geral, a política externa brasileira tomasse suas decisões em busca da inserção do país no grupo das hegemônias mundiais, se adaptando a forma com que o cenário internacional se apresentava, os Estados Unidos tiveram grande participação em muitas das decisões tomadas nos rumos políticos do Brasil. E essa participação refere-se tanto ao sentido positivo quanto ao negativo.

É sabido que as intenções brasileiras, desde o princípio, eram fomentar o desenvolvimento nacional através de investimentos desde a inserção de capital estrangeiro, até o auxílio com estudos de tecnologia. Ainda assim, os Estados Unidos conseguiram, de acordo com a abertura à influência norte-americana dos governos, interferir com maior ou menor expressividade na política externa de cada mandato do regime militar.

Entretanto, analisando todos os acontecimentos dissertados ao longo deste artigo, observa-se que o alinhamento às performances norte-americanas dependiam, consideravelmente, do quão envolvidos com os discursos da potência do norte era cada governante, bem como cada frente política que este representava. Pode-se dizer até que esse era o grande diferencial entre o modo de atuação dos cinco.

A hegemonia ansiava por total sujeição do Brasil e, conseqüentemente, do restante da América Latina. Eles queriam a livre interferência entre os governos, obtendo anuência brasileira em qualquer decisão que tomassem, ainda que fosse para benefício próprio. Ao encontrar frentes brasileiras com personalidade e ambição, eles preferiram o atrito a qualquer sinal de consentimento e incentivo ao projeto Brasil-Potência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALADO, Fernanda; GOBO, Karla; ZETTERMANN, Analice. **Regime Ditatorial Militar, Interesse Nacional e Política Externa Brasileira: Insulamento e Aproximações.** The Autonomy and Dictatorship in Brazilian Foreign Policy, nov. 2018.

FERREIRA, Túlio Sérgio H. **A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985).** Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 49, n. 2, p. 119-136. Brasília, jul./dez. 2006.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984.** Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.

LUIZ, Juliana Ramos. **A Política Externa do Regime Militar: Entre o Ranço Ideológico e a Atuação Pragmática.** III Encontro Nacional da ABRI. São Paulo, jul. 2011.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Política Externa Brasileira: 1964-1985.** Carta Internacional, v. 8, n. 2, p. 3-19, jul. 2013.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira (1889-2002).** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SOUZA, Ismara Izepe de. **A Política Externa Brasileira Durante o Regime Militar (1964-1985): Um Balanço Historiográfico.** XXVII Simpósio Nacional de História. Natal, jul. 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

*Por Alice Carolli-
ne Costa Querino,
Júlia Portela Mal-
ta Brandão e Lí-
gia Maria Freitas
Silveira*

Mestranda em Gênero,
Violência e Conflito na
University of Sussex (US);
Pós-Graduada em Direi-
tos Humanos, Respon-
sabilidade Social e Cidada-
nia Global pela PUC-RS;
Mestranda em Relações
Internacionais pela UNI-
LA.

Recebido em: 22/02/2021
Aprovado em: 07/03/2022



LICENÇA CREATIVE COMMONS
ESTE OBRA ESTÁ LICENCIADO COM UMA
LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO 4.0
INTERNACIONAL.

PERSPECTIVAS DE GÊNERO E DESENVOLVIMENTO NO CONTINENTE AFRICANO: UMA ANÁLISE DOS QUINZE ANOS DA RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO DE MAPUTO NA NAMÍBIA (2004-2019)

THE PERSPECTIVES OF GENDER AND
DEVELOPMENT IN THE AFRICAN CONTINENT:
AN ANALYSIS OF THE FIFTEEN YEARS OF THE
RATIFICATION OF MAPUTO PROTOCOL IN NAMIBIA
(2004-2019)

RESUMO: A busca pela igualdade entre homens e mulheres não é atual, mas tem sido intensificada a cada ano na medida em que sociedade civil, organizações nacionais e internacionais e os Estados criam mecanismos que combatem a desigualdade de gênero. No contexto africano essa luta tem colocado o continente em posição de destaque no cenário internacional. Criado pela União Africana (UA), em 2003, o Protocolo de Maputo tem por objetivo garantir que os direitos das mulheres africanas sejam alcançados. Dessa forma, os quarenta países que, até hoje, ratificaram o Protocolo, se comprometeram a buscar a garantia de participação plena das mulheres no desenvolvimento africano, integrando perspectivas de gênero em suas decisões políticas e legislações de seus países. Nesse sentido, um dos seus principais aspectos é a implementação de políticas que visem a igualdade de gênero a partir da realidade das mulheres africanas. Dessa forma, o presente artigo busca analisar as perspectivas de gênero no continente africano por meio da ratificação do Protocolo de Maputo na Namíbia. Para isso, procura-se compreender primeiramente quais são as perspectivas de gênero e igualdade de gênero presentes (ou não) no continente africano, a partir de uma revisão bibliográfica desses conceitos com autoras que discorrem sobre essa temática desde a realidade africana. Posteriormente, será feita uma análise documental do Protocolo de Maputo, mostrando suas principais políticas para a promoção da igualdade de gênero. Por fim, será analisada a sua implementação no Estado africano da Namíbia, no período de 2004 a 2019, apresentando os principais dados sobre a questão de gênero no país para verificar se houve progresso desde a ratificação do país do Protocolo de Maputo.

Palavras-chave: protocolo de Maputo; igualdade de gênero; Namíbia; continente africano.

ABSTRACT: The search for equality between men and women is not current but has been intensified each year as civil society, international and national organizations, and the states combat gender inequality. In the African context, this fight has put the continent in an emphasized position in the international scenario. Put together by the African Union, in 2003, the Maputo Protocol has the objective to ensure that the rights of African women are achieved. On this matter, the forty countries that, until today, ratified the protocol, compromised to guarantee the full participation of women in African development. Thus, the present article seeks to analyze the perspectives of gender in the African continent through the ratification of the Maputo Protocol in Namibia. For that, it pursues to comprehend, first, which are the perspectives of gender and gender equality present in the African continent, from a bibliographic review of these concepts with authors who discuss this theme from the African reality. After, it will be made a documental analysis of the Protocol, showing its main politics to the promotion of gender equality. Finally, it will be analyzed for its implementation in the African state of Namibia, in the period from 2004 to 2019, presenting the main data about the question of gender in the country to verify if there was any progress since the ratification of the Maputo Protocol.

Keywords: Maputo protocol; gender equality; Namibia; african continent.

1 INTRODUÇÃO

A busca pela igualdade de gênero em território africano se tornou uma das principais preocupações do continente a partir da década de 1990, se intensificando a partir do século XXI com a criação do Protocolo de Maputo. Este instrumento foi criado pela União Africana, em 2003, como um complemento à Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, com o intuito de alcançar a igualdade de gênero a partir de medidas eficazes para as necessidades e realidades das mulheres africanas, reafirmando o papel feminino como fundamental para o desenvolvimento da África. Desde então, países como África do Sul, Namíbia e Ruanda se destacaram na implementação de políticas que visem a igualdade de direitos entre homens e mulheres (FOFACK, 2014).

Nesse sentido, o presente artigo busca explorar as perspectivas de gênero no continente africano, analisando os esforços da Namíbia em torno da igualdade de gênero no país desde sua ratificação do Protocolo de Maputo. Para isso, pretende-se primeiramente apresentar uma revisão bibliográfica dos conceitos de gênero e igualdade de gênero na África, de forma a conhecer quais são as perspectivas da região sobre ambas as temáticas. O intuito é poder indagar os discursos *mainstream* que associam o continente e as mulheres africanas a algo homogêneo e, de fato, trazer para o debate outras formas de conhecimento das relações sociais. Nesse sentido, buscamos dar foco para autoras que se dedicam a estudar os comportamentos de gênero a partir da realidade africana, como por exemplo Oyěwùmí (1997, 1998, 2004), Nnaemeka (2005), Mama (2011) e Anyidoho (2019).

Posteriormente, foi feita uma análise documental do Protocolo de Maputo,

mostrando quatro de seus principais enfoques: participação política, mercado de trabalho, violência de gênero e acesso à educação, buscando estabelecer como o Protocolo está associado às questões de gênero no continente africano. Por fim, foi analisada a implementação do Protocolo de Maputo na Namíbia durante o período de quinze anos desde a sua ratificação, compreendendo os anos de 2004 a 2019, a partir dos quatro pontos destacados anteriormente, apresentando os principais dados sobre a questão de gênero no país para verificar se houve progresso durante o período.

A Namíbia, por sua vez, foi escolhida devido às suas crescentes medidas em torno da questão de gênero, desenvolvendo planos de ações e legislações que buscam promover a igualdade de gênero no país (LEGAL ASSISTANCE CENTRE, 2017).

2 PERSPECTIVAS AFRICANAS SOBRE GÊNERO E IGUALDADE DE GÊNERO

As concepções de gênero atualmente perpassam a noção dos papéis sociais de homens e mulheres. Para Reeves e Baden (2000), por exemplo, seria um conjunto de ideias e práticas socialmente determinadas sobre o que é ser homem e ser mulher. Da mesma forma, Kevane (2004) considera que as questões de gênero estão associadas aos comportamentos das pessoas em seus papéis sociais. Nesse sentido, a relação entre homens e mulheres seria baseada em uma desigualdade entre os dois gêneros que seria responsável por uma hierarquia social que privilegia o masculino em detrimento do feminino. Logo mais, surgiram também concepções que ampliavam o conceito de gênero, apresentando-o não mais com um caráter binário, entre feminino e masculino, mas com espectros que fugiam dessa realidade, como terceiro gênero e/ou gênero não-binário (BUTLER, 2004).

A igualdade de gênero, portanto, está diretamente relacionada à redução das disparidades entre homens e mulheres, de modo que elas possam estar inseridas em espaços que lhes foram negados. Segundo a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU MULHERES, 2021), sua definição discorre que homens e mulheres devem possuir os mesmos direitos, responsabilidades e oportunidades. Um conceito que traz atenção para a opressão feminina, mas ao mesmo tempo também ignora outras formas de concepção de gênero.

Esses conceitos, no entanto, tão logo foram expandidos globalmente, foram criticados pelas mulheres do chamado Terceiro Mundo pelo seu caráter universal. Ou seja, assumia-se a ideia de que todas as mulheres do mundo sofriam

os mesmos tipos de opressão, sendo ignoradas questões como raça e classe, mas principalmente a influência do colonialismo sobre esses povos, uma vez que parte dessa opressão havia sido introduzida pelo Ocidente. Além disso, segundo Chandra Mohanty (1988), as mulheres dos países em desenvolvimento eram consideradas um grupo homogêneo, demasiadamente oprimido devido às suas relações locais, que necessitava do auxílio das mulheres do Primeiro Mundo, pois estas seriam as únicas capazes de ter acesso à educação e ao mercado de trabalho que proporcionariam um conhecimento sobre igualdade de gênero inexistente nos países menos desenvolvidos. Assim, a única forma de reduzir as suas opressões seria através do que as mulheres ocidentais entendiam como igualdade de gênero.

No entanto, no contexto africano¹, as preocupações das mulheres distoam da praxe global, estando associadas a questões locais, como pobreza, casamento infantil, militarismo, acesso à água e à terra, entre outros. Essa disparidade acaba gerando uma conotação negativa do que é o feminismo no continente, por não entregar respostas adequadas à situação das africanas. Como afirma Simidele Dosekun (2019), devido à associação do feminismo com o Ocidente, o desafio do continente africano sobre essa questão é “definir uma política e práxis feminista para mulheres africanas, uma que aborde sobre suas vidas e seus desafios”² (DOSEKUN, 2019, p.48, tradução nossa). Essa, porém, não é uma tarefa fácil. Em “*Bringing African Women into the Classroom: Rethinking Pedagogy and Epistemology*”³ Obioma Nnaemeka (2005) observa a dificuldade em teorizar as diferenças, analisando o caso do discurso feminista *mainstream*. Se a síntese do feminismo é dar voz a quem foi e é marginalizada, como fazer para não perpetuar uma mesma lógica de hegemonia em diferentes grupos? Como aponta a autora, “a teorização do feminismo criou estruturas de poder no movimento feminista análogas às aquelas nas quais o patriarcado é atacado”⁴ (NNAEMEKA, 2005, p.52, tradução nossa).

1 Por questões metodológicas optamos, neste artigo, por trazer abordagens, em sua maioria, de teóricas e teóricos africanos que estudam sobre a temática de gênero. Uma grande referência da área no continente é Oyèrónké Oyèwùmí, teórica nigeriana que possui extensa atividade sobre a questão das mulheres africanas. Em seu mais famoso livro, “*The Invention of Women: Making an African Sense of Western Gender Discourses*” [no português, “A invenção das Mulheres: Construindo um Sentido Africano para os Discursos Ocidentais de Gênero”], a autora resgata a tradição yorubá para reverter a visão ocidental em torno de gênero, considerando os impactos da colonização europeia nas tradições africanas e como isso afetou a organização das sociedades na África (OYÈWÚMÍ, 1997). Do mesmo modo, outras autoras como Dosekun (2019), Nnaemeka (2005) e Mama (2011) também construíram sua vida acadêmica em torno de buscar entender a realidade das mulheres africanas, questionando o feminismo ocidental. Anyidoho (2019), por sua vez, além de seguir uma linha similar às autoras anteriores, também tem um foco no desenvolvimento humano e social na África.

2 “*To define a feminist politics and praxis for African women, one that speaks to their lives and challenges.*” (DOSEKUN, 2019, p.48).

3 *Trazendo Mulheres Africanas para a Sala de Aula: Repensando Pedagogia e Epistemologia* (NNAEMEKA, 2005, tradução nossa)

4 “*The theorizing of feminism created structures of power in the feminist movement analogous to those for which patriarchy is attacked*” (NNAEMEKA, 2005, p.52)

Sobre esse assunto Oyèrónké Oyěwùmí (1997) destaca que o discurso ocidental privilegiou a biologia/o corpo enquanto fatores de superioridade ou inferioridade social. Nesse sentido, o diferente foi construído a partir do que era visto e, nesse caso, aqueles que detinham o poder eram sinônimo de racionalidade. Foi a partir disso que o discurso dominante se centralizou na Europa, através de um caráter universalista das relações sociais. É esse caráter universalista que a autora considera o ponto de ligação entre o discurso ocidental e o feminismo, pois há uma ideia comum dentro da teoria feminista de que a opressão sofrida pelas mulheres é a mesma no mundo todo.

Adésínà (2010) complementa argumentando que a exclusão das mulheres dos setores políticos e socioeconômicos na África não é algo inerente ao povo africano - nem de nenhum dos povos -, sendo preciso ter cuidado com concepções generalistas que afirmam que todo o continente está inserido em uma mesma realidade.

Embora seja difícil haver uma uniformidade no debate de gênero, uma vez que a universalização dessa temática não só reduz o debate a uma única perspectiva - comumente adota-se a visão ocidental do que é gênero - como também gera o apagamento de outras culturas que organizavam suas relações sociais de uma maneira diferente (OYĚWÙMÍ, 1998; MADHOK, 2018; PHIPPS; MCDONNELL, 2021).

No caso das tradições africanas se torna ainda mais complicado, tendo em vista que o continente possui tradições nas quais gênero não é presente na cultura ou na linguagem. Como exemplo, temos a tradição Yorubá na Nigéria, onde o fator de definição da sociedade se dá pela idade ou pelo status social familiar, ou seja, relações maritais ou parentais (OYĚWÙMÍ, 1998). Ou seja, é possível encontrar sociedades que, sim, adotaram o sistema de visão ocidental de gênero trazido pela colonização, porém, também é possível encontrar sociedades (tal qual a própria Nigéria) que seguiram por meio da sua língua materna, com a mesma visão de divisão social prévia à colonização Portuguesa e, a posteriori, Britânica (BARNES, 2018; OYĚWÙMÍ, 1998).

É notável, porém, que o colonialismo e o ocidente influenciaram os discursos dessa perspectiva na região, gerando uma má interpretação da realidade das mulheres africanas. Nesse quesito os fatores raciais se tornaram muito mais importantes na repressão feminina do que o próprio gênero (KAH, 2019). Se no Ocidente tem-se a ideia de que há uma hierarquia social, na qual os homens são privilegiados em todas as esferas da sociedade devido ao patriarcado, enquanto as mulheres são subordinadas aos homens e, conseqüentemente, a seus maridos,

no continente africano essa não é bem a realidade⁵. Para Oyěwùmí (2004), a visão de que os homens são automaticamente definidos como superiores às mulheres é algo estranho para os africanos. Isso ocorre pois em diversos países da África as categorias sociais não são definidas pelo gênero, mas sim pela idade. Além disso, em vários sistemas familiares africanos as mulheres são o eixo principal da organização familiar. Nesse sentido, as relações de poder entre homens e mulheres não são estáticas, mas sim, sofreram mudanças ao longo do tempo no continente. Ainda segundo a autora, durante o período anterior à colonização, as mulheres africanas exerciam papéis importantes nas tomadas de decisão pública, ocupando cargos de liderança da comunidade. Isso era permitido pois todos tinham um papel igualmente importante para a manutenção e sobrevivência da comunidade.

Com a colonização, os discursos de gênero na região foram modificados, de forma a associar os homens e a masculinidade ao trabalho, enquanto as mulheres e a feminilidade foram associadas ao corpo, características primordiais da cultura euroamericana. Isso levou a uma exclusão feminina, que não mais possuía acesso à terra ou ao trabalho, fator que contribuiu para o aumento da pobreza (KAH, 2015).

De acordo com Nana Akua Anyidoho (2019), com os processos de independência ao longo do século XX, a África se voltava para as agendas de desenvolvimento como uma forma de inserção dos países do continente de maneira plena no sistema internacional. O empoderamento econômico ganhou força e as mulheres, que possuíram participação ativa na luta anti-colonial, se tornaram um alvo específico dessa agenda. Amina Mama (2011) assevera que o desenvolvimento internacional moldou as manifestações feministas na África, de modo a buscar integrar as mulheres em instituições e nos processos decisórios. Esse caminho levou uma demanda para os Estados de institucionalizar reformas legais que garantissem a maior participação feminina em todos os setores da sociedade. Desde então, o continente tem sido reconhecido por seus inúmeros esforços para garantir a igualdade de gênero na região, como o Protocolo de Maputo.

3 O PROTOCOLO DE MAPUTO NO CONTINENTE AFRICANO

Na década de 1990, quando todo o continente africano já havia se tornado independente da colonização europeia, inúmeras foram as tentativas de recolocar ativamente a região no sistema internacional, principalmente por meio de

⁵ Oyěwùmí (2005) destaca que a teoria feminista ocidental, de modo geral, sustentou a ideia de que as mulheres são universalmente subordinadas aos homens, sem levar em consideração as diferenças culturais, econômicas e sociais de distintas regiões do mundo.

assinaturas de acordos, tratados e protocolos internacionais, como os sugeridos pela Organização das Nações Unidas (ONU). No quesito da igualdade de gênero, isso pôde ser percebido quando diversos países africanos passaram a ratificar protocolos regionais e globais, com o objetivo de alcançar a igualdade de gênero em todas as esferas da sociedade, de forma que homens e mulheres pudessem participar de maneira igualitária dos processos de desenvolvimento (KAH, 2015).

Assim, nessa época, foram assinados e ratificados diversos tratados referentes à igualdade de gênero, como a Convenção de Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (da sigla, em inglês, *CEDAW*) (1979), que evocava a busca pela igualdade de gênero e a repressão de qualquer discriminação contra a mulher nos Estados-parte, e a Plataforma de Ação de Pequim (1995) que promove a igualdade de gênero a partir do empoderamento de todas as mulheres.

No entanto, como visto na seção anterior, as questões africanas de gênero precisam ser abordadas a partir da realidade local, e não de visões externas ao continente. Nesse sentido, a igualdade de gênero se tornou um papel fundamental para o desenvolvimento do continente africano, passando a ser uma questão intrínseca das organizações regionais. A importância de garantir direitos iguais para homens e mulheres tem sido reconhecida pela União Africana⁶, por exemplo, como forma de garantir o bem-estar da sociedade como um todo (UNDP REGIONAL BUREAU FOR AFRICA, 2016).

A partir dessa conjuntura, visando apresentar medidas para o alcance da igualdade de gênero no continente de acordo com as necessidades das mulheres africanas — como os problemas de acesso à terra, mutilação genital feminina e casamento infantil, — a União Africana adotou, em 2003, o Protocolo à Carta Africana de Direitos Humanos e dos povos, mais conhecido como Protocolo de Maputo. A sua redação, no entanto, já estava sendo feita desde 1995, quando foi reconhecido que os direitos femininos foram marginalizados, havendo a necessidade de um enquadramento jurídico que mudasse essa realidade (IRENE, 2015).

Assim, o Protocolo de Maputo foi apresentado e é celebrado até hoje como o tratado internacional mais progressista para o direito das mulheres, sendo responsável por exemplificar uma estrutura planejada a partir da África (OBIORA; WHALEN, 2015). O Protocolo, então, foi reconhecido como uma forma do continente africano demonstrar sua capacidade se autodeterminar e liderar, combatendo a ideia errônea europeia de que

a África era um continente atrasado, especialmente nas questões de gênero.

Dessa forma, o Protocolo de Maputo contribuiu para mudar a trajetória da promoção e proteção dos direitos das mulheres africanas de duas formas: 1º) desafiar os estereótipos de gênero, amplamente concebidos com o colonialismo, buscando garantir participação plena e eficaz no desenvolvimento de suas comunidades, e impondo aos Estados Membros da União Africana uma obrigação moral de promover oportunidades iguais para homens e mulheres; e 2º) demonstrou o compromisso da União Africana em investir no desenvolvimento e empoderamento das mulheres (WGDD, 2016).

Dividido em 32 artigos, o Protocolo apresenta cláusulas que visam a promoção da igualdade de gênero a partir de diversas mudanças, como maior participação feminina na política, acesso igualitário de meninas à educação e de mulheres ao mercado de trabalho, maior acesso à saúde, viabilizando a diminuição das taxas de HIV/AIDS, bem como o fim da violência de gênero, do casamento infantil e da mutilação genital feminina, dentre outros, reafirmando a participação plena das mulheres africanas como fundamental para o desenvolvimento do continente (ACHPR, 2003). Assim, busca garantir a eliminação da discriminação contra as mulheres por meio da criação de medidas apropriadas que incluem legislações e outros instrumentos institucionais.

Desta forma, na tabela abaixo, estão especificadas algumas das principais cláusulas do Protocolo de Maputo em relação à quatro temáticas fundamentais para a promoção da igualdade de gênero na África:

TABELA 1 - MEDIDAS APRESENTADAS PELO PROTOCOLO DE MAPUTO NOS ÂMBITOS DA PARTE

Participação política	Os Estados parte devem tomar ações específicas para promover a participação igualitária das mulheres na vida política, garantindo que elas participem das eleições sem nenhuma forma de discriminação.
Mercado de trabalho	Promover acesso igual ao mercado de trabalho e à remuneração, garantindo liberdade de escolha às mulheres, protegendo-as da exploração e abuso sexual, bem como estabelecendo condições para as mulheres no setor informal.
Violência de gênero	Os Estados devem adotar e implementar medidas apropriadas para proteger as mulheres de todas as formas de violência, principalmente a sexual, aplicando leis que proíbam essas violências.
Acesso à educação	Eliminar todas as formas de discriminação contra mulheres garantindo oportunidade igual na esfera da educação, buscando aumentar suas taxas de alfabetização, bem como proteger as meninas de abusos nas escolas.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO DOCUMENTO DO PROTOCOLO DE MAPUTOHPR, 2003).

Segundo Obiora e Whalen (2015), a diferença entre o Protocolo de Maputo e as demais jurisdições sobre igualdade de gênero é que o Protocolo:

Se concentra em redes de gênero coesas que promovem a conscientização e sensibilização, enriquecem o conhecimento relevante, fomentam uma maior compreensão, cultivam confiança e criam capacidade entre as partes interessadas. (...) aumentam as oportunidades de diálogo construtivo sobre soluções domésticas, ajudar a alavancar recursos com mais eficiência e promover colaborações estratégicas com melhor coordenação para projetar, gerenciar, e concentrar esforços para implementar programas que enfim canalizam uma cultura de gênero⁷. (OBIORA; WHALEN, 2015, p.163, tradução nossa).

Além disso, uma das principais preocupações atuais da União Africana em relação ao Protocolo de Maputo é a assinatura e a ratificação do Protocolo por todos os Estados-membros da organização, para que eles possam se comprometer em implementar políticas que visem a igualdade de gênero. Até 2020, apenas dois países não o assinaram (Botswana e Egito), enquanto que nove países ainda não ratificaram (Madagascar, Somália, Etiópia, Sudão e Sudão do Sul, Chade, República Central da África, Níger e República Árabe Saaraui Democrática). O restante, no entanto, já assinou e ratificou o documento (CENTER FOR HUMAN RIGHTS, 2021).

No entanto, a campanha feita pela União Africana para a ratificação do Protocolo de Maputo também precisa ter um foco na busca por estratégias e implementações eficazes dos Estados. A boa vontade dos governos e da UA para a inclusão de gênero nem sempre é acompanhada por ações significativas que transformem, de fato, a realidade de gênero no continente.

O Protocolo se relaciona com as organizações, principalmente as Organizações Não Governamentais (ONGs), de três formas principais: como base fundadora e norteadora de direitos, ou seja, está presente em suas missão e valores; como *advocacy*, fazendo pressão para que os países assinem e ratifiquem o protocolo; e por fim, no controle e acompanhamento das políticas públicas implementadas através do protocolo, onde periodicamente são lançados relatórios e artigos sobre os resultados desse acompanhamento (SOAWR, 2021).

As ONGs também têm um papel histórico importante na construção do Protocolo, quando, no final dos anos 1990, foram chamadas para participar na construção do documento final. A ONG *Equality Now* teve um papel significativamente importante na adoção da União Africana ao Protocolo de Maputo, quando, em 2003, a ONG reuniu um grupo de mulheres em conferência para fa-

⁷ “Inures to cohesive gender networks which foster awareness and sensitization, enrich relevant knowledge, foster greater understanding, nurture confidence, and build capacity among critical stakeholders (...) increase opportunities for constructive dialogue about home-grown solutions, help leverage resources more efficiently, and promote strategic collaborations with better coordination to design, manage, and focus efforts to implement programs that ultimately to pipeline a culture of gender equity that consistently maintains the momentum of progress for women’s human rights.” (OBIORA; WHALEN, 2015, p.163)

zer pressão para que a Organização adotasse tal documento e, consequentemente, sendo trazido para o âmbito internacional (EQUALITY NOW, 2021).

Em relação a organismos internacionais o Protocolo de Maputo foi adotado em 2003 pela União Africana, levando o protocolo a níveis internacionais e dando visibilidade ao mesmo. Por causa dessa adoção, alguns países que formam a União começaram a aderir ao protocolo e ratificá-lo, mesmo que ainda hoje haja Estados que não assinaram e/ou ratificaram o protocolo, o mesmo é considerado um grande avanço no direito de mulheres e meninas africanas (WGDD, 2016).

4 O PROTOCOLO DE MAPUTO NA NAMÍBIA

A Namíbia é um país localizado no sudoeste africano que foi colonizado pela Alemanha de 1884 até o final da Primeira Guerra Mundial, e pela África do Sul de 1921 a 1990, quando se tornou um país plenamente independente. De acordo com Hidipo Hamutenya (2014), a Namíbia sofreu por mais de um século um colonialismo brutal, marcado pelo *apartheid* em sua população⁸. No entanto, diferentemente de outros países da região do sul africano, o país não foi marcado por guerras civis posteriores à sua independência, sendo reconhecido por suas resoluções pacíficas.

Em relação a questões de gênero, é possível observar os esforços da Namíbia em sanar as desigualdades de gênero muito antes da assinatura e ratificação do Protocolo de Maputo. Durante a década de 1990, o país assinou dois tratados internacionais importantes sobre os direitos das mulheres: a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) e a Plataforma de Ação de Pequim (1995)⁹. Do mesmo modo, a organização não-governamental *Women's Action for Development* foi criada no país em 1994, com o intuito de garantir o empoderamento das mulheres namibianas através de seu desenvolvimento econômico (WAD,

8 A interferência externa nos países africanos, especialmente de maneira militar, ganhou outras conotações com a Guerra Fria. O bloco ocidental capitalista, de um lado, representava a continuidade de um regime de opressão e exploração no continente africano que já durava séculos. Por outro lado, o bloco oriental socialista, ainda que também configurasse uma interferência externa, representava uma possibilidade de independência dos colonizadores ocidentais, motivo pelo qual surgiram diversos movimentos no continente de cunho anti-capitalista, em países como Argélia, Tanzânia, Moçambique, Angola e Namíbia. Sobre essa interferência militar externa nos países africanos, Ladun Anise (1989) escreveu: “*what Africans are meant to accept in the name of peace, freedom and civilisation is a condition of slavery in perpetuity. Those who reject this slavery are forced to seek support from the non-Western world because the West is essentially the guarantor of their enslavement*”. “O que os africanos devem aceitar em nome da paz, da liberdade e da civilização é uma condição de escravidão perpétua. Aqueles que rejeitam essa escravidão são forçados a buscar apoio do mundo não-ocidental porque o Ocidente é essencialmente o fiador de sua escravização” (ANISE, 1989, p.169, tradução nossa). Em relação à Namíbia, a ocupação ilegal do país pela África do Sul era sustentada pelo Ocidente, pois a aproximação dos países africanos com o bloco socialista representava uma ameaça à hegemonia capitalista ocidental no continente. Nesse sentido, o país teve apoio de forças militares cubanas em sua luta por independência após o sucesso da libertação de seu país vizinho, a Angola (ANISE, 1989; GRUNDY, 1989; HAMUTENYA, 2014).

9 Para saber mais sobre a Declaração e Programa de Ação de Viena e a Plataforma de Ação de Pequim ver ONU Mulheres (2013, 2022)

2022). E, com a ratificação do Protocolo de Maputo (2004), as obrigações em avançar a igualdade de gênero no país continuaram, como mostra o quadro abaixo.

TABELA 2 - ESFORÇOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE GÊNERO NA NAMÍBIA

Esforços para o desenvolvimento de gênero (Namíbia)	
Tratados/Protocolos/ONGs	Ano
Declaração e Programa de Ação de Viena	1993
Women's Action for Development (ONG)	1994
Plataforma de Ação de Pequim	1995
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU)	2000
Protocolo de Maputo	2004
Convenção de Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher	2004
Protocolo SADC (Southern African Development Community) em Gênero e Desenvolvimento	2009
Plano Nacional de Ação em Gênero da Namíbia	2010 - 2020
Agenda de Desenvolvimento 2030 (ONU)	2015
Agenda de Desenvolvimento 2063 (África)	2019

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DISPONÍVEIS EM LEGAL ASSISTANCE CENTRE (2017)

Muitos dos dispositivos acima adotados fazem parte dos esforços em alcançar a paridade de gênero no país, tanto que, no mesmo ano do Protocolo de Maputo, foi também assinada a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. A cartada seguinte da Namíbia na busca por paridade de gênero foi a criação do Plano Nacional de Ação em Gênero, criado em 2010, com uma variedade de ações nesse âmbito para que seja cumprido até 2020.

Diante do exposto, as próximas subseções irão apresentar dados da Namíbia de quatro temáticas fundamentais para a garantia da igualdade de gênero de acordo com o Protocolo de Maputo, sendo elas: participação política, mercado de trabalho, violência de gênero e acesso à educação, de modo a ser analisado se elas mudaram – seja para melhor ou não – desde a ratificação do Protocolo. Por fim, apresentamos um breve subponto sobre os dispositivos legais presentes na Namíbia que auxiliam no avanço da igualdade de gênero no país.

4.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

No que concerne à participação e representação política obtém-se como parâmetro de análise as Tabelas 3 e 4. Nas tabelas a seguir não obtemos os dados dos anos anteriores a 2004, porque até esse ano não tinha sido feita a contabilidade por gênero, e em 2002 – últimas eleições no país, – não havia termo de equidade de gênero para cargos legislativos, ou seja, não era exigido um número mínimo para a representatividade de mulheres.

TABELA 3 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA NA ASSEMBLÉIA NACIONAL DA NAMÍBIA

Representação política feminina	A partir de 2004	A partir de 2009	A partir de 2014
Mulheres membros da Assembléia Nacional	18 mulheres/72 cadeiras (25%)	17 mulheres/72 cadeiras (23,6%)	43 mulheres/104 cadeiras (41,3%)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DISPONÍVEIS EM LEGAL ASSISTANCE CENTRE (2017)

A Tabela 4 apresenta uma comparação entre os números de mulheres na Assembléia Nacional e as cadeiras existentes na mesma, compreendendo que há um aumento de mulheres ocupando assentos na Assembleia Nacional da Namíbia.

TABELA 4 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA NO CONSELHO NACIONAL DA NAMÍBIA

Representação política feminina	A partir de 2004	A partir de 2009	A partir de 2014
Mulheres membros do Conselho Nacional	7 mulheres/26 cadeiras (26,9%)	7 mulheres/26 cadeiras (26,9%)	10 mulheres/42 cadeiras (23,8%)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DISPONÍVEIS NO LEGAL ASSISTANCE CENTRE (2017)

No Conselho Nacional, a representação é menor, somando em 2004 26,9%, dado que se mantém na eleição seguinte, em 2009, mas que cai em 2014, não somente pelo aumento do número de cadeiras, somando 23,8% de mulheres membros do Conselho Nacional da Namíbia. Em 2016, a Namíbia esteve em 6º lugar dentre os países que obtêm a maior representação feminina na Assembleia Nacional ou Parlamento (THORTON, 2018).

Diante do exposto é possível perceber que, enquanto a Namíbia obteve um aumento expressivo da participação feminina na Assembleia Nacional, o mesmo não é visto no Conselho Nacional do país. Nesse sentido, a Namíbia tem cumprido o artigo do Protocolo de Maputo, que prevê o aumento da participação das mulheres na vida pública, através dos números da Assembleia Nacional, além de não apresentar restrições para a presença de mulheres nas eleições. É preciso, porém, continuar garantindo a participação feminina para que os índices não caiam, bem como buscar aumentar os números do Congresso Nacional.

4.2 PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Um ponto importante de análise para se compreender o desenvolvimento do

país, especialmente quando falamos de desenvolvimento e gênero, são as taxas de participação na força trabalhadora e de desemprego, como demonstrado na Tabela 5, que faz a comparação das taxas de emprego e desemprego de 2012 a 2018 — a análise é feita a partir de 2012, pois tais dados só foram encontrados a partir dessa época. Antes dessa data, os dados não estavam divididos por gênero.

TABELA 5 - COMPARAÇÃO DAS TAXAS DE EMPREGO/DESEMPREGO (2012-2018).

Ano	2012	2014	2016	2018
População trabalhadora	2.085.927	2.237.894	2.324.388	2.413.643
% de desemprego	31,8 mulheres / 22,9 homens	31,7 mulheres / 24,1 homens	38,3 mulheres / 29,8 homens	34,3 mulheres / 32,5 homens
% de participação de força laboral	63,2 mulheres / 69,1 homens	45,7 mulheres / 54,4 homens	41,1 mulheres / 51 homens	45,4 mulheres / 49,6 homens

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DISPONÍVEIS NO NAMÍBIA STATISTICS AGENCY (2016; 2018)

Mediante a análise da Tabela 5, é observado que a taxa de desemprego sempre foi mais alta para a população feminina. Mas que de, 2012 para 2018, a discrepância na lacuna laboral diminuiu, saindo de 8,9% em 2012; 7,6% em 2014 e 8,5% em 2016, para apenas 1,8% em 2018. Assim como a taxa de desemprego, é observado na taxa de participação de força laboral o fato de que as mulheres estão em desvantagem numérica, mas que tal taxa de discrepância entre homens e mulheres diminuiu também, saindo de 5,9 em 2012; 8,7 em 2014; e 9,9 em 2016, para 4,2 em 2018, uma diminuição significativa para se atingir no decorrer desses anos.

Nesse contexto, a Namíbia ainda encontra dificuldades em garantir maior acesso ao mercado de trabalho às mulheres, prevista pelo Protocolo, apresentando uma taxa de desemprego alta e pouca participação feminina na força laboral. No entanto, o país aprovou em 2007 o *Labour Act*, que proíbe não somente a discriminação no mercado de trabalho, como o assédio sexual.

Ressaltamos, também, que tais números de participação laboral e taxa de desemprego refletem uma cultura patriarcal, onde a mulher é cuidadora, dona de casa, mãe, entre outros papéis assumidos, assim como o fato de que mulheres são mais propensas a entrar em trabalhos não regulamentados, que no caso não entraram nesses números.

4.3 VIOLÊNCIA DE GÊNERO

No tópico violência de gênero, as pesquisas indicam uma falta de conteúdo, pois mostra-se difícil achar fontes confiáveis que obtenham dados mais recentes que 2013, pois não há nenhum dado em sites do governo, plataformas internacionais (ONU, *Human Rights Watch*) ou ONGs que abordam o tópico no país. Um tópico preocupante e que não se acha muitos dados é o da violência sexual, como o estupro de mulheres e crianças. Há duas causas na dificuldade para a obtenção de dados reais, uma é que nem todas as vítimas reportam o ocorrido à polícia, e segundo que os dados apresentados pela polícia não são atualizados e não possuem o recorte de gênero depois de 2012. A Tabela 06 nos apresenta ao número de casos registrados de violência sexual, estupro contra a mulher e crianças do gênero feminino (LEGAL ASSISTANCE CENTRE, 2017). Como podemos perceber abaixo, o número total de casos de estupro reportados à polícia aumentou mais que o dobro entre os anos de 2003 e 2004, havendo aumento também nos anos seguintes, sendo o maior número registrado em 2012, com 1085 casos.

TABELA 06 – CASOS DE ESTUPRO A MULHER, JOVENS E CRIANÇAS DO GÊNERO FEMININO (2003-2012)

Ano	Adultas	Jovens	Total feminino	% de crianças do total
2003	80	338	418	81
2004	509	345	854	40
2005	536	348	884	39
2006	523	349	872	40
2007	516	384	900	43
2008	542	375	917	41
2009	644	386	1030	37
2010	630	363	993	37
2011	661	393	1054	37
2012	710	375	1085	35

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DISPONÍVEIS NO LEGAL ASSISTANCE CENTRE (2017)

É preciso ressaltar, porém, que o aumento do número de casos registrados pela polícia indica que mais vítimas estão procurando por ajuda. O país, no entanto, ainda carece de leis que forneçam apoio a essas vítimas e que responsabilizem os culpados. Segundo a *Legal Assistance Centre* (2017), um dos motivos para vários casos de estupro continuarem a não ser reportados à polícia é a prática, ainda comum, de se resolver o caso fora do âmbito judicial por forma de “pagamento à vítima”, na qual esse dinheiro, muitas vezes, não é repassado para a mesma, ficando com o responsável da família.

No quesito da violência de gênero, diversas são as dificuldades namibianas

em atingirem o que é previsto pelo Protocolo de Maputo nessa questão. O aumento do número dos casos de estupro entre mulheres, meninas e crianças mostra que a violência de gênero ainda é uma situação recorrente no país, a qual necessita de políticas que de fato possam ser eficazes, pois apesar de o país já ter legislado algumas proteções para mulheres nesse tópico, elas ainda se mostram ineficazes quando nos são apresentados os números de violência baseada em gênero.

4.4 ACESSO À EDUCAÇÃO

Depois de uma reforma no sistema educacional da Namíbia - no qual atualmente premissas como: acesso, equidade, igualdade, democracia e aprendizado ao longo da vida -, se tornou gratuito o acesso à educação primária no país, como forma de se investir no capital humano e promover o desenvolvimento socioeconômico. Em pesquisas até 2012, percebia-se que, no estágio primário, há mais meninas do que meninos frequentando a escola, mas essa visão muda quando chegamos no secundário, em que há mais meninas deixando a escola do que meninos (KAMAU et al., 2012). Essa perspectiva muda em 2017 - como podemos ver na tabela 7 -, onde o número de alunas matriculadas é maior do que o de alunos na educação secundária.

TABELA 7 - EDUCAÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA NA NAMÍBIA

Educação Primária - número de alunos matriculados			
	Alunos Geral	Mulheres	Homens
2017	476.360	234.023	242.337
Educação Secundária - número de alunos matriculados			
2017	155.353	80.240	75.119

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS COLETADOS NA UIS - UNESCO (2022)

Apesar de entendermos que o número de meninas que frequentam a escola no secundário passou a ser maior do que o de meninos em 2017, o número de alunas que deixaram a escola entre o primário e secundário no ano de 2017 ainda é bem alto - entendendo, mais de 160 mil alunas passam a não frequentar a escola no secundário. Diante disso, a tabela 7 ainda demonstra uma barreira nas dificuldades das meninas na educação na Namíbia.

TABELA 8 - EDUCAÇÃO E GÊNERO NA NAMÍBIA.¹⁰

Barreiras de Gênero para Educação	Gravidez na adolescência 88	HIV em meninas (15-24) 98	Casamento infantil 91	Pobreza 51
Equidade de Gênero na Educação	Barreiras de Gênero para Educação 7,9	Vontade política 6,8	Recursos educacionais e oportunidades 7,9	Índice de <u>Inequidade de gênero</u> 0,446

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS ENCONTRADOS NO KAMAU, NYOKABI ET AL (2012)

A tabela acima explana quais as maiores barreiras de gênero para a educação de meninas. Quanto mais alta a nota, mais meninas são afetadas por determinado problema. Percebe-se que o casamento infantil e HIV são os maiores problemas para a educação com respectivamente 91 e 81 pontos, e a pobreza, o menor, com apenas 51 pontos. Na linha abaixo são apresentadas as taxas no que concerne à equidade de gênero para a educação na Namíbia e as notas recebidas em cada categoria são dadas de acordo com pesquisas realizadas para cada tópico através de metodologia qualitativa e quantitativa, adotando uma pesquisa *cross-sectional e design* de estudos de caso. Quatro indicadores usados são baseados em quatro dimensões do *Gender Equality in Education* (GEE), elas sendo: *Gender Barriers to Education* (GBE); *Political Will* (PW); *Educational Resources and Opportunities* (ERO); and *Gender Inequality in Society* (GIS) (KAMAU et al, 2012).

É verificado que as notas são relativamente altas, quando se considera dez pontos como o nível mais alto e zero como o mais baixo, nas três primeiras categorias (barreiras de gênero para educação, vontade política e recursos educacionais e oportunidades). E na última categoria, vemos a Namíbia com um valor perto da metade, quando consideramos o nível máximo um e o nível mínimo zero, o que mostra que o país tem um baixo índice de equidade de gênero, com 0,446.

4.5 DISPOSITIVOS LEGAIS

Para medirmos o desenvolvimento de gênero de um local, é importante que seja observada a criação e aplicação de suas leis que garantem a igualdade, desenvolvimento e segurança das mulheres daquele país. Na tabela 8 são apresentadas as leis que compõem atualmente a Constituição do país e que ajudam nas metas de desenvolvimento e segurança das mulheres na Namíbia.

TABELA 9 – LEIS CRIADAS COM BASE NA IGUALDADE E DESENVOLVIMENTO DE GÊNERO

Leis formuladas	Ano
Artigo 10 da Constituição da Namíbia	1990
Lei da Igualdade das Pessoas Casadas	1996
Lei de Ação Afirmativa (emprego) (No. 29)	1998
Lei de Combate ao Estupro	2000
Política do Setor Educacional para Prevenção e Manejo da Gravidez na Namíbia	2001
Lei da Reforma da Terra Comunal	2002
Lei de Combate a Violência Doméstica (No. 4)	2003
Lei Trabalhista (No. 11)	2007
Plano Nacional de Ação ao Combate a Violência de Gênero (GVB)	2012-2016

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DISPONÍVEIS NO OECD (2019)

Percebe-se que muitas dessas leis foram criadas antes da ratificação do protocolo de Maputo, o que não significa dizer que as mesmas não contribuem para o cumprimento de suas cláusulas, uma vez que tais dispositivos compreendem as questões que vão do matrimônio, da violência sexual e educação reprodutiva, até as questões tangentes ao mercado de trabalho e ao direito a posse de terras.

Após a ratificação do protocolo, duas novas leis entraram em vigor, cobrindo as áreas trabalhistas e de segurança humana, contemplando assim os artigos 4º, 5º, 13º, 17º, 34º e 25º do protocolo de Maputo. Além disso, o Protocolo de Maputo faz parte das leis domésticas da Namíbia, apresentando os direitos e liberdades previstas no Protocolo como aplicáveis no sistema judiciário namibiano.

5 CONCLUSÃO

Entender sobre gênero e igualdade de gênero é um aspecto que durante muito tempo esteve demasiadamente associado aos Estados Unidos e ao continente europeu, que apresentaram visões universais dessas perspectivas, ignorando realidades diferentes, principalmente dos países em desenvolvimento. Compreender essas perspectivas por meio da visão africana é uma forma de não somente considerar a existência de outros aspectos, mas dar protagonismo ao continente africano em uma questão que costuma ser vista apenas pelos euroamericanos.

Nesse sentido, o Protocolo de Maputo surge como uma concepção integralmente africana, tornando-se o tratado internacional mais importante para os direitos das mulheres, proporcionando uma mobilização profunda para o ativismo de gênero. No entanto, embora seja pioneiro, especialmente pelo foco nas necessidades

das mulheres africanas, é notável que muito ainda deve ser feito para uma completa implementação do Protocolo. Além de nem todos os países membros terem ratificado o documento, a falta de medidas eficazes que de fato promovam a igualdade de gênero é um dos principais problemas para uma realização plena do Protocolo.

Como visto no caso da Namíbia, os progressos ainda são lentos e, geralmente, pontuais. Enquanto há uma maior participação feminina na política do país, há também altas taxas de violência de gênero, especialmente por meio do estupro, mostrando que a maior presença de mulheres na política não tem se convertido em medidas que combatam a violência de gênero e, assim, também não se tem conseguido implementar o Protocolo completamente. Além disso, tanto no mercado de trabalho quanto no acesso à educação, a disparidade entre homens e mulheres continua ocorrendo.

Embora apresente o Protocolo de Maputo em sua Constituição, a Namíbia ainda tem um longo caminho pela frente para a promoção da igualdade de gênero. Diante dos dados coletados e da data na qual muitos desses dados foram fornecidos, fazemos uma ressalva quanto aos limites dessa pesquisa, principalmente quanto à falta de dados mais atuais, levando em conta que a maioria dos dados datam de cerca de 10 anos atrás e muitos dos dados mais novos podem estar incompletos. Dessa forma, apontamos que a pesquisa reflete a situação da Namíbia de dez anos atrás, havendo a possibilidade dessas questões terem sido trabalhadas ou supridas ao longo desse tempo.

Diante disso, tanto a Namíbia quanto qualquer outro país que deseje implementar plenamente o Protocolo de Maputo, precisa se comprometer não somente com a criação de leis, mas, principalmente, em tirá-las do papel e na produção de dados para garantir a relevância e atualização dos processos. Assim, um passo em direção à igualdade de gênero estará garantido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHPR. **Protocol To The African Charter On Human And Peoples' Rights On The Rights Of Women In Africa**. 2003. Disponível em: https://www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr_instr_proto_women_eng.pdf. Acesso em: 09 fev. 2021.

ADÉSÍNÀ, Jimi O. **Re-appropriating Matrifocality**: Endogeneity and African Gender Scholarship. **African Sociological Review**. 2010. 14 (1): 219.

AFRICAN UNION. **About the African Union**. 2021. Disponível em: <https://au.int/en/overview>. Acesso em: 09 fev. 2021.

ANISE, Ladun. Foreign Military Intervention in Africa: the new co-operative-competitive imperialism. In: ONWUKA, Ralph I.; SHAW, Timothy M. (ed.). **Africa in World Politics: into the 1990s**. New York: Palgrave Macmillan, 1989. p. 152-179.

ANYIDOHO, NanaAkua. Women, Gender, and Development in Africa. 2019. In: Falola, Toyin; Olajumoke, Yacob-Haliso (Eds.). **The Palgrave Handbook of African Women's Studies**. Londres: Palgrave MacMilla, 2019. p. 1-19.

CENTER FOR HUMAN RIGHTS. Universidade de Pretoria. **Maputo Protocol Ratification Map**. Disponível em: <https://www.maputoprotocol.up.ac.za/index.php/countries/interactive-map>. Acesso em: 20 fev. 2021.

DOSEKUN, Simidele. African Feminisms. 2019. In: FALOLA, Toyin; YACOB-HALISO, Olajumoke (Eds.). **The Palgrave Handbook of African Women's Studies**. Londres: Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 47-63.

EQUALITY NOW. **Ratify the Maputo Protocol**: protect the rights of african women and girls. Protect the Rights of African Women and Girls. 2020. Disponível em: https://www.equalitynow.org/ratify_the_maputo_protocol. Acesso em: 08 fev. 2021.

EQUALITY NOW. **Our Impact**: regional. Regional. Disponível em: https://www.equalitynow.org/our_impact. Acesso em: 10 fev. 2021.

GRUNDY, Kennethy. The Angolan Puzzle: intervening actors and complex issues. In: ONWUKA, Ralph I.; SHAW, Timothy M.. **Africa in World Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 1989. p. 198-211.

HAMUTENYA, Hidipo. Namibia and Angola: analysis of a symbiotic relationship. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRG, Dennis u (ed.). **Namibia's Foreign Relations**: historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st century. Windhock: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 81-109.

IRENE, Mukumu Wairimu. **The Maputo Protocol**: Evaluating women's rights. 2015. Disponível em: <https://www.pambazuka.org/gender-minorities/maputo-protocol-evaluating-women%E2%80%99s-rights>. Acesso em: 09 fev. 2021.

FOFACK, Hippolyte. **Celebrating The Contribution Of African Women To Development In Africa**. 2014. Disponível em: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/opev/Documents/Evaluation_Matters_March_2014_-_Gender_Inequality_and_You_-_article__2_.pdf. Acesso em: 09 fev. 2021.

KAH, Henry Kam. **'Africa and the Gender Debate Today**: Basis of Division and Future **Union**'. Africa's Many Divides And Africa's Future: pursuing Nkrumah's vision of panAfricanism in an era of globalization, Waco, p.169-189, 2015.

KAMAU, Nyokabi et al. **Gender Equality in Education Score Card**: A Pilot for Nine Countries in Eastern and Southern African Region. S/1: Fawe, 2012. 117 p. Disponível em: <https://fawena.org/resources.php>. Acesso em: 09 fev. 2021.

KEVANE, Michael. **Women and development in africa**: How gender works. 2 ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2014. 329 p.

LEGAL ASSISTANCE CENTRE. **Namibia Gender Analysis**. 2017. Windhoek: Legal Assistance Centre, 2017. 268 p. Disponível em: http://www.lac.org.na/projects/grap/Pdf/Namibia_Gender_Analysis_2017.pdf. Acesso em: 08 fev. 2021.

MAMA, Amina. What Does it Mean to Do Feminist Research in African Contexts?. **Feminist Review**. 2011;98:e4-e20.

MADHOK, Sumi. Coloniality, Political Subjectivation and the Gendered Politics of Protest in a

'State of Exception'. *Feminist Review*, [S.L.], v. 119, n. 1, p. 56-71, jul. 2018. **SAGE Publications**. <http://dx.doi.org/10.1057/s41305-018-0121-z>.

MOHANTY, Chandra T. Under Western Eyes. *Feminist Scholarship and Colonial Discourses*. **Feminist Review**, vol. 30, 1988, ps. 61-88.

NAMIBIA STATISTICS AGENCY. **The Namibia Labour Force Survey 2016 Report**. Windhoek: S/e, 2017. 108 p. Disponível em: https://cms.my.na/assets/documents/Labour_Force_Survey_-_20161. Acesso em: 08 fev. 2021.

NAMIBIA STATISTICS AGENCY. **The Namibia Labour Force Survey 2018 Report**. Windhoek: S/e, 2019. 120 p. Disponível em: [:https://cms2.my.na/assets/documents/NLFS_2018_Report_Final_.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://cms2.my.na/assets/documents/NLFS_2018_Report_Final_.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 08 fev. 2021.

NNAEMEKA, Obioma. Bringing African Women into the Classroom: rethinking pedagogy and epistemology. In: OYEWŪMÍ, Oyèrónké (ed.). **African Gender Studies: a reader**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 51-66.

OBIORA, Leslye Amede; WHALEN, Crystal. **What is Right with Africa: The Promise of the Protocol on Women's Rights in Africa**. *The Transnational Human Rights Review*, Toronto, v. 02, p.153-167, dez. 2015. Disponível em: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/thr/vol2/iss1/6>. Acesso em: 09 fev. 2021.

OECD. **Social Institutions and Gender Index**. S/l: S/e, 2019. 17 p. Disponível em: www.genderindex.org. Acesso em: 09 dez. 2019.

ONU MULHERES. **Declaração e Programa de Ação de Viena (1993)**. 2022. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

ONU MULHERES. **Sobre a ONU Mulheres**. 2021. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/sobre-a-onu-mulheres/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

ONU MULHERES. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. 2013. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021.

OYĚWŪMÍ, Oyèrónké. Conceituando O Gênero: Os Fundamentos Eurocêntricos Dos Conceitos Feministas E O Desafio Das Epistemologias Africana. **Codesria Gender Series**, Dakar, v. 01, p.01-10, 2004.

OYĚWŪMÍ, Oyeronke. "De-Confounding Gender: Feminist Theorizing and Western Culture, a Comment on Hawkesworth's 'Confounding Gender.'" **Signs** 23, no. 4 (1998): 1049-62. <http://www.jstor.org/stable/3175203>.

OYĚWŪMÍ, Oyèrónké. **The Invention of Women: making an african sense of western gender discourses**. Minneapolis: University Of Minnesota Press, 1997.

PHIPPS, Alison; MCDONNELL, Liz. On (not) being the master's tools: five years of **changing university cultures**. **Gender And Education**, [S.L.], p. 1-17, 8 ago. 2021. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/09540253.2021.1963420>.

REEVES, H; BADEN, S. **Gender and development: Concepts and definitions**. 2000. Institute of Development Studies, BRIDGE report Number 55, Brighton. Disponível em: <http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/re55.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

SOAWR. **About SOAWR**. Disponível em: <https://www.soawr.org/content/about-soawr>. Acesso

em: 10 fev. 2021.

UNDP REGIONAL BUREAU FOR AFRICA. **Accelerating Gender Equality and Women's Empowerment in Africa**. 2016. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/2016-africa-humandevelopment-report.html>. Acesso em: 09 fev. 2021

UNESCO. **UIS: educations**. Educations. Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/#>. Acesso em: 08 mar. 2022.

WAD. **Home**. 2022. Disponível em: <https://wad.org.na/>. Acesso em: 18 mar. 2022.

WGDD. **Maputo Protocol on Women's Rights: A Living Document for Women's Human Rights in Africa**. 2016. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/31520-doc-maputo_protocol_on_womens_rights_a_living_document_for_womens_human_rights_in_africa_submitted_by_the_women_gender_and_development_directorate_wgdd_of_the_african_union_commission.pdf. Acesso em: 09 fev. 2021.

Columnas

Thaís da Silva
Viana

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro do corpo editorial do Cosmopolítico.

DOKDO OU TAKESHIMA? POSICIONAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA SUL COREANO SOBRE A POSSE DA REGIÃO AFETA RELAÇÕES COM O JAPÃO

A 87.4 quilômetros da costa da ilha de Ulleungdo e a 216.8 quilômetros do litoral sul-coreano, um pequeno conjunto de ilhas, batizado de Dokdo pela República da Coreia (ROK), repousa exatamente no meio do Mar do Leste. Com a exuberante beleza das rochas vulcânicas e uma rica fauna, o arquipélago é vigiado 24 horas por dia pela Guarda Costeira sul-coreana, e duas vezes por ano é palco de um dos principais exercícios militares da Coreia do Sul (KOREA, 2016)

O *Dokdo Defense Exercise*¹, renomeado recentemente para *East Sea Territorial Protection Exercise*², ocorre desde de 1986 envolvendo diversas forças militares sul-coreanas como a Guarda Costeira, a Marinha e um contingente destacado do Exército (CHOE, 2019). A quantidade de navios e tropas mobilizadas para a ação, assim como as questões práticas do exercício, variam de acordo com aspectos nacionais e internacionais em que a ROK se encontra. O objetivo do exercício é simples: segundo



1 Exercício de defesa de Dokdo (tradução nossa).

2 Exercício de Proteção Territorial do Mar do Leste (tradução nossa).

o Livro Branco de Defesa sul-coreano, toda a ação visa solidificar a determinação das forças armadas sul-coreanas em proteger a atuação da Coreia do Sul no local, tornando o país um dos mais atuantes da região considerada geograficamente estratégica pelo país (MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA DA COREIA, 2018). A mudança na definição do exercício, no entanto, ainda deixa explícito seu principal foco: a defesa da soberania de Dokdo em uma resposta militarizada às reivindicações do Japão pela região.

O conjunto de ilhas, chamado de Takeshima pelos japoneses, apresenta cerca de 187.450 metros quadrados e se encontra a 157.5 quilômetros de distância da ilha japonesa de Oki, sendo equidistante do território japonês e do território sul-coreano (KOREA, 2016). A proximidade do arquipélago com o Japão, conjuntamente com seu histórico de pertencimento ao país, se tornou um dos principais argumentos para a reivindicação dos rochedos pelo governo japonês. O pedido do Japão se tornou a principal razão pelo cerco da ROK à região e desencadeou uma intensa disputa territorial entre Japão e Coreia do Sul, a qual se mantém há mais de 50 anos.

Atualmente o contencioso ganha um novo capítulo. Após o lançamento do *Defense Paper*³ japonês em 2020 e do Livro Branco de Defesa sul-coreano no mesmo ano, é possível observar um acirramento da disputa pela região, aumentando a tensão entre os dois países. A mudança do Livro Branco de Defesa sul-coreano mostra um tom mais incisivo para assuntos relacionados à soberania de seus territórios, em um leve redirecionamento da conciliatória diplomacia do presidente Moon Jae In. O caso leva o Japão a questionar as tentativas de aproximação do governo sul-coreano e até mesmo considerar as afirmações feitas como ofensas diretas, razões para um protesto contra a posição de menor importância dentro da política externa da ROK (SHIM, 2021). Porém, há de se questionar a ação. Seria realmente uma mudança na política externa do governo Moon Jae In para com o Japão, ou apenas uma resposta às constantes provocações do Japão nos últimos anos sobre o contencioso e outros assuntos delicados para ambos?

A disputa pela região se mantém ativa com ambos os países argumentando sua soberania por seus devidos históricos de posse da região. A Coreia do Sul ar-

3 Livro de Defesa. (tradução nossa)

gumenta sua posse baseada principalmente nos documentos datados já durante a dinastia Joseon, mais especificamente durante o reinado do rei Sejong⁴ em 1454, os quais descrevem e clamam a região como território coreano (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA DA CORÉIA, 2021). O Japão, por sua vez, também baseia sua posse em documentos históricos, como o Mapa das Terras e Estradas Japonesas de 1779, o qual reconhece Takeshima como parte do território japonês (MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS DO JAPÃO, 2014).

Na historiografia mais recente, a reivindicação de Dokdo/Takeshima pelo Japão é contestada pela Coreia do Sul pelas peculiares circunstâncias em que se deram. Logo após o fim da Guerra Russo-Japonesa, o Japão, após diversos acordos forçados com a Coreia, anexou a península tornando-a território japonês a partir de 1910. Dokdo fica sob a jurisdição do Japão, que já na época o declarava como pertencente à prefeitura de Shimane e o nomeia de Takeshima (FERN, 2005). Com o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945 e a libertação dos territórios ocupados pelo Japão sob o artigo 2(a) do Tratado de Paz de São Francisco⁵ (1951), a Coreia se vê independente da ocupação japonesa, assim como todas as suas ilhas e águas territoriais.

O Japão na ocasião, todavia, não abre mão da posse de Dokdo/Takeshima simplesmente pelo arquipélago não ser citado nem no artigo 2 — referente a questão territorial —, nem em nenhum outro artigo do Tratado de Paz de São Francisco assinado em 1951, resultando na permanência da posse do Japão sob a região. Ainda que legalmente sendo pertencente ao Japão, por não haver uma renúncia oficial do território pelo governo japonês, o Comandante Supremo das Forças Aliadas, General Douglas McArthur, decide por retirar as ilhas da jurisdição japonesa e torná-las território para teste de bombas norte-americanas a partir do Acordo Administrativo Japão-EUA (1951) (FERN, 2005).

Em 1952, pouco tempo após a assinatura do Tratado de Paz de São Francisco, o presidente Syngman Rhee sai em defesa da soberania coreana sob a região com a

4 Romanização de 세종대왕.

5 “Japan, recognizing the independence of Korea, renounces all right, title and claim to Korea, including the islands of Quelpart, Port Hamilton and Dagele” (TRATADO DE PAZ DE SÃO FRANCISCO, 1951)

Proclamação Presidencial Coreana sobre o Mar Adjacente (1952), a qual não apenas reivindica e reafirma a soberania coreana sob Dokdo/Takeshima, mas também clama parte do Mar do Leste⁶ (FERN, 2005). A Linha Rhee, ou *Peace Line*, marca a volta da ocupação sul-coreana no território e o início de todo o programa de defesa do país no local. Quando o governo japonês sai em desacordo à proclamação da *Peace Line*, reiterando sua posição de soberania na região e classificando a posse sul-coreana como ‘Ocupação Ilegal’, a luta pela soberania sobre as ilhas desencadeia uma disputa acirrada e se torna um dos pontos mais delicados da relação entre os dois países, sendo inclusive um dos principais responsáveis pelo distanciamento de ambos em negociações bilaterais sobre segurança internacional (WIEGARD, 2015).

Ainda que Japão e a Coreia do Sul compartilhem preocupações no quesito segurança regional atualmente — como pode ser visto em ambos os *defense papers*⁷ nos tópicos relacionados à contínua expansão militar russa, o fortalecimento das forças armadas chinesas e a constante ameaça nuclear da Coreia do Norte, —, é visível a dificuldade dos países em celebrarem acordos bilaterais sobre segurança e defesa, não apenas pelo insistente desconforto de ambos em já conhecidas questões históricas, mas, principalmente, devido a tangível dificuldade entre os envolvidos de superar a questão relacionada a Dokdo/Takeshima (WIEGAND, 2015).

Como visto no próprio Livro Branco de Defesa da Coreia do Sul lançado em 2018, há um contínuo esforço entre os países em cultivar relações de cooperação relacionadas à defesa e segurança em encontros dos Ministérios da Defesa celebrados desde 1994, tratados de cooperação e troca assinados em 2009⁸ e, ainda, conversas bilaterais durante o *Asia Security Summit (ASS)* (2018) e o *ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMMPlus)* (2018), porém, principalmente pela questão da soberania de Dokdo/Takeshima, tanto o Japão como a Coreia do Sul veem essa proximidade como difícil de ser mantida (MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA DA COREIA, 2018). Assim como pontuado no Livro Branco de Defesa da ROK sobre

6 “Korean jurisdiction over waters within a line running 60 nautical miles from the Korean coast”. Declaração sobre o Mar Adjacente por Syngman Rhee” (BRIDGES, 1993)

7 Livros de Defesa. (tradução nossa)

8 Com a assinatura da *Letter of Intent on Defense Exchanges* (2014).

a relação com o Japão:

*The ROK and Japan have also been enhancing mutual understanding through defense policy talks and foreign affairs and defense security policy consultative meetings. [...] However, some Japanese political leaders' perception of history and claims of dominion over Dokdo Island have become obstacles to the forward-looking development of the relationship between the two countries. The ROK will continue to cooperate with Japan for peace and stability on the Korean Peninsula and Northeast Asia while firmly and strictly responding to Japan's distortion of history and unjust claims on Dokdo Island.*⁹ (MINISTÉRIO DA REPÚBLICA DA COREIA, 2018. p. 188)

Tal dificuldade é ainda mais palpável se observarmos o fracasso na assinatura do *General Security of Military Information Agreement* (GSOMIA) em 2012, o único tratado relacionado a segurança entre Japão e ROK o qual versava sobre o compartilhamento de inteligência militar entre os países (WIEGARD, 2015). Apenas uma hora antes do acordo ser assinado, representantes do governo sul-coreano adiaram sua assinatura por tempo indeterminado, o que deixou margem para o acordo ser completamente esquecido por ambos os lados (WIEGARD, 2015). Ficou implícito os motivos do cancelamento da assinatura do tratado, mas especula-se que a forte oposição interna da população e de uma determinada ala política veio a culminar na suspensão do tratado (WIEGARD, 2015). O caso mostra não apenas a dificuldade dos líderes de ambos os países em negociarem a situação, mas também o forte apelo popular que a questão tem em ambos os lados.

Há uma forte pressão exercida pela população contra acordos com o Japão e um constante retorno à questão de Dokdo/Takeshima nos debates sociais, políticos, e, principalmente, protestos, os quais se espalham até nas comunidades coreanas fora da ROK. A forte participação popular no caso não está condicionada apenas ao caso da assinatura do GSOMIA, mas em diversos outros momentos em que a questão é mencionada explicitamente ou implicitamente. Na ROK, como afirma Wiegard (2015), é possível observar um forte movimento nacionalista em relação a posse da Coreia do Sul sob Dokdo/Takeshima, não apenas por uma questão territorial, estratégica ou econômica como muitos políticos e manifestantes do *Protect Dokdo*

⁹ “A ROK e o Japão também têm aprimorado o entendimento mútuo por meio de conversas sobre política de defesa, relações exteriores e reuniões consultivas sobre política de segurança de defesa. [...] No entanto, a percepção de alguns líderes políticos japoneses da história e reivindicações de domínio sobre a Ilha Dokdo tornaram-se obstáculos para o desenvolvimento progressivo da relação entre os dois países. A ROK continuará a cooperar com o Japão para a paz e estabilidade na Península Coreana e no Nordeste da Ásia, enquanto responde com firmeza e rigor à distorção da história do Japão e às reivindicações injustas na Ilha Dokdo.” (Tradução nossa)

argumentam, mas por uma questão histórica, quase compensatória, pelo violento expansionismo japonês na região durante o século XX.

Como afirma Bong (2013), o argumento das autoridades sul-coreanas de que a região viria a ser uma importante peça na estratégia militar, ou que a região traria uma grande vantagem econômica para o país devido suas poucas reservas de gás natural e sua biodiversidade marítima, parecem pífias se comparadas com a forte memória coletiva que a sociedade coreana tem em relação à posse do Japão sob territórios coreanos. Como Bong (2013) explica:

For South Korea, Dokdo is the reminder of its 36-year-long suffering under the Japanese occupation. Koreans consider any contest about its sovereign control over the islands to be tantamount to denying their historical memory as victims of Japanese imperialism. They believe that Japan's persistent claims to Dokdo are unmistakable evidence that the former colonizers do not repent their past sins and have every intention of reviving their violent ways¹⁰. (BONG, 2013. p. 192)

Essa forte memória histórica está ligada à região quase que diretamente, uma vez que a defesa de Dokdo/Takeshima como território sul-coreano vem como uma defesa a um dito “resquíio de colonização japonesa” e como uma representação de desculpas do governo japonês por suas ações durante a Segunda Guerra. A situação também nos leva a observar as demais questões históricas que a luta pela soberania por Dokdo/Takeshima levanta quase que intrinsecamente à sua existência.

A discussão sobre o delicado caso não resolvido das “Mulheres de Conforto”, a polêmica envolvendo a visita de políticos japoneses ao santuário Yasukuni, os livros didático que não abordam a questão coreana, além dos constantes protestos do Japão contra as estátuas referentes às mulheres violentadas durante a Segunda Guerra e demais manifestações coreanas sobre o assunto, retornam à superfície com a discussão sobre Dokdo/Takeshima e são somadas às reivindicações de posse territorial (WIEGARD, 2015).

É nesse contexto que observamos diversas posições controversas, tanto da diplomacia japonesa, quanto de representantes oficiais do governo, que por vezes

10 “Para a Coreia do Sul, Dokdo é a lembrança de seu sofrimento de 36 anos sob a ocupação japonesa. Os coreanos consideram qualquer disputa sobre seu controle soberano sobre as ilhas equivalente a negar sua memória histórica como vítimas do imperialismo japonês. Eles acreditam que as reivindicações persistentes do Japão a Dokdo são uma evidência inegável de que os ex-colonizadores não se arrependem de seus pecados passados e têm toda a intenção de reviver seus caminhos violentos.” (Tradução nossa).

não estão ligadas à questão de Dokdo/Takeshima, mas acabam por trazer a questão à tona. Desde 2018 com a decisão histórica da Suprema Corte da Coreia do Sul para o Japão compensar os trabalhadores que foram forçados a trabalhar na companhia japonesa Sumitomo durante a Segunda Guerra, o Japão tem tomado uma posição ultraconservadora — até mesmo com o novo primeiro ministro Suga Yoshihide — sobre as questões referentes à Coreia do Sul, até mesmo removendo a ROK da “lista branca” de parceiros comerciais como resposta a retomada dos temas historicamente sensíveis pela ROK (STANGARONE, 2020).

Mesmo com os esforços de proximidade buscados pelo presidente Moon Jae In, o Japão tem por diversas vezes se mostrado mais reticente às questões, deixando explícito até mesmo em seu *Diplomatic Bluebook*¹¹ de 2020, alegações de defesa ao caso das “Mulheres de Conforto” desacreditado as denúncias feitas pela ROK e reiterando sua posse sobre Dokdo/Takeshima — que mesmo sendo feito desde 2005, ganhou um peso muito maior pelo incidente envolvendo a invasão de uma aeronave russa no local em 2018 e os disparos feitos pelas forças de defesa japonesa em direção ao local —. O Japão não apenas segue nomeando a região como Takeshima no *Defense Paper*¹² de 2020, mapas escolares, mapas oficiais e outras mídias, como também se refere a questão em seu *Diplomatic Bluebook* de 2020 da seguinte forma:

*The ROK has continued its illegal occupation of Takeshima with no legal basis in international law, including stationing permanent security personnel. Japan has been keeping the world informed about Japan’s position on the issue through various media, and has repeatedly lodged strong protests against the ROK over matters such as landing on the island by South Koreans including members of the ROK’s National Assembly, and the ROK’s military exercises and marine researches.*¹³ (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO JAPÃO, 2020. p.40)

A decisão da ROK em adotar um tom muito mais pragmático quanto a segurança territorial, diminuindo as relações com o Japão se referindo às mesmas

11 Livro Diplomático Azul. Em tradução nossa.

12 Livro de Defesa. Em tradução nossa.

13 “A ROK continuou sua ocupação ilegal de Takeshima sem base legal no direito internacional, incluindo o posicionamento de pessoal de segurança permanente. O Japão tem mantido o mundo informado sobre a posição do Japão sobre a questão por meio de vários meios de comunicação, 18 e repetidamente apresentou fortes protestos contra a ROK por questões como o desembarque na ilha de sul-coreanos, incluindo membros da Assembleia Nacional da ROK e militares da ROK exercícios e pesquisas marinhas” (Tradução nossa).

como “apenas vizinhos próximos” e não mais “parceiro”, além da retomada de sua posição enfática quanto a soberania de Dokdo/Takeshima, se mostra muito mais como uma reação direta à difícil relação com o Japão nos últimos três anos desde a decisão da Suprema Corte, do que uma mudança efetiva de sua política externa mais aproximativa (MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA DA COREIA, 2020). Além dessa mudança, o pronunciamento do Ministério das Relações Exteriores da ROK em protesto às declarações e nomeações do *Defense Paper*¹⁴ japonês de 2020 mostra o descontentamento contínuo da ROK com a diplomacia japonesa, percebendo-a como uma diplomacia provocativa e, conseqüentemente, resultando no esfriamento em suas relações (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020).

A questão para o Japão é classificada como uma *gray-zone*, sem um acordo de paz ou um conflito em curso, apenas uma zona cinzenta nas relações entre os dois países. O país tem uma preocupação na possibilidade de desenvolvimento do conflito, ainda que a situação tenha uma tendência a se perpetuar nesse estado em que o conflito e a paz são ambos eminentes. A ROK, por sua vez, responde, nas palavras de seu ministro da defesa, afirmando que continuará a responder firmemente às distorções do governo japonês (SHIM, 2021). A questão tende a continuar irresoluta, pela dependência do passado de ambos os países. Como afirma Bong (2013): a questão de Dokdo/Takeshima é um produto de um momento histórico, assim como de uma política imperialista fruto da década de 1950. Resolver a questão é romper a ordem e transformar as bases lógicas em que Japão e Coreia do Sul se encontram.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRIDGES, Brian. Japan and Korea in the 1990s. **University Press**. Cambridge: 1993. p. 65.

BONG, Youngshik D. Built to last: The Dokdo territorial controversy. The baseline conditions in domestic politics and international security of Japan and South Korea. **Memory Studies**. número 6. 2013. p. 191-203.

CHOE, Sang Hun. South Korea Launches Military Exercise for Islets Also Claimed by Japan. **The New York Times**. 25 de Agosto de 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/08/25/world/asia/south-korea-japan-islands.html>. Acesso em: 12 abr. 2021

FERN, Sean. Tokdo or Takeshima? The International Law of Territorial Acquisition in the Japan-

14 Livro de Defesa (Tradução nossa).

-Korea Island Dispute. **Stanford Journal of East Asian Affairs**. Vol. 5, No. 1. 2005.

KOREA HYDROGRAPHIC AND OCEANOGRAPHIC AGENCY. **East Sea**. República da Coreia. 2016. Disponível em: <https://www.khoa.go.kr/eng/kcom/cnt/selectContentsPage.do?cntId=31070100>. Acesso em: 12 abr. 2021

MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA DA COREIA. **Defense White Paper 2018**. Coreia do Sul. 2018. Disponível em: <https://www.mnd.go.kr>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA DA COREIA. **Defense White Paper 2020**. Coreia do Sul. 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA DO JAPÃO. **Defense of Japan 2020**. Japão. 2020. Disponível em: https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2020/pdf/index.html. Acesso em: 13 abr. 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA DA COREIA. **Posição da Coreia sobre Dokdo**. República da Coreia. 2013. Disponível em: <https://dokdo.mofa.go.kr/pt/dokdo/faq.jsp>. Acesso em: 20 out. 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA DA COREIA. MOFA Spokesperson's Commentary on "Defense of Japan 2020". **Press Releases**. 2020. Disponível em: https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=321161. Acesso em: 18 maio 2021.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS DO JAPÃO. **Dez Tópicos sobre a Questão de Takeshima**. Japão. 2014. Disponível em: <https://www.br.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/index.html>. Acesso em: 20 out. 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO JAPÃO. **Diplomatic Bluebook 2020**. Japão. 2020. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/files/100116875>. Acesso em: 20 out. 2021.

SHIM, Kyu Seok. Ministry rejects Japan's protests against defense white paper. **Korea JoongAng Daily**. 2021. Disponível em: <https://koreajoongangdaily.joins.com/2021/02/03/national/defense/defense-white-paper-Japan-Dokdo/20210203173200777.html>. Acesso em: 19 maio 2021.

STANGARONE, Troy. South Korea and Japan Continue to Struggle to Bridge their Differences. **The Diplomat**. 2020. Disponível em: <https://thediplomat.com/2020/11/south-korea-and-japan-continue-to-struggle-to-bridge-their-differences/>. Acesso em: 16 abr.2021

TRATADO de paz de São Francisco. 8 de Setembro de 1951. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20136/volume-136-i-1832-english.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021

WIEGAND, Krista E. The South Korean-Japanese security relationship and the Dokdo/Takeshima islets dispute. **The Pacific Review**. Vol. 28, No. 3. 2015

Icaro Souto Silva Mesquita

Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro do corpo editorial do Cosmopolítico.

DA HISTÓRIA E POLÍTICA PARA AS TELAS: O CINEMA PODE AJUDAR A ENTENDER E ENSINAR RELAÇÕES INTERNACIONAIS?

O estudo das Relações Internacionais tem como um dos seus principais pilares a análise da conjuntura histórica. Como afirma a Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI, [s.d]),

a História é parte constitutiva da identidade do campo de estudo das Relações Internacionais em todo o globo, sendo uma das matrizes fundamentais dos estudos de relações internacionais do Brasil.

Tal importância se concentra principalmente na finalidade de se obter dados que ajudem a compreender os acontecimentos passados, presentes, e, de certa forma, futuros, bem como a própria estrutura do sistema internacional em determinado período. Nesse sentido, surge a necessidade de se buscar fontes que tragam análises de determinado período, de modo que se possa montar uma linha argumentativa consistente para se chegar a determinado objetivo.

Apesar da importância da utilização de fontes documentais, livros e artigos da área, a fim de se analisar alguma conjuntura, diante do crescente desenvolvimento do cinema e dos serviços de *streaming*, a utilização de fontes alternativas para se estudar e analisar determinado contexto, como filmes, séries e documentários,



pode ganhar cada vez mais proeminência à medida que a tecnologia e o próprio estudo da história avançam, podendo trazer consigo uma maior acurácia dos fatos.

A partir dessa hipótese, pode-se inferir que tais ferramentas podem ser utilizadas de forma pedagógica, dentro e fora da sala de aula, para análises e contextualizações de diversos períodos históricos, de forma a facilitar a compreensão e inserir mais vivamente um estudante em determinado contexto. O advento dos streamings e a facilidade em obter acesso a diversos filmes os tornam também uma alternativa mais democratizada.

A reconstrução de determinado fato histórico, porém, pode trazer algumas problemáticas. Em primeiro lugar, há a preocupação do que assistir e como saber separar a ficção da realidade, pois é comum em produções cinematográficas que um fato seja retratado a partir do ponto de vista de apenas um lado envolvido no acontecimento abordado. Isso se confirma ao analisar que, ao longo da história, sempre foi comum haver mais de um lado, ou mais de um interesse em jogo por parte daqueles que protagonizaram certo momento. Desse modo, surge a questão de como retratar determinado acontecimento da forma mais correta ou imparcial possível.

Uma vez que o principal objetivo de uma produção cinematográfica normalmente não é o de ensinar, mas entreter, e o público alvo não é o de estudantes, mas o grande público, que é quem trará lucro para a produção, torna-se necessário que aquele que pretende se utilizar de filmes, séries ou documentários como ferramenta de estudo saiba selecionar, com uma visão crítica, os acontecimentos reais do que está sendo retratado a partir da visão de um diretor.

Para isso, portanto, ainda faz-se necessária a utilização de métodos mais tradicionais, como os livros clássicos comumente estudados ao longo da graduação, bem como o preparo dos professores que optarem por esse método de ensino.

De acordo com Safia Swimelar (2013), o ensino das Relações Internacionais com o auxílio de ferramentas audiovisuais, sobretudo do cinema, pode ser arriscado, uma vez que, por ter tempo e características próprias limitantes, como a necessidade de construção de personagens e a simplificação de informações para atingir o máximo de pessoas, podem acabar tratando determinados assuntos de forma muito rasa, o que pode trazer pontos negativos a respeito do que se pode tirar de sua análise.

A autora ainda afirma que, por vezes, aquele que estiver tentando aprender, ou os próprios professores, não possuem o preparo necessário para ensinar ou se

utilizar da ferramenta da forma correta, o que pode levar à desinformação e acabar ocultando informações cruciais para um entendimento correto do objeto estudado (SWIMELAR, 2013).

A partir dos argumentos de Swimelar, é possível inferir que há um certo grau de risco ao se utilizar produções audiovisuais no ensino. Desse modo, surge o questionamento: Se possível, como utilizá-las da forma mais correta possível? De acordo com Junior e Zanella (2016), é possível observar três métodos da utilização do cinema no estudo das Relações Internacionais. O primeiro diz respeito à análise do livro como se fosse um texto, a chamada “análise-texto”. Uma segunda abordagem, o método “externo-estético”, combina informações externas com as do filme para se chegar a um resultado. A terceira, por fim, é a “contextualização temática”, que buscará analisar todo o contexto no qual o filme está inserido.

A “análise-texto” aborda o roteiro do filme como principal fonte de estudo, deixando de lado elementos alheios à história que a produção traz. Apesar deste método levar a um aprofundamento na ferramenta de estudo, ele acaba por negligenciar informações que podem ser de extrema importância para compreensão plena de acontecimentos, levando à uma análise simplista em relação ao assunto, que se estende para além do filme (ZANELLA; NEVES JR., 2016). O método “externo-estético”, por sua vez, busca concentrar-se na obra cinematográfica como um todo, analisando não apenas o roteiro, mas todos os elementos que a compõem, desde o elenco e elementos constituintes de um filme, como a fotografia, às inclinações ideológicas do estúdio que a produziu. Este tipo de análise, no entanto, pode ser extremamente complicada, uma vez que demanda a utilização de diversas áreas do conhecimento e a preparação necessária para conectar os dados obtidos à área das Relações Internacionais (ZANELLA; NEVES JR., 2016).

A última abordagem, a “contextualização temática”, procura analisar, para além do filme, toda a conjuntura da época por meio de um recorte temporal e as razões que levaram à produção deste, além de buscar também outras obras surgidas no mesmo contexto, como é destacado a seguir:

Parte-se da escolha de um filme que simbolizou determinada conjuntura, se identifica qual o posicionamento em relação a um determinado tema e, a seguir, analisa-se o contraste com as demais obras lançadas no mesmo contexto histórico. A ênfase, então, se desloca para qual percepção política os estúdios, em articulação com grupos políticos e/ou governo, procuraram difundir sobre um assunto. Enfatiza-se, aqui, o cinema enquanto agente histórico e político (ZANELLA; NEVES JR., 2016, p.33).

Diante do argumento dos autores, é possível perceber que uma análise de um filme demanda diversas etapas, além de poder ser feita de maneiras diferentes. A

escolha do método a ser utilizado pode variar de acordo com o objetivo que quem estuda busca alcançar, mas no caso das Relações Internacionais, a “contextualização temática” aparenta ser a mais adequada, justamente por abordar o papel do cinema na política.

Um outro papel de destaque que se pode observar na utilização das mídias digitais como ferramenta de ensino é no de resgate da memória. Desse modo, Freitas (1997, p.18) afirma que:

O encontro entre o cinema e a história permite estabelecer um laço com a memória passada, que pode se tornar uma ação no presente e uma maneira de tentar confortar antigas dívidas. Enfim, o cinema, mais que exercitar um gosto, permite a provocação de um encontro e, idêntico a outros campos artísticos, organiza nosso modo de ser no mundo, ou seja, de escrever a história.

A partir disso, pode-se constatar a função social do cinema de trazer assuntos à tona, resgatando sua importância e contexto, de modo a retratar ou ilustrar determinado acontecimento. Ao mesmo tempo, também pode levar ao reconhecimento da história de um povo por ele mesmo, ajudando a assegurar as origens, os fatos e a identificação da sua cultura.

Antes de se chegar a uma conclusão a respeito da possibilidade de utilização do cinema no ensino, no entanto, é válido ressaltar que, como percebido ao longo de maior parte da argumentação dos autores abordados, o cinema serve como uma ferramenta a mais para o estudo, não podendo muitas vezes substituir a literatura ou a análise de conjuntura. Para Larruscain e Oliveira (2011, p. 9), “destaca-se que o recurso didático é utilizado buscando sempre uma adequação à proposta da disciplina, ratificando a ideia de utilização do cinema como suporte à prática docente.”

Desse modo, torna-se possível pensar nas ferramentas audiovisuais como recursos didáticos que têm a capacidade de unir imagens e sons ao que se é estudado normalmente, dando uma representação mais “viva” da história e podendo facilitar o aprendizado. No entanto, é necessário se atentar aos perigos que uma análise rasa e simplista dessas ferramentas podem trazer ao processo ensino-aprendizado, uma vez que as produções audiovisuais não tem como principal marca a verossimilhança, podendo causar divergências entre fatos e a ficção.

A utilização de mídias digitais diversas como filmes, séries, documentários, podcasts, entre outros, demanda, portanto, uma observação crítica do que é apresentado, levando em conta que é possível que os dados e possíveis fatos sejam manipulados ou modificados para favorecerem determinada narrativa.

Por fim, o cinema também pode ser um forte aliado na democratização do

conhecimento, popularização do estudo da História e no resgate da memória, uma vez que pode ser visto como uma forma mais atrativa de se aprender fatos históricos por um grande número de pessoas, enquanto pode chamar a atenção e resgatar diversos acontecimentos na história de um povo, que por vezes pode desconhecer diversas figuras importantes para sua cultura, mas que podem ser retratadas e renovadas nas telas, sejam do cinema, da televisão ou do celular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CRUZ, Graziela. Biografias no cinema: resgate da memória individual e coletiva. **Pensar: Revista Eletrônica da FAJE**, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <https://faje.edu.br/periodicos/index.php/pensar/article/view/973/1406>. Acesso em: 29 de Maio de 2021

FREITAS, Cristiane. Da memória ao cinema. **Logos**, v. 4, n. 2, p. 16-19, 1997. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/14591/11054>. Acesso em: 29 de Maio de 2021

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). **História das Relações Internacionais e História da Política Externa**. [s.d.]. Disponível em: https://www.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=1183#:~:text=A%20Hist%C3%B3ria%20%C3%A9%20parte%20constitutiva,relacionam%20existem%20desde%20a%20Antiguidade. Acesso em: 6 de Maio de 2021

JUNIOR, Edson José Neves; ZANELLA, Cristine Koehler. O cinema e a extensão em relações internacionais: métodos, trajetórias e resultados. **Revista da Extensão**, n. 13, p. 30-37, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revext/article/view/100800/56181>. Acesso em: 13 de Maio de 2021

ZANELLA, Cristine Koehler; NEVES JR., Edson José. **O ensino de Relações Internacionais e o cinema**: reflexões sobre o uso de filmes como uma ferramenta pedagógica. *Meridiano 47*, v. 18, p. 1-20, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320082502_O_ensino_de_Relacoes_Internacionais_e_o_cinema_reflexoes_sobre_o_uso_de_filmes_como_uma_ferramenta_pedagogica. Acesso em: 13 de Maio de 2021

LARRUSCAIN, Ida Ourica dos Santos; OLIVEIRA, Maria Angélica Figueiredo. **O cinema como ferramenta de auxílio no processo ensino-aprendizagem**. 2011. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2576/Larruscain_Ida_Ourica_dos_Santos.pdf. Acesso em: 18 de Maio de 2021

SWIMELAR, Safia. Visualizing International Relations: Assessing Student Learning Through Film. **International Studies Perspectives**. V. 14, n. 1, p. 14-38, 2013.

*Thais Cristina
Silva de Oliveira*

Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro do corpo editorial do Cosmopolítico.

O NOVO ITAMARATY: UM PROJETO POLÍTICO DE DESINTEGRAÇÃO REGIONAL

A América do Sul, apesar de um passado histórico de colonização comum, possui barreiras políticas internas devido aos processos de formação dos Estados nacionais que se deram de maneira diferente, e, muitas vezes, com disputas que geraram desavenças que perduram até hoje. O caso do Brasil, um dos mais significativos, por ter herdado a máquina pública e a monarquia de Portugal, contribuiu para que o sentimento de superioridade e não pertencimento da região - identificando-se muito mais com a Europa do que com a América - constituísse um afastamento da região desde o início da sua formação como país independente.

Não se reconhecer como sul-americano ou sentir-se superior aos outros países da região são, por si só, motivos bons o bastante para dificultar uma integração regional. Porém, o histórico da região mostra que sempre houve um esforço de cooperação a fim de favorecer, se não o bem da região, pelo menos o interesse nacional. Desse modo, ao longo dos anos, inúmeras tentativas de integração e cooperação regional foram propostas, sendo a mais marcante e significativa delas, em vigor até hoje, o projeto de integração econômica



regional que resultou no MERCOSUL, união aduaneira que existe desde 1991, tendo como países fundadores Uruguai, Argentina, Paraguai e Brasil.

O período de maior integração sul-americana é também conhecido como período “pós hegemônico”, por remeter a um desmantelamento dos laços de hegemonia Norte-Sul, em questão de defesa e economia, que sempre prevaleceram historicamente no continente, e dando maior destaque para uma aproximação Sul-Sul. Tal recorte temporal na região foi marcado, principalmente, pela convergência de propostas de inclusão social e desenvolvimentistas nacionais, sobretudo no que tange ao Brasil, já que a última sempre foi uma pauta em qualquer tipo de governo, de qualquer espectro, por ser considerada a questão central do país. Tais ideais eram também compartilhados no período pelos governantes dos países vizinhos, onde podemos citar alguns deles, governantes de esquerda e centro esquerda, como Rafael Correa, Evo Morales, Néstor e Cristina Kirchner, Lula, Nicanor Duarte e Hugo Chávez.

No que tange ao Brasil, o primeiro governo da conhecida “Onda Rosa” foi o Governo Lula (2003-2011). Este, ao assumir, deixou claro seu projeto de encarar a América do Sul como um projeto político, por meio do qual o Brasil conseguiria maior destaque no cenário internacional e uma liderança regional. Juntamente com seu Chanceler Celso Amorim, para atingir tal objetivo, maior ênfase foi posta no MERCOSUL e propostas de ampliação deste e de criação de outras instituições, com finalidades para além da econômica, foram propostas. A criação do Focem, em 2005, é um dos exemplos disso, sendo este um fundo para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, além de apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (MERCOSUL, 2021).

Maria Regina Soares de Lima e Carlos Milani (2019), defendem que a primazia política, a fim de elevar a capacidade de integração, deveria ser a prioridade dos governos da América do Sul. Medida esta que, como já exposto, Lula tomou desde sua posse. Outra característica seria a do Estado como ator econômico, para agir em prol do desenvolvimentismo, a fim de promover uma industrialização maior de seu território. No governo Lula, este Estado Desenvolvimentista se deu através de uma relação de maior transparência e de investimento em capital humano.

O ponto central deste Regionalismo, porém, seriam as questões sociais, naquele momento comuns a todos os países da região. Governos progressistas, de

esquerda e centro-esquerda, tendem, naturalmente, a prestar mais atenção a tais pautas. O escopo político de integração contribuiu para o investimento também em questões sociais, a fim de desenvolver a região, como um todo, para que esta fosse social e economicamente independente eventualmente.

Todas estas medidas, tomadas durante os anos do governo Lula, foram combinadas na criação da UNASUL, em 2008, na cúpula de Chefe de Estados em Brasília. Por iniciativa do governo brasileiro, mais uma vez demonstrando a vontade do Brasil de liderar a integração na região, a organização foi a primeira de cunho político, exclusivamente sul-americana, a reunir todos os países da região. Tal organização inovou ao criar instituições regionais inovadoras, como o Conselho de Segurança Sul-Americano, que desvinculou a noção de defesa da região à proteção dos EUA. Tais medidas serviram de modo a fortalecer o País frente a crises, pois possibilitaram que negociassem com outros centros econômicos com maior força e até então não tão próximos do Brasil, como na Ásia, ou seja, outros mercados emergentes do Sul Global. Maria Regina (2019) inclusive aponta que a principal ameaça para o fim desta integração tão fortalecida seria a falta de visão geográfica estratégica por parte do Brasil na região, postura assumida na gestão de Lula, e enfraquecida no governo sucessor.

O governo Dilma (2011-2016) herdou o apoio popular e o apelo do de Lula, mas em questões de política interna passou por um período mais conturbado, e isto implica, conseqüentemente, na política externa, fazendo com que as medidas da presidenta fossem mais moderadas em comparação às do antecessor. As pressões internas foram capazes de encerrar o mandato da ex-presidenta Dilma antes que seu 2º governo fosse concluído, e seu vice, Michel Temer, do PMDB, assumiu o governo do país. Tal ato teve conseqüências estruturais imensas para a PEB.

Em seu governo (2016-2018) uma nova estratégia para uma inserção internacional, diferente da autonomia proposta pelos governos anteriores, nasceu, a fim de deslegitimar todas as ações e conquistas do governo anterior. Desse modo, sua gestão foi composta pelos Chanceleres José Serra e Aloysio Nunes, ambos não provenientes da carreira diplomática. Uma diplomacia econômica focada em acordos bilaterais, a fim de atingir parcerias, não excluindo, porém, as relações sul-sul, ao reconhecer o valor econômico do Mercosul para o país, foi característica do governo. Temer foi um dos presidentes que participou e deu ênfase para a concretização do acordo econômico do bloco com a União Europeia na época. Além disso, foi também uma característica desta nova face da PEB o escopo mais militar, focado no combate

aos crimes acontecidos nas fronteiras brasileiras, como o narcotráfico, assunto, até então, tratado com delicadeza pelo governo anterior devido à necessidade de cooperação.

Os focos principais desta transição de Políticas Externas, que também é o traço comum mais forte entre os dois governos subsequentes aos do PT, são: o princípio da desideologização, a partir do afastamento de países como Venezuela e Cuba; a utilização política do argumento da crise dos refugiados venezuelanos no norte do País; e o apoio, por parte do governo brasileiro, à exclusão do país bolivariano de instituições e blocos internacionais e regionais, como o MERCOSUL e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Com relação a UNASUL, devido à desvalorização do escopo político, a instituição passou por problemas, ainda mais com as relações estreitas entre Brasil e Venezuela. A falta de vontade política do Brasil de continuar sua liderança no organismo também era visível, e, assim, essa conjuntura organizacional acarretou o não pagamento de seu corpo de funcionários e a perda de sua sede – este último também potencializado pela inatividade dos conselhos da organização (SIMÕES, 2019).

Ao fim deste período, então, com uma transição para uma Política Externa Brasileira (PEB) ainda mais dura, houve uma reformulação das diretrizes desta. Primeiro, a integração política na América do Sul deixou de ser prioridade, em favor da econômica, e, posteriormente, a região foi posta definitivamente de lado pelo Itamaraty baseado nos princípios do ex-Chanceler Ernesto Araújo.

Marianna Albuquerque e Josué Medeiros (2020) argumentam que Bolsonaro, desde o seu plano de governo, já mostrava uma quebra total com os governos progressistas da Onda Rosa e a radicalização da mudança no Itamaraty. Assim, os três pilares do novo Rio Branco de Bolsonaro e de seu ex-Chanceler Ernesto Araújo são a desideologização, o comércio e a segurança. O viés ideológico, no atual governo, é sempre posto à prova, em comparação com os governos anteriores. Além disso, críticas abertas a países como China, Cuba e Venezuela são frequentes por parte do presidente e de seus apoiadores, de forma sempre a reforçar o princípio da soberania nacional, frisando que o Brasil não compactua com tais ideais “comunistas” disseminados por estes países.

Além disso, a quebra para com os princípios da tradição diplomática brasileira, formulados nos feitos do Barão do Rio Branco, é, se não pauta central, certamente um objetivo a ser concluído. O Barão do Rio Branco foi o responsável pela conversão

do Itamaraty num sistema de organização e definição de valores internacionais, transformando a instituição em algo mais importante do que uma chancelaria. Esses valores apelavam ao que havia de melhor na consciência do público e eram reforçados pelas vitórias do Barão, ajudando a legitimar a República. Por isso, talvez, o Barão do Rio Branco era encarado como a encarnação do Brasil ideal. É justamente neste período que se inicia a valorização da sociedade brasileira pela tradição diplomática.

Por influência de Rio Branco, Joaquim Barbosa e vários outros diplomatas notáveis na história brasileira, criou-se um conjunto de valores que encarnaram uma ideia de Brasil: país pacífico, satisfeito com seu território, sem conflito com os vizinhos. Um país avesso a preconceitos raciais e religiosos, consciente da sua miscigenação, que tem como objetivo superar o subdesenvolvimento e a redução da desigualdade. No escopo externo, a visão do Brasil é a da defesa dos Direitos Humanos, do meio ambiente, força construtiva de moderação e equilíbrio, para construir um Sistema Internacional mais equilibrado, pacífico e democrático.

Este pensamento, portanto, enraizado na comunidade, dá a entender que há outra maneira de ser potência: uma potência ambiental, dos Direitos Humanos, de promoção da paz. Rejeita-se a soberba com os países menos desenvolvidos, admira-se a reconciliação, o equilíbrio, e aspira-se à moderação, ao senso de proporção. Graças ao êxito do passado, esse sistema de valores éticos e políticos da diplomacia obteve sua consagração. Esses valores foram internalizados pela população, e passou a ser impensável imaginar um Brasil de personalidade internacional diferente.

A partir disso, posicionamentos como o do governo de Bolsonaro, ao tomar partido de Donald Trump nas eleições americanas, e suas posturas céticas com relação ao desmatamento na Amazônia e, conseqüentemente, sua preservação, são choques grandes para a diplomacia nacional. Os países do Mercosul ou da América do Sul são deixados em segundo plano durante sua gestão, preterindo-os à um alinhamento com os Estados Unidos. Este é o ponto crucial onde é posto de fato um fim na integração Sul-Sul, e a região é deixada completamente de lado. O que era um projeto político de integração, passou a ser um projeto político de desintegração no governo Bolsonaro.

O novo período neoliberal inaugurado a partir de 2017 na região e também no mundo, com a necessidade de reformulação e realinhamento de políticas externas, a fim de quebrar a tradição dos governos passados, tem como exemplo a ascensão de governos de direita ao redor do globo: Donald Trump nos EUA, Jimmy Morales

na Guatemala, Porfirio Lobo Sosa e Juan Orlando Hernández em Honduras, Horacio Cartes no Paraguai e Mauricio Macri na Argentina. No que tange ao Brasil, Michel Temer e Jair Bolsonaro inauguraram, respectivamente, governos de direita e extrema direita que buscaram, acima de tudo, um afastamento ideológico na PEB. Com medidas radicais como o apoio a expulsão da Venezuela do MERCOSUL e da OEA no governo de Temer e a saída do Brasil da UNASUL no governo de Bolsonaro, este “Novo Itamaraty”, delineado na proposta de governo do atual presidente da República, mostra que busca, acima de tudo, reformular as bases tradicionais do Rio Branco, especialmente as dos últimos 30 anos.

Desse modo, as posturas tomadas pelos dois últimos governos, de modo a se afastar cada vez mais da região de seus vizinhos, de diferenciadas maneiras, constituem, hoje, o principal desafio para uma integração regional na política externa contemporânea.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Marianna; MEDEIROS, Josué. **A crise da democracia no Brasil: do lulismo ao bolsonarismo**. In: LIMA, Maria Regina Soares... [et al.] América do Sul no século XXI: desafios de um projeto político regional. Rio de Janeiro: Grupo Multifoco, 2020, p 52-69.

COLETTA, Ricardo Della. **Ernesto Araújo exclui curso sobre América Latina de formação de diplomatas**. Folha de São Paulo, 16 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/chanceler-exclui-curso-sobre-america-latina-de-formacao-de-diplomatas.shtml>. Acesso em 15 de maio de 2021.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM). Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>. Acesso em 15 de maio de 2021.

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. **AS SEMELHANÇAS ENTRE OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO NA POLÍTICA EXTERNA (2016-2019)**. Revista Neiba, Caderno Argentina-Brasil. Volume 9, 2020, p. 01-19. 2020.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. **Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro**. Relações Internacionais, Lisboa, n. 64, p. 117-137, dez. 2019. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992019000400008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 15 de maio de 2021.

SIMÕES, Renata Moraes. **A MODIFICAÇÃO DA POSTURA BRASILEIRA NA UNASUL: DA CRIAÇÃO À FORMALIZAÇÃO DA SAÍDA DO BLOCO (2008-2019)**. Revista Neiba, Caderno Argentina-Brasil. Volume 8, 2019, p. 01-08. 2019.

*Amanda Mercês
de Oliveira e
Nicolas Gabriel
Rodrigues*

Graduandos em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membros do corpo editorial do Cosmopolítico.

O QUE PODEMOS ESPERAR DAS METAS ESTABELECIDAS NA CÚPULA DO G7 DE 2021?

1 O QUE É O G7, SUAS ORIGENS E RELEVÂNCIA NO MUNDO

Fundado em 1975, o Grupo dos Sete (G7) é composto pelos sete países mais industrializados e desenvolvidos do globo, são eles: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido; para mais, a União Europeia (UE) também participa nas reuniões, sendo representada pelos presidentes da Comissão Europeia e do Conselho Europeu. Também temos a atuação de algumas instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu. Para termos noção da dimensão da potência e influência deste fórum, essas nações, conforme dados do FMI, constituem 40% do PIB (Produto Interno Bruto) mundial, 10% da população do planeta e também possuem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais elevado (G7 FRANCE, 2019).

Durante a década de 1970 e seus acontecimentos, as potências da época viram a necessidade de discutir temas e pautas da economia mundial num ambiente mais informal. Foi o presidente francês Valéry Giscard d'Estaing (1926-2020) quem tomou a iniciativa de reunir os chefes



de Estado da Alemanha, dos Estados Unidos, do Japão, da Itália e do Reino Unido, em 1975, na comuna francesa de Rambouillet. Num primeiro momento, foi apenas um G6, o Canadá foi incorporado como sétimo membro na conferência do ano seguinte, em 1976, em Porto Rico. Somente no ano seguinte tivemos a integração da Rússia, transformando o fórum no G8, porém, ela foi expulsa em 2014 em razão da anexação da Crimeia.

Ao longo dos anos, os trabalhos do G7 evoluíram e se ramificaram para outros temas e debates em decorrência de novas necessidades, acontecimentos no globo e eventos políticos. Por mais que o propósito inicial fosse essencialmente a discussão de políticas e relações econômicas de curto prazo entre os membros, foi possível presenciar uma expansão desse propósito com a adesão de uma abordagem mais geral e mais estruturante, adicionando à pauta das reuniões múltiplas questões políticas e sociais, sobretudo no âmbito do desenvolvimento sustentável, da saúde e de metas de meio ambiente em escala mundial.

2 CÚPULA DO G7 DE 2021

Entre os dias 11 e 13 de junho de 2021 foi realizada a 47^a Cúpula do G7, no Reino Unido, enquanto o país detém a presidência do fórum. A reunião teve a participação dos líderes dos sete países membros do grupo; e contou com o comparecimento de representantes da União Europeia (Ursula von der Leyen, presidente da Comissão e Charles Michel, presidente do Conselho) e os líderes da Índia (Narendra Modi), Coreia do Sul (Moon Jae-in) e Austrália (Scott Morrison) como convidados do primeiro-ministro britânico.

A cúpula de 2021 ocorreu após a do ano anterior ter sido cancelada em razão da pandemia de COVID-19, e esse foi justamente o tema central da agenda programada para a reunião, juntamente com as preocupações em torno das mudanças climáticas nos últimos anos. Além disso, outras pautas presentes na agenda foram: os planos de recuperação econômica; a reforma da tributação das multinacionais; e questões problemáticas a respeito da China, como o avanço econômico e da influência chinesa no Sul Global¹, violação dos direitos humanos por parte do governo chinês com Hong Kong e devido à relação de trabalho forçado com a minoria muçulmana uigur (CONSELHO Europeu, 2021).

¹ O Sul Global é um termo contemporâneo que se refere aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, além dos países emergentes. Compõem o Sul Global todos os países que não integram a lista dos países ricos, sendo estes integrantes do Norte Global.

2.1 O COMBATE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

De fato, o combate à pandemia da Covid-19 tornou-se o tema central da cúpula e a preocupação principal a respeito de como enfrentar essa ameaça global, até mesmo acendendo o alerta sobre a necessidade da criação de políticas e medidas de coordenação internacional para prevenir futuras pandemias. Boris Johnson foi a figura destaque nesta pauta ao apresentar diversas propostas, como a necessidade de desenvolver uma abordagem global para pandemias, a garantia de uma distribuição global equitativa das vacinas contra o coronavírus e a projeção de planos de prevenção de futuras pandemias — buscando evitar que ocorra outro colapso econômico e social como o ocorrido em 2020 devido a Covid-19 (HOLDEN, 2021).²

A priori, Johnson ressalta que a preparação internacional para uma pandemia será a grande prioridade de seu mandato na presidência do G7, trabalhando em conjunto com os outros membros. O primeiro-ministro vem expondo esse discurso publicamente desde o início de 2021 em múltiplos espaços, especialmente na última Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), onde ele apresentou seu plano de cinco pontos para prevenir futuras pandemias.

[O plano consiste em] uma rede mundial de centros de pesquisa zoonótica, desenvolvendo capacidade de fabricação global para tratamentos e vacinas, o projeto de um sistema de alerta precoce de pandemia global, o acordo de protocolos globais para uma futura emergência de saúde e a redução de barreiras comerciais (GOV.UK, 2021).

No que tange à questão da distribuição global de forma igualitária das vacinas contra a Covid-19, destaca-se a adesão dos Estados Unidos à iniciativa do consórcio Covax Facility da Organização Mundial de Saúde (OMS), tornando-se o último país do G7 a incorporá-lo. A Covax anunciou o compromisso de fornecer aos países pobres e em desenvolvimento cerca de 1,3 bilhão de doses da vacina este ano, enquanto o Reino Unido está fornecendo £548 milhões para o esquema (GOV.UK, 2021).³ Para mais, assim como está descrito no comunicado final da cúpula, o G7 se comprometeu a doar dois bilhões de doses para os países do Sul Global ⁴, sendo que um bilhão de doses serão distribuídas ainda em 2021. Por fim,

2 HOLDEN, Michael. UK's Johnson to host virtual G7 meeting to push for global vaccine roll-out. Reuters, Londres, 13 de fev. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-britain-g7-idUSKBN2A-DOPN>. Acesso em 15 jul. 2021.

3 Prime Minister to host virtual meeting of G7 leaders. GOV.UK, Londres, 13 de fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-to-host-virtual-meeting-of-g7-leaders>. Acesso em: 16 jul. 2021.

4 Compreende-se Sul Global como a classificação dada aos países periféricos e semiperiféricos do sistema interna-

o fórum se comprometeu a conduzir investigações acerca da origem do vírus e a responsabilidade de pensar formas e medidas de como o mundo pode se reconstruir melhor após o coronavírus.

2.2 CLIMA E MEIO AMBIENTE

Outro tema central da cúpula foi o debate em torno das mudanças climáticas e perda da biodiversidade perceptíveis nos últimos anos em todo o planeta.

Por meio de ação global e liderança conjunta, 2021 deve ser um ponto de viragem para o nosso planeta, pois nos comprometemos com uma transição verde que reduz as emissões, aumenta a ação de adaptação em todo o mundo, interrompe e reverte a perda da biodiversidade e, por meio de políticas e transformação tecnológica, cria novos empregos de alta qualidade e aumenta a prosperidade e o bem-estar (COMUNICADO Oficial do G7, 2021, p. 14 - tradução própria)⁵

Ademais, foi estabelecido a dedicação em acelerar os esforços para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e manter o limite de aquecimento global de 1,5 °C ao alcance, além de fortalecer “a adaptação e resiliência para proteger as pessoas dos impactos das mudanças climáticas, travando e revertendo a perda de biodiversidade, mobilizando financiamento e alavancando inovação para atingir esses objetivos”.⁶

Boris Johnson afirmou que a pauta do clima e meio ambiente é sua prioridade-chave à frente da presidência do G7 e como anfitrião da próxima Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 2021 (COP-26) prevista para novembro. A sua proposta é um plano de quatro áreas-chaves: os impostos de fronteira sobre o carbono; as finanças verdes, a eliminação do carvão; e a ajuda aos países mais pobres a intensificar a ação climática para ser trabalhado em uma ação coordenada com os membros do grupo (THORPE, 2021).⁷

2.3 IMPOSTO MÍNIMO PARA MULTINACIONAIS

cional.

5 Tradução nossa. No original: “*Through global action and concerted leadership, 2021 should be a turning point for our planet as we commit to a green transition that cuts emissions, increases adaptation action worldwide, halts and reverses biodiversity loss, and through policy and technological transformation, creates new high quality jobs and increases prosperity and wellbeing*”.

6 Tradução nossa. No original: “[...] *adaptation and resilience to protect people from the impacts of climate change, halting and reversing biodiversity loss, mobilising finance and leveraging innovation to reach these goals*.”

7 THORPE, David. Battle looms for Morrison over EU/G7 carbon border tax. The Fifth Estate, Sydney, 16 de fev. 2021. Disponível em: <https://thefifthestate.com.au/business/government/battle-looms-for-morrison-over-eu-g7-carbon-border-tax/>. Acesso em 16 jul. 2021.

A pauta da reforma tributária das megacorporações faz parte de um plano antigo da agenda dos países desenvolvidos, mas que ganhou forma e avanços na reunião do G7. Em suma, a proposta consiste em fazer as multinacionais pagarem impostos onde operam, sem possibilidade de esquivar-se das taxas dentro da legalidade a depender do local. Na realidade, a ideia de criar um patamar tributário mínimo que as alcance já vem sendo arquitetada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), desde a crise financeira de 2008.⁸ Esse projeto tem como principal aliado o presidente dos EUA, Joe Biden, assim como os líderes e seus ministros das finanças dos países membros do grupo.

A proposta do imposto global mínimo se baseia em dois pilares: fixar uma alíquota mínima global e construir um sistema voltado para distribuir os impostos das megacorporações de forma mais justa, conforme os lucros obtidos em cada país, independentemente de sua sede. Assim sendo, foi estabelecido uma taxa de 15% em cima dos lucros das 100 maiores e mais lucrativas empresas do mundo, ao passo que cria regras comuns e evita a concorrência fiscal excessiva (PRESSE, 2021).

Esta é a diretriz principal apresentada naquilo que o Ministro das Finanças do Reino Unido, Rishi Sunak, intitulou de “um acordo histórico” no encontro do G7. Em resumo, a finalidade do projeto é combater um sistema internacional complexo e repleto de brechas e desestimular multinacionais a migrarem suas operações para locais onde costumam lucrar com jurisdições onde pagam pouco ou nenhum imposto — na maioria das vezes, locais que não ofereçam garantia de direitos trabalhistas e baixos salários, representando, assim, um gasto a menos para as corporações.

2.4 RECUPERAÇÃO ECONÔMICA E EMPREGOS

Em se tratando da pauta discursiva sobre o cenário econômico e os possíveis caminhos para a sua recuperação, o G7 inicia com a seguinte introdução:

Nossos planos para a recuperação da COVID-19 precisam nos colocar no caminho de um crescimento forte, sustentável, equilibrado, inclusivo e resiliente, não apenas abordando os desafios imediatos decorrentes da pandemia, mas também as mudanças de longo prazo na economia e sociedade globais, incluindo tendências demográficas, tecnológicas e ambientais, e desigualdades entre e dentro dos países, muitas das quais foram ampliadas pela pandemia COVID-19. (COMUNICADO Oficial do G7, 2021, p. 8 - tradução nossa)

De fato, o principal impacto da pandemia foi o colapso econômico e social

⁸ VALENTE, Fernanda e PAIVA, Letícia. Imposto mínimo global pode ter benefícios rasos para Brasil e outros emergentes. JOTA, São Paulo, 01 de jul. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/imposto-minimo-global-beneficios-brasil-emergentes-01072021>. Acesso em 02 ago. 2021.

lesionado pelos países e o sistema internacional. Diante disso, a resposta de muitas nações foi a criação de programas auxiliares para os cidadãos e as empresas para garantir proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela COVID-19. Alguns desses programas são: transferência de renda aos cidadãos; manutenção do emprego e da renda aos trabalhadores e empregadores; e apoio aos negócios das microempresas e empresas de pequeno porte com empréstimos de condições especiais. Outras propostas nesse sentido foram o apoio fiscal e medidas de liquidez. Dados do Grupo dos Sete estimam que foram gastos cerca de US\$ 12 trilhões para o financiamento desses programas.

Conforme o comunicado oficial, o G7 se compromete a apoiar as economias “pelo tempo que for necessário” para garantir o crescimento econômico. Ademais, na discussão sobre as medidas para lidar com a crise econômica, a proposta do imposto mínimo das multinacionais foi citado como uma possível fonte de receita fiscal para apoiar o crescimento econômico (CONSELHO Europeu, 2021). Até o momento, ficou acordado a alíquota de 15%, porém, são previstas novas discussões com novos parceiros, como o G20 e a OCDE, sobre o tema, mas alguns países já sinalizam para um aumento da taxa — a França sugere cerca de 25%.

Por fim, os próximos passos do G7 para promover uma rápida recuperação econômica estão em suas prioridades, “incluindo proteção, apoio e criação de empregos decentes, e investir em infraestrutura de qualidade, inovação, treinamento e habilidade e enfrentar as desigualdades” (COMUNICADO, 2021).⁹ Tudo isso objetivando uma “transformação verde e digital” para aumentar e qualificar a produtividade, ao passo que reduz as emissões de gases do efeito estufa dentro das metas de líquido zero até 2050.

2.5 QUESTÕES COM A CHINA

Em sua primeira participação no G7, Joe Biden presenciou duras e severas críticas da China em comunicado divulgado no final do encontro. Os itens criticam falta de transparência na investigação sobre a origem do Sars-Cov-2, intervenção estatal e práticas comerciais distorcidas e desrespeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, especialmente em Hong Kong e Xinjiang, onde vivem os uigures, minoria muçulmana (PINTO, 2021).

A influência da economia da China na América do Sul é expressiva. O país é

⁹ Tradução nossa. No original: “including protecting, supporting and creating decent jobs, and investing in quality infrastructure, innovation, training and skills and addressing inequalities”.

o maior parceiro comercial do Brasil, e na Argentina nos últimos anos. As relações comerciais entre Brasil e Argentina se configuram basicamente na troca de bens industrializados, produzidos pelo gigante verde e amarelo, por bens manufaturados importados do nosso vizinho. Contudo, desde o início da pandemia da COVID-19, a indústria automobilística — motor principal dessa engrenagem — teve queda significativa em sua produção, ao passo que os bens primários continuaram, e até aumentaram, suas demandas. Com a participação do gigante vermelho, essa relação tende a ser alterada, devido ao investimento no setor industrial argentino, o que tende a levar o país a diminuir suas relações com o Brasil e priorizar as relações com a China (CARMO, 2020).

Assim, o país asiático causaria uma reconfiguração nas relações econômicas entre os países da região, além de se fazer presente no “quintal”, impenetrável, do país norte-americano, o que pode elevar os níveis de tensão entre as potências.

3 REUNIÃO SOBRE A CRISE NO AFGANISTÃO

Boris Johnson convocou uma reunião extraordinária com os membros do G7 pouco após o encontro de 2021. O motivo: a crise humanitária no Afeganistão. Com o anúncio feito pela Casa Branca de retirada das tropas do Afeganistão onze dias antes do prazo — a princípio 11 (onze) de setembro —, somado ao comunicado do Talibã que proibiria a saída do país após o dia 31 (trinta e um) de agosto — novo prazo para retirada das tropas (EL País, 2021).

Nesse cenário de tensão, o líder do Reino Unido usou o espaço e influência do G7 para tentar convencer Washington a prorrogar o prazo para abdicar da assistência prestada ao Afeganistão, em prol de assegurar a retirada de todos os ocidentais, e afegãos que desejassem sair do país, de maneira segura. Mesmo pressionado por seus principais parceiros comerciais, os EUA se mantiveram firmes e recusaram o pedido de Johnson. Vale mencionar que, caso aceitasse alterar o prazo para retirada das tropas, Biden precisaria dialogar com o Talibã, o que poderia ser encarado como uma humilhação para o seu povo e motivo para auto-glorificação por parte do Talibã. Assim, a crise humanitária que tem ocorrido no Afeganistão será tema de preocupação para o G7 — que já se pronunciou dizendo que atuará na região associado à ONU (Organização das Nações Unidas) e ao G20.

4 CONSIDERAÇÕES

Diante da exposição acima, podemos afirmar que existem muitos anseios e expectativas da sociedade civil, dos países e do sistema internacional entorno das metas estabelecidas na Conferência do G7 de 2021. Foram diversas as pautas e temas debatidos na reunião, mas é possível destacar quatro principais e que, com certeza, são prioridades devido à demanda por uma atenção especial e urgente da comunidade internacional como um todo: o combate a pandemia da COVID-19, seus efeitos colaterais e a preparação e coordenação internacional visando a planos e medidas de enfrentamento de futuras pandemias; as mudanças climáticas e a perda da biodiversidade sentidas nos últimos anos; os impactos na economia e os planos de sua recuperação e reconstrução; e uma pauta recente, a crise humanitária no Afeganistão com a tomada de poder pelo Talibã.

No que tange a primeira pauta, precisamos ressaltar que, por mais que a pandemia tenha atingido a todos, ela não os afetou da mesma maneira. Na realidade, ela serviu para escancarar fissuras e diferenças socioeconômicas entre os países e como estes estão lidando com a situação. É nítido como os países do Sul e suas populações foram os mais abalados devido suas distintas e complexas realidades e questões internas. A ausência de um sistema de saúde bem estruturado e qualificado para lidar com os casos da doença; baixa testagem da população; dificuldades na implementação de medidas sanitárias como o isolamento social; e, um problema recente, o impasse na aquisição de vacinas contra a COVID-19, são os gargalos que o Sul Global tem enfrentado desde o início da pandemia.

Desde 2020, testemunhamos um crescimento da pobreza e desigualdade social, aumento da fome pela redução da renda familiar e níveis recordes de desemprego, esses fatores derivam, especialmente, do aumento no preço dos combustíveis, do botijão de gás, da energia elétrica, de remédios e da cesta básica. O aumento desses produtos é refletido na esfera econômica em aspectos como a elevação da inflação, da cotação do dólar e da taxa de juros. Esse cenário retrata a segunda pauta, os impactos na economia e as formas de enfrentá-los. De fato, a adoção dos programas de transferência de renda em diversos países foram importantes para auxiliar os cidadãos a passarem pela pandemia. Porém, alguns deles, como o auxílio emergencial no Brasil, têm se mostrado insuficientes para assegurar o sustento de famílias pobres frente às altas de itens essenciais como os mencionados anteriormente.

Ainda na segunda pauta, o trabalho se tornou um elemento fundamental para garantir o sustento de várias famílias, especialmente negras e pobres. Todavia,

diante do cenário pandêmico, ele também se tornou um instrumento que empurrou os trabalhadores num dilema cruel e desumano, trabalhar para não morrer de fome ou morrer pelo vírus. Outra questão é como a atividade trabalhista tem causado desgastes físico e psicológico nas pessoas que, infelizmente, tiveram que manter a jornada presencial para assegurar sua sobrevivência e de seus familiares, sendo que a maioria teve que assumir mais de uma jornada para complementar a renda financeira. A partir disso, o G7 e outros países têm sérias demandas pela frente a serem debatidas sobre a pauta do trabalho com a sociedade civil e as empresas.

Da transição do microcosmo para o macrocosmo, o sistema econômico internacional sofreu graves impactos da pandemia, provocando recessão e baixo ou crescimento negativo em vários países ao redor do mundo. Por mais “prósperos” que sejam os planos de recuperação e reconstrução da economia, as decisões do G7 podem não funcionar ou encontrar graves entraves devido à grande influência chinesa e sua força como um dos principais locomotores da economia global.

Em se tratando da pauta das mudanças climáticas, os anos de 2020-21 foram exemplos das manifestações dessas alterações. As altas temperaturas no Canadá chegando na casa dos 50 °C; o frio intenso no Brasil que provocou a morte de moradores de rua e trouxe prejuízos para a agricultura; a Europa sofrendo com fortes enchentes e as queimadas intensas que assolam a região; e os agitados furacões nos Estados Unidos são apenas alguns dos fenômenos que a comunidade científica indica como os efeitos colaterais da intensificação do aquecimento global. De fato, esses e outros fenômenos deixam bem nítido a necessidade e iminência de múltiplas discussões acerca da questão, mas que tragam soluções efetivas, como pensar um modelo de vida e economia verde e sustentável, a partir de uma coordenação da comunidade internacional e das multinacionais.

No que tange a crise no Afeganistão, o governo autoritário que passa a atuar no país após a saída dos EUA tende a aumentar, de maneira considerável, o número de migrantes e pessoas deslocadas para os países vizinhos e para Europa ocidental. A migração para o continente europeu, assim como os pedidos de refúgio, causam preocupação na comunidade europeia pois causa consequências sociais e econômicas para os países que abrigam essas pessoas em condições precárias. Além disso, cabe aos países ocidentais, capitaneados pelos Estados Unidos, a tentativa de diálogo com o Talibã. O afastamento intencional dos países ocidentais deixa espaço para que outros atores assumam esse papel, e como não há vácuo na política, o espaço deixado pelos EUA tende a ser ocupado por outros atores igualmente importantes,

tais como a China e a Rússia.

Em síntese, a reunião e o comunicado oficial do G7 emanam um discurso de se pensar caminhos de uma reconstrução melhor, mais forte, resiliente, sustentável, equilibrada e inclusiva. Contudo, é apenas a narrativa de uma face superficial, sem grandes significados ou marcos de mudanças. Quer dizer, não basta apenas reconhecer a existência dos problemas supracitados e que ameaçam a sociedade, é necessário convocar debates acerca das questões, pensar em formas efetivas de solucionar os problemas e executá-las, e é justamente essa última parte que está ausente na atuação do Grupo dos Sete.

Portanto, essas e outras pautas precisam de uma atenção emergencial para serem discutidas e pensadas maneiras e propostas para solucioná-las, mas isso não será possível se ocorrer apenas no círculo fechado das grandes economias. É necessário mais participação, especialmente daqueles que convivem diretamente com as questões apresentadas, outras autoridades nacionais, atores regionais e locais e a sociedade civil. Não se pode querer discutir questões dos países do Sul sem incluir estes devidamente no meio, justamente os que conhecem os problemas e sabem sobre suas respectivas realidades. Não se pode falar em maneiras de salvar o mundo sem incluir o restante do mundo na conversa. A promoção de um debate amplo e aberto se mostra essencial, pois é um espaço onde múltiplas e distintas ideias são sugeridas e passíveis de serem desenvolvidas, e é justamente disso que precisamos para enfrentarmos esses problemas e suas graves consequências na atualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARBIS BAY G7 SUMMIT COMMUNIQUÉ. **G7 Cornwall UK 2021**. Disponível em: <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-5.pdf>. Acesso em: 16 de jul. de 2021.

CARMO, Marcia. 'ArgenChina': por que a China desbancou o Brasil como maior parceiro comercial da Argentina. **BBC News Brasil**, 25 de ago. de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53862542>. Acesso em 17 de jul. de 2021.

CIMEIRA DO G7 - CORNUALHA, REINO UNIDO, 11-13 DE JULHO DE 2021. **Conselho Europeu**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2021/06/11-13/>. Acesso em 15 de jul. de 2021.

SÁNCHEZ-VALLEJO, Maria Antonia. G7 fracassa em tentativa de fazer Biden estender prazo de retirada do Afeganistão. **El País**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-24/g7-fracassa-em-tentativa-de-fazer-biden-estender-prazo-de-retirada-do-afeganistao.html>. Acesso em: 25 de ago. de 2021.

HOLDEN, Michael. UK's Johnson to host virtual G7 meeting to push for global vaccine roll-out. **Reuters**, Londres, 13 de fev. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-britain-g7-idUSKBN2AD0PN>. Acesso em 15 jul. 2021.

PINTO, Ana Estela de Sousa. Joe Biden obtém do G7 comunicado mais duro sobre a China. **O Tempo**, 13 de jun. de 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/mundo/joe-biden-obtem-do-g7-comunicado-mais-duro-sobre-a-china-1.2498556>. Acesso em: 23 de ago. de 2021. PRESSE, France. Entenda os principais pontos do acordo do G7 para tributar multinacionais. **G1**, 05 de jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/05/entenda-os-principais-pontos-do-acordo-do-g7-para-tributar-multinacionais.ghtml>. Acesso em 15 ago. 2021.

PRIME MINISTER'S OFFICE, 10 Downing Street. Prime Minister to host virtual meeting of G7 leaders. **GOV.UK**, Londres, 13 de fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-to-host-virtual-meeting-of-g7-leaders> . Acesso em: 16 jul. 2021.

THORPE, David. Battle looms for Morrison over EU/G7 carbon border tax. **The Fifth Estate**, Sydney, 16 de fev. 2021. Disponível em: <https://thefifthestate.com.au/business/government/battle-looms-for-morrison-over-eu-g7-carbon-border-tax/>. Acesso em 16 jul. 2021.

WHAT IS THE G7. **G7 France**. Disponível em: <https://www.elysee.fr/en/g7/2019/01/01/what-is-the-g7>. Acesso em: 12 de jul. de 2021.

VALENTE, Fernanda e PAIVA, Letícia. Imposto mínimo global pode ter benefícios rasos para Brasil e outros emergentes. **JOTA**, São Paulo, 01 de jul. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/imposto-minimo-global-beneficios-brasil-emergentes-01072021>. Acesso em 02 ago. 2021.

Cultura

Felipe Garcia de Barros

Pós Graduado em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Recebido em: 22/02/2021

Aprovado em : 07/03/2022

MÁRIO TRAVASSOS, O PAI DA GEOPOLÍTICA BRASILEIRA

MÁRIO TRAVASSOS, THE FATHER OF BRAZILIAN GEOPOLITICS

RESUMO: Mário Travassos surgiu no século XX como um dos primeiros pensadores da geopolítica sul americana e o papel do Brasil dentro desta dinâmica. Em seu trabalho, *Projeção Continental do Brasil* de 1935, Travassos desenvolverá conceitos basilares como os antagonismos sul americanos, a “fatalidade” da geografia e a função de intervenções humanas em uma dada questão geográfica. Travassos verá dentro do continente uma rivalidade entre o Brasil e a Argentina para se projetar para além de suas fronteiras, se utilizando da geografia para avançar sobre o *pivot* sul americano (a Bolívia). Além disso, Travassos também trará ao debate a crescente intervenção norte-americana no continente a partir de oportunidades dadas pela geografia, a partir do Caribe e pelos rios, a fim de obter recursos industriais.

Palavras-Chave: geopolítica, América do Sul, Brasil.

ABSTRACT: Mário Travassos emerged in the 20th century as one of the first thinkers of South American geopolitics and the role of Brazil within its dynamic. In his work, *Projeção Continental do Brasil* from 1935, Travassos will develop basic concepts such as South American antagonisms, the “fatality” of geography and the role of human intervention in a geographical issue. Travassos will see in the continent a rivalry between Brazil and Argentina to project themselves beyond their borders, using the geography of the South American *pivot* (Bolivia). In addition, Travassos will also bring to the debate the growing North American presence in the continent, from the Caribbean into the rivers, in order to obtain industrial resources.

Keywords: geopolitics, South America, Brazil.



RESENHA

A base da geopolítica brasileira é moldada no princípio do século XX, tendo Mário Travassos como um de seus mais relevantes expoentes. Ele deu uma perspectiva brasileira ao nascente debate suscitado por Ratzel, na Europa, e influenciou toda uma geração, tendo grandes nomes como Meira Mattos e Golbery entre eles. Travassos escreve sua obra máxima, o “Aspectos Geográficos Sul Americanos”, em 1931, mas logo em sua segunda edição de 1935 altera o seu nome para “Projeção Continental do Brasil”. A obra foi escrita com o mesmo espírito da Revolução de 1930, quando o país buscava interiorizar a economia, ocupar seu território, e países como a Argentina e os Estados Unidos igualmente se lançavam na disputa por acesso ao espaço sul-americano. Assim, Travassos olha para a geografia sul-americana para explicar os desafios da política externa nacional e suas consequências políticas.

Destarte, Travassos identifica dois “antagonismos” que pautaram a evolução política do continente e sua dinâmica regional e internacional. O primeiro destes antagonismos é a divisão da massa continental entre uma vertente pacífica e outra atlântica pela cordilheira dos Andes. Tal separação criaria uma preponderância para a vertente atlântica por sua facilidade de acesso a centros dinâmicos do mundo, enquanto a vertente pacífica permaneceria isolada. Conseqüentemente, a vertente pacífica dependeria dos dois (outros) antagonismos existentes: o amazônico e o platino, sendo estes divididos pelo planalto central brasileiro. As bacias hidrográficas que formam estes antagonismos seriam fatores homogeneizadores em suas respectivas regiões e competidoras entre si.

No trabalho de Travassos, a geografia é fundamental e pauta toda a dinâmica. Em seus estudos, rios, ao contrário da ideia tradicional de barreiras e fronteiras, são, na verdade, comunicadores que facilitam o intercâmbio e homogeneizam uma região. Ademais, Travassos aponta para duas causalidades geográficas nos Andes: os pasos e os nudos, sendo os pasos passagens naturais na cordilheira, e os nudos centros de dispersão de águas entre do lado pacífico para o atlântico, conforme figura abaixo. Essas fatalidades naturais podem, entretanto, ser neutralizadas ou ampliadas pela ação humana através da construção de infraestrutura de transporte concorrente ou complementar. Relativo a América do Sul, como será exposto mais a frente, a Argentina busca potencializar a ação natural centrípeta da bacia do Prata com infraestrutura complementar atraindo para si o *pivot* sul-americano da Bolívia,

enquanto o Brasil busca anular este fenômeno no Prata com a construção de vias alternativas de transporte em seu território.

Mapa 01 - Bacia Amazônica.



Fonte: Travassos, 1935, p.47

Desta forma, quatro países se destacam nas dinâmicas do continente Sul Americano: Argentina, Bolívia, Estados Unidos e Brasil. A primeira, a Argentina, surge como o principal antagonista regional ao Brasil, por conta de sua posição geográfica privilegiada na Bacia do Prata. Neste contexto de disputa pela preponderância ao se projetar para o interior do continente, a Argentina passa a tomar medidas que visam aumentar o potencial centrípeto de sua bacia através de ferrovias complementares ao fluxo natural de suas águas. Estas ferrovias terão como objetivo ligar o interior do continente, em particular o *pivot*, a Buenos Aires. Esta medida exacerbaria o já existente fluxo do rio da Prata, e criará as condições do país alcançar o altiplano e em seguida se projetar para as demais regiões do continente. Como será mostrado adiante, tal fato coloca o projeto argentino em disputa direta com os anseios brasileiros de projeção para o continente, trazendo a disputa do âmbito geográfico para o político.

Neste ponto, Travassos toca em uma de suas principais ideias, a Bolívia como o *pivot* Sul-Americano, ou em suas palavras, o “triângulo estratégico”, formado por Cochabamba-Sucre-Santa Cruz de La Sierra, que dá acesso a todas as regiões. A Bolívia se encaixa em uma localização privilegiada no continente, tendo acesso à vertente pacífica, e às Bacias do Prata e Amazônica simultaneamente. Entretanto, esta localização também é a causa de uma forte instabilidade política inerente à sua própria geografia. Apesar do país estar mais fortemente ligado à sua vertente

pacífica, ao ser derrotado pelo Chile, se viu forçado a olhar para o ocidente, além de ser objeto de cobiça por sua centralidade.

Quanto ao Brasil, Travassos se baseia na divisão regional de Delgado de Carvalho (TRAVASSOS, 1935. p.110) Brasil Amazônico, Nordeste Sub-Equatorial, Vertente Oriental dos Planaltos e Brasil Platino. Bacia Amazônica, Platina, Vertente Oriental e Nordeste. No entanto, Travassos vê como necessário precisar essas quatro regiões e aponta que:

[...] o Brasil Amazonico comportando a região serrana (maciço granítico das Guianas), a depressão amazonica (calhas do Amazonas e seus afluentes) e a Hilheia (região das matas); o Nordeste Sub-Equatorial abrangendo o Golfão Maranhense (sorte de transição da Amazonia), a bacia do Parnaíba, as Serras e Chapada da Vertente Norte-Oriental (regiões semi-áridas), o litoral, a mata e o agreste de Pernambuco (balizada pelo cabo de S. Roque, foz do S. Francisco e Serra da Borborema); a Vertente Oriental dos Planaltos compreendendo o litoral baiano espiritosantense (inclusive as bacias do Paraguassú, Jequitinhonha e Doce) e região das chapadas (zona alta), o vale do S. Francisco, o Sul mineiro e o vale do Paraíba; o Brasil Platino englobando a costa ou contra-vertente oceanica (entre o Atlantico e a Serra do Mar) a Região Serrana (Serra do Mar e Geral) a região do Planalto (alternação de campos e matas, região suporte dos afluentes orientais do Paraná), a campanha rio-grandense e a baixada matogrossense (TRAVASSOS, 1935. p.110-111)

Pelo fato destas regiões terem poucas conexões naturais entre si, a intervenção humana de construir ferrovias e rodovias foi central para sua interconexão e diminuir as barreiras naturais.

Destas regiões, o Brasil Amazônico e Brasil Platino merecem destaque. Bacias hidrográficas tradicionalmente são meios naturais de comunicação de uma região, o que as confere um poder centrípeto, concentrador dos recursos e populações espacialmente, tal fenômeno leva a uma homogeneização de toda zona de atuação da Bacia por meio das relações de transporte facilitado. Entretanto, tal efeito é um fatalismo geográfico e cada vez mais vem sendo questionado por intervenções humanas de neutralização, como a construção de estradas e ferrovias que alteram esse escoamento natural para novas regiões. Dito isto, o Brasil Platino teria como ponto de concentração a capital argentina, fato que auferiria poder à potência platina em detrimento do Brasil, que controla suas nascentes. A partir disso, o Brasil passou a atuar nesta bacia com uma influência centrífuga, através da construção de infraestrutura de lá para sua Vertente Ocidental, em Santos e outros portos no Sudeste, servindo, além disso, como uma alternativa para os países mediterrâneos da Bolívia e Paraguai ante a tradicional influência argentina. Este empenho em construção de infraestrutura será necessariamente antagônico às ambições argentinas, não apenas para sua projeção continental, mas também para o desenvolvimento de sua própria região, tendo de competir com o Brasil.

O Brasil Amazônico, similarmente, possui uma natureza centrípeta e homogeneizante, mas sendo em sua maior parte controlada pelo Brasil. Ademais, a Bacia Amazônica possui pontos que extravasam sua região, adentrando os Andes por meio de nudos e alcançando o Pacífico. Além disso, a localização geográfica de sua desembocadura ainda é mais próxima aos grandes centros, trazendo assim, ainda mais potencial a ser explorado. Para o empenho brasileiro de se projetar em seu continente e garantir sua preponderância em seu entorno estratégico, o Brasil Amazônico deverá receber infraestrutura complementar à natureza de sua bacia hidrográfica. Novamente este processo de projeção do Brasil será antagônico ao projeto argentino. Esta disputa regional conforme apresentado traz objetivos econômicos e estratégicos ao desenvolver a infraestrutura, encaixando-se na dinâmica da época que rivalizava ambos os países.

O potencial da América do Sul, entretanto, também é objeto de cobiça por potências extra regionais, sendo os Estados Unidos já nessa época os principais interessados. Os americanos têm no Caribe o seu Mediterrâneo, e buscam uma cabeça de ponte no continente. Ademais, soma-se o canal do Panamá como o grande eixo articulador dos Estados Unidos, permitindo fácil e rápido acesso aos oceanos Atlântico e Pacífico por uma região de seu controle imediato. Olhando para a América do Sul a partir do Norte, se tem uma barreira nas Guianas devido à presença europeia e geografia repulsiva. Por outro lado, existem as muito mais convidativas bacias do Orinoco e Madalena. A bacia do Orinoco possui acesso simples à bacia Amazônica por meio de canais naturais, enquanto a bacia de Madalena leva a importantes passos e nudos na Colômbia. Conforme Travassos, a conquista desses espaços pelos Estados Unidos levaria a importantes recursos naturais na bacia do Amazonas, como petróleo, na Venezuela, borracha, no Brasil, e outros recursos naturais. Tais produtos eram extremamente valiosos no começo do século XX para a indústria nascente. Podendo servir ao projeto de industrialização brasileiro que começava a tomar forma. Assim, Travassos demonstra como a geografia explica as manobras econômicas e militares dos Estados Unidos na região à época e mesmo hoje.

Em conclusão, Mário Travassos foi o pontapé inicial para o estudo e a compreensão da geopolítica brasileira. Seus pensamentos sobre o papel da infraestrutura no ordenamento sul americano reverberam até hoje, ainda havendo a necessidade de mais projetos integracionistas do Brasil com seu entorno estratégico. Justamente por haver uma geografia muitas vezes favorável é imperativo ao país se aproveitar do meio e fomentar desenvolvimento para si e seus vizinhos. Sendo as-

sim, a infraestrutura aparece como um paradigma para a interiorização do país, seu desenvolvimento interno e de seu entorno estratégico. Mesmo que nos dias atuais o antagonismo entre o Prata e a Amazônia tenha diminuído, Travassos ainda presta um grande serviço apontando a correlação da infraestrutura com o meio e deixa como advertência a intrusão de potências extra-regionais no entorno brasileiro, na busca por recursos, como a algo a atentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

*Patrícia Luízar
Espinoza*

Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro do corpo editorial do Cosmopolítico.

HISTÓRIA DA AMÉRICA LATINA

RESENHA

Maria Ligia Prado é doutora em História Social pela Universidade de São Paulo (USP) e professora titular de História da América Independente, tendo produzido diversas obras dentro dessa área e sendo uma importante especialista em História da América Latina. Gabriela Pellegrino, por sua vez, também é professora de História da América Independente na mesma universidade, possuindo domínio de História política e cultural da América Latina dos séculos XIX e XX. Juntas elas escreveram o livro “História da América Latina”, publicado em 2014 pela Editora Contexto, que pertence à coleção de livros História na Universidade, cada qual com foco em uma região, contexto e época importantes para a História Mundial e do Brasil.

Prado e Pellegrino (2020) introduzem a obra investigando a origem do termo América Latina. Segundo elas, sua criação remonta ao século XIX e seu sentido tem sido atribuído, sobretudo, a duas teorias. De um lado, acredita-se que isso possa ter relação com as disputas entre franceses e ingleses, que buscavam impor suas ambições na região, resultando no uso dessa denominação pela França a fim de criar uma identidade latina na região. Do outro, há quem defenda que os próprios latino-americanos cunharam essa expressão como forma



de reivindicar por uma unidade na região frente ao poderio norte-americano.

Após esse debate, a obra se inicia no contexto do século XVI, visando apresentar ao leitor o momento de crise dos domínios coloniais na América. Durante esse período, o Vice-reino do Peru havia sido estruturado na capital Lima pelo conquistador Francisco Pizarro, em 1535, e sua população indígena havia sido reunida em *pueblos*, que possuíam o dever de pagar à Coroa espanhola um tributo em forma de trabalho gratuito, conhecido como *mita*. Contudo, em 1545, com a descoberta das jazidas de prata em Potosí, na região da atual Bolívia, intensificou-se o sistema de arrecadação tributária, o que abalou as comunidades indígenas e gerou uma rebelião liderada por Tupac Amaru contra as tropas reais.

Em decorrência disso, apesar de não ter tido êxito, esse episódio teve grande impacto na sociedade colonial, ao revelar às elites peruanas o poder de insurreição dos povos indígenas, que demonstraram sua força anos mais tarde na luta pela independência do Peru. Além disso, no final do século XVIII, a América espanhola possuía quatro Vice-Reinos, os quais são retratados em um mapa pelas autoras, o que facilita sua localização territorial. O Vice-Reino da Nova Espanha teve seu surgimento a partir do antigo Império Asteca em 1519, ao passo que o Vice-Reino de Nova Granada surgiu em 1737, e o Vice-Reino do Rio da Prata, em 1776, onde se situava Buenos Aires, uma região estratégica em termos políticos e econômicos.

Para compreender as campanhas de independência dos Vice-Reinos, remonta-se à guerra da Espanha contra a França de Napoleão Bonaparte, que levou à nomeação de José Bonaparte ao trono espanhol, o que gerou uma grande resistência contra o novo rei, em defesa da soberania espanhola. Paralelamente, formaram-se Juntas de governo em favor do livre-comércio e que possuíam certa tendência de ruptura com a metrópole. Contudo, segundo as autoras, isso não explica em sua totalidade a sequência de movimentos emancipatórios que se observou na América. Na verdade, para tanto é preciso analisar as reformas do século XVIII, que levaram à modernização da Espanha e investimentos em sua economia. Tal processo dificultou a ascensão social e política dos *criollos* (descendentes de espanhóis “puros”, mas que nasceram nas Américas) e perpetuou a exploração e opressão sofrida pela maioria indígena. Isso provocou, a partir de 1808, uma insatisfação generalizada que levou à luta por mudanças no mundo colonial.

Com a derrota de Napoleão em 1814, o antigo rei espanhol, Fernando VII, retomou seu poder e reprimiu os movimentos rebeldes de maneira violenta, causando grande descontentamento nas colônias. Contudo, apenas com a derrota

absoluta das tropas no Alto Peru, localizado na atual Bolívia, que as colônias finalmente romperam com suas metrópoles. Nesse contexto, destacam-se a atuação de grandes nomes da independência na América do Sul, como Simón Bolívar e José de San Martín, em uma sucessão de eventos que devem ser compreendidos a partir de diversos “fatores tanto de ordem econômica, social, como cultural, religiosa, jurídica e política” (PRADO; PELLEGRINO, 2020, p. 41).

Após o rompimento político com a metrópole, a América Espanhola adotou como regime o sistema republicano, o que não impediu um clima de instabilidade em certas regiões que propunham formas de organização diferentes, como a centralizada ou a federalista, a manutenção de privilégios dentro do Exército e da Igreja, e a participação política das camadas populares (PRADO; PELLEGRINO, 2020). A Argentina, por exemplo, se dividia entre os unitários, defensores de um governo centralizado, e os federalistas, que desejavam autonomia para as províncias.

Ainda no século XIX, entre as décadas de 1850 e 1860 instaurou-se uma Reforma Liberal no México, cujo grande protagonista foi Benito Juárez, que lutou pelo fim da apropriação corporativa tradicional de terras e de bens imóveis da Igreja em benefício dos indígenas. Isso foi alcançado com a Lei Juárez, que cancelava os privilégios jurídicos eclesiásticos, e a Lei Lerdo, que permitiu integrar os índios ao mercado de terras como potenciais consumidores e, sobretudo, como cidadãos do país.

Em sequência, as autoras chamam atenção para a eclosão da Guerra do Paraguai, que durou de 1864 a 1870, travada entre a Tríplice Aliança, representada por Brasil, Argentina e Uruguai, contra o Paraguai. Essa guerra ficou marcada como uma das mais violentas da América, provocando uma quantidade de prejuízos e mortos no Paraguai até hoje de difícil precisão. Até pouco tempo, a historiografia mais antiga atribuía a responsabilidade da guerra à grande ambição do presidente do Paraguai da época, Solano López, mas uma interpretação mais recente acredita que o imperialismo do Reino Unido teria sido o grande catalisador da guerra ao almejar acabar com a autonomia econômica do Paraguai. Ao final da guerra, o Estado nacional da Argentina se fortaleceu assim como o Exército brasileiro, o que contribuiu para o fim da escravidão e a consequente derrubada da Monarquia no Brasil com a proclamação da República.

Nos capítulos seguintes, as autoras abordam importantes temas como educação, cidadania e identidade na América Latina, evidenciando, por exemplo, a obra de escritores como a do uruguaio José Enrique Rodó, que passou a lançar um

olhar sobre a influência que os Estados Unidos exerciam sobre a região, por meio de sua força econômica e cultural. Outra atuação que recebeu o devido destaque foi a do governo argentino de Sarmiento por ter valorizado a educação, investindo pesadamente no ensino primário e na criação de uma rede de bibliotecas pelo país. Ainda, a figura de José Martí também foi destacada pelas autoras, uma vez que ele é considerado herói da independência cubana e conhecido por cunhar a expressão *Nuestra América* em oposição à América dos norte-americanos.

Já no século XX, a Revolução Mexicana de 1910 representou um grande marco para o continente latino-americano ao tratar de questões de terra, autoritarismo político, conflitos étnicos e temas culturais. Nesse sentido, a revolução contou com forte participação camponesa, atuou na queda do governo autoritário de Porfírio Díaz, recebeu a influência de figuras como Emiliano Zapata na luta por terras e de Pancho Villa em prol de uma reforma agrária, além de ideias modernizadoras do Estado por parte de Carranza e Obregón com caráter nacionalista e anticlerical. Ainda, ao fim da guerra, houve um grande investimento na educação e nas artes com o objetivo de promover a unidade do país.

Tais acontecimentos foram importantes para abrir espaço para mudanças tanto no país quanto no continente, as quais são observadas mais pra frente pelas autoras ao refletir sobre as políticas de massas e reformas sociais na América Latina. Antes disso, Prado e Pellegrino (2020) decidem explorar algumas inquietações na política e na cultura, como os primeiros movimentos operários e sindicais ocorridos na Argentina, o avanço das ideias socialistas e anarquistas no continente em nome do anti-imperialismo, a inauguração do Canal do Panamá em 1914, o movimento Sandinista da Nicarágua contra a intervenção norte-americana no país e o surgimento de partidos socialistas no Peru, sobretudo, a Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA), em 1924. Enquanto no campo da cultura, o papel das mulheres latino-americanas passou a receber mais destaque a partir da década de 1920, como das brasileiras Anita Malfatti e Tarsila do Amaral, da mexicana Frida Kahlo e da argentina Victoria Ocampo.

Nas décadas seguintes, entre 1940 e 1950, muitos países da América Latina adotaram os chamados “regimes populistas”. A esse respeito, Prado e Pellegrino (2020) enfatizam quatro casos marcantes. Primeiro, a Colômbia de Gaitán, grande defensor de propostas sociais reformistas, que após ser assassinado, desencadeou uma rebelião violenta no país, onde a doutrina norte-americana do capitalismo começava a se fazer presente em oposição ao comunismo. Como resultado disso,

surgiram grupos guerrilheiros de esquerda como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Segundo, a Guatemala, de maioria indígena e agrária, sendo governada por muito tempo por uma elite autoritária que permitiu a entrada da empresa norte-americana *United Fruit Company* no país. A situação só veio a mudar com a eleição de Juan José Arévalo para presidência, que possuía um viés mais à esquerda e que foi responsável por implementar algumas reformas e leis trabalhistas, as quais foram continuadas durante o governo de Jacobo Arbenz. Contudo, as tensões com os EUA como reflexo da Guerra Fria, levaram a intervenção deste país na Guatemala, que derrubaram Arbenz do poder e colocaram o país de volta sob o governo dos militares.

Terceiro, após a Revolução Mexicana, Lázaro Cárdenas foi eleito presidente do país, defendendo a Constituição de 1917 de caráter anticlerical para insatisfação dos católicos. Além disso, promoveu uma ampla reforma agrária, adotou políticas favoráveis aos trabalhadores, desenvolveu diversas obras públicas e nacionalizou as estradas de ferro do país e as empresas estrangeiras de petróleo. Isso impediu, até 1994, o surgimento de grupos guerrilheiros, quando se formou o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) em busca de reivindicações sociais.

Por último, a Argentina de Juan Domingo Perón e Eva Perón representou a tomada de medidas nacionalistas, a criação de obras assistenciais no país, e a expansão do acesso ao voto para as mulheres em 1952. Ainda, Perón se considerava “terceirista”, ou seja, nem capitalista nem socialista, para que assim pudesse combater o imperialismo e as oligarquias presentes no país. Entretanto, desde a morte de sua esposa, seu poder começou a mostrar sinais de fraqueza, o que terminou com sua renúncia e exílio após um conflito com a Igreja Católica. Apesar disso, o peronismo permanece forte até os dias atuais, mesmo após a morte de Perón, como um movimento político-ideológico.

No próximo capítulo, Prado e Pellegrino discutem sobre uma relevante figura da América Latina: Che Guevara. Nascido na Argentina em 1928, ele pertenceu a uma família de classe média e se formou em Medicina. Viajou por vários lugares ao longo de sua vida, onde conheceu populações de diferentes realidades. Mas foi no México onde conheceu Raúl e Fidel Castro, que exerceram grande influência em sua vida, levando-o a participar da luta revolucionária em Cuba. No mesmo capítulo, as autoras ainda tratam sobre outros movimentos revolucionários, como ocorreu no Chile de Salvador Allende e os sandinistas na Nicarágua.

Em seguida, elas focam nas ditaduras militares ocorridas na América Latina,

com destaque para o Peru, que almejava desenvolver o país e realizar reformas sociais, além de contar com um sistema de planificação estatal e valorização do passado indígena, e a Argentina, que desejava instaurar uma revolução. A Argentina havia permitido o retorno de Perón de seu exílio com o objetivo de que ele assumisse a presidência do país, contudo ele faleceu antes mesmo de tomar posse do cargo, deixando o governo nas mãos de sua vice, conhecida como Isabelita. Ela travou uma violenta luta contra os movimentos de esquerda, porém, em 1976, as Forças Armadas tomaram o poder por meio de um golpe de Estado, visando reprimir grupos guerrilheiros e superar a crise política do país.

No último capítulo, as autoras trazem uma visão contemporânea da cultura e política na América Latina. Nesse contexto, elas apresentam a transformação da “democracia representativa” em “democracia participativa”, isto é, a inclusão da população nas políticas governamentais em países como a Venezuela de Hugo Chávez. Além disso, elas abordam o movimento *Nueva Canción*, surgido na Argentina e no Uruguai, de grande importância cultural e política, por produzir obras que criticavam os problemas de seus países. No caso do Brasil, a MPB, durante a ditadura militar, representou um movimento semelhante ao criticar a realidade política e social do país. Nessa mesma década, há ainda uma grande produção literária latino-americana que foi muito aclamada, representada por nomes como Gabriel García Marquez. Outra geração de escritores foi o caso de Julio Cortázar, Jorge Luis Borges, Ernesto Sábato e Mario Vargas Llosa, que possuem também grande reconhecimento internacional.

De modo geral, a obra “História da América Latina” tem como objetivo apresentar os diferentes períodos históricos da América Latina, desde sua fase colonial até o momento contemporâneo, perpassando por aspectos como a política, sociedade, cultura e economia. As autoras souberam discorrer sobre o assunto de maneira fluida e contínua, com algumas ressalvas para caixas de informações complementares no meio da leitura, que, apesar de muito interessantes, poderiam ser incluídas ao final dos capítulos para evitar a discussão de muitos temas em conjunto. Ainda foram usados diversos recursos visuais, como fotos e mapas, que acrescentaram muito à leitura e contribuíram na assimilação das informações. Além disso, para quem deseja se aprofundar mais nos temas, o livro conta com algumas sugestões de leitura no final.

Desse modo, por meio de 12 capítulos centrais, as autoras conseguiram concentrar os principais fatos da História da América Latina de forma cronológica,

objetiva e clara. Sua importância surge do próprio reconhecimento de que boa parte dos brasileiros, mesmo pertencendo a essa região e possuindo a história de seu país atrelada à de outros países latino-americanos, têm um conhecimento muito raso sobre esse assunto. Além disso, trata-se de um tema atual por permitir ao leitor compreender melhor as questões presentes no Brasil e em seus vizinhos sem interpretações superficiais a respeito do contexto latino-americano. Assim, apesar de seu foco não estar apenas no Brasil, é possível refletir sobre sua história a partir de suas relações com os demais países da região. Por conseguinte, esse livro é uma excelente fonte de conhecimento tanto para um público mais leigo quanto para o mais acadêmico, sobretudo aos interessados nas áreas de História e Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PRADO, Maria Lígia; PELLEGRINO, Gabriela. **História da América Latina**. São Paulo: Contexto, 2020.

