

# O COSMOPOLÍTICO

v.4 n.1 dez. 2016

DOSSIÊ: PROCESSO DE  
INTEGRAÇÃO REGIONAL

pág. 9 a 29

PROCESSO DE  
INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA  
DO SUL  
Pág.9

CONSTRUÇÃO DO  
CONCEITO DE AMÉ-  
RICA DO SUL  
Pág. 14

RAÍZES HISTÓRICAS  
DA INTEGRAÇÃO  
DAS AMÉRICAS  
Pág. 24

OBSTÁCULOS DA  
INTEGRAÇÃO DA  
ÁFRICA AUSTRAL  
Pág. 19



## **UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

Reitor da UFF: Sidney Luiz de Matos Mello

Vice Reitor da UFF: Antonio Claudio Lucas da Nóbrega



## **INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

Diretor do INEST: Prof. Titular e Emérito Eurico de Lima Figueiredo



### **COORDENAÇÃO D'O COSMOPOLÍTICO:**

**CENTRO ACADÊMICO SERGIO VIEIRA DE MELLO**

**ISSN 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

Email: [ocosmopolitico@gmail.com](mailto:ocosmopolitico@gmail.com) | site: <https://www.ocosmopolitico.com>

# STAFF

O Cosmopolítico | Ano 4  
Niteroi, RJ - Agosto 2015

ANDERSON AMENDOLA  
EDITOR-CHEFE

JULIANA CAULO  
EDITORA CIENTÍFICA

HELEN DESIRÉE  
EDITORA CONSULTIVA

STELLA BONIFÁCIO  
EDITORA EXECUTIVA

---

*Capa por:*

Renan Landim  
Júlia Furtado

*Diagramação por:*  
Stella Bonifácio

*Contribuição diagramação:*  
Letícia Diniz  
Giovanna Clapis  
Anderson Amendola

*Diagramação revisada por:*  
Gustavo Souza  
Clara Luisa Giugovaz Baleeiro  
Virginia Belinot  
Analice Porto  
Beatriz Santiago  
Bruna Cabral

*Revisão final por:*  
Virginia Belinot

O Cosmopolítico é um periódico do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense. Criado em 2011, teve como objetivo divulgar textos acadêmicos, literários, charges, entrevistas, sobre Relações Internacionais. Em 2014, o Cosmo passou por uma expansão em seu quadro de membros, passando a contar com uma equipe maior, capaz de lidar com os desafios de sua nova fase e comprometida em transformar o periódico em uma referência na área.

A partir de 2016 a revista passou por uma nova fase de transição com objetivo de consolidação em termos institucionais, contando agora com editais para renovação de membros do corpo editorial e para chamada de artigos externos, apresentando maior transparência no processo de avaliação, e expandindo o conselho editorial para professores de outras instituições nacionais e internacionais.

**APOIO:**



# EQUIPE EDITORIAL

## Conselho Editorial

Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo (UFF)

Prof. Dr. Luiz Pedone (UFF)

Prof. Dr. Thomas Heye (UFF)

Prof. Dr. Adriano de Freixo (UFF)

Prof. Dr. Thiago Rodrigues (UFF)

Prof. Dr. Fernando Roberto (UFF)

Prof. Dr. André Varella (UFF)

Prof. Dr. Jonuel Gonçalves (UFF)

Prof. Fernando Brancoli (UFRJ)

Prof. Edson Branco M. Luiz (UNIGRAN-  
RIO)

Prof. Dr. Gabriel Passetti (UFF)

Prof. Dr. Victor Leandro Chaves (UFF)

Profa. Beatriz Mattos (UFF)

Prof. Dr. Vitélio Brustolin (UFF)

## Conselho Consultivo

Prof. Atul Singh  
(University of Pennsylvania)

Prof. Marcelo Gullo  
(Universidad Nacional de Lanús)

## Editoria de Administração

Brito Júnior

## Editoria de Comunicação

Virginia Belinot

Matheus Morandini

Camila Rocha

Aryane Ramos

Lara Brito

## Editoria de Redação

Júlia Soares

Leandro Ortolan

Letícia Ferreira

Yasmin Cunha

Luana Ayala

Renan Giordano

Marina Fontoura

Letícia Diniz

Beatriz Albuquerque

Juliana Matozinhos

Daniel Porcel

Lucas Balthazar

Giovanna Clapis

Samyres Amaral

Victoria Baristela

Clara Luisa Giugovaz Baleeiro

Priscila Oliveira

Natasha Barbosa

## MUITOS OBSTÁCULOS, MUITAS MUDANÇAS, MUITAS CONQUISTAS

*Anderson Amendola*

O Cosmopolítico é um periódico acadêmico da área de Relações Internacionais feito pelos alunos de graduação do curso de Relações Internacionais, vinculado ao INEST-UFF. Fundado em 2011, como um jornal destinado a assuntos internos do corpo discente do curso, visava também a divulgação de textos acadêmicos e literários. Reformulado em 2013, passou a ser veiculado exclusivamente online e aceitar contribuições acadêmicas das mais diversas origens, tendo como diretriz editorial primária, a valorização da pesquisa e da produção científica desde a graduação.

Após a reforma e expansão do formato, em 2014, contando com três edições referente ao terceiro volume da revista acadêmica, o Cosmopolítico sofreu nova uma mudança em seu corpo editorial, passando por um árduo e difícil processo de transição e renovação dos editores. Dessa forma, com objetivo de consolidar o formato da revista e continuar abrindo portas para estudantes e pesquisadores científicos - tanto da graduação como da pós-graduação -, ter um processo seletivo, um processo de avaliação e uma chamada de artigos científicos de modo mais claro, consistente e transparente, os editores d'O Cosmopolítico decidiram utilizar o processo avaliativo conhecido como *blind double review*. Esse método propõe que o artigo seja corrigido por dois pareceristas sem identificação do nome do

autor, sendo um processo mais democrático que leva em conta o conteúdo do artigo e visa a imparcialidade durante a correção.

A revista teve, durante esse período, atrasos diversos devido à falta de equipamento necessário para realização das diagramações, à falta de experiência dos novos membros do corpo editorial e à alguns atrasos nas correções. Mas a equipe d'O Cosmopolítico está se empenhando para melhorar cada vez mais e consolidar a revista. Com isso, o processo seletivo acontece semestralmente para manter sempre o quadro integral da equipe garantindo o andamento das atividades. Além disso, houve mudança na periodicidade passando de quadrimestral para semestral. Assim, será possível manter uma produção que equilibre a qualidade e eficiência. Recentemente, a revista recebeu nota B4 na avaliação Qualis.

Outra novidade é a parceria com a Semana de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ, que enviou o artigo premiado no evento para ser publicado na presente edição, que chegou a mais de 100 páginas entre artigos científicos, colunas e dossiê sobre Processo de Integração Regional. Essa edição apresenta ainda, na sessão cultural, uma entrevista com Carolina Larriera, companheira do Sérgio Vieira de Mello, e uma resenha crítica do documentário ao Sul da fronteira.

Agradecemos à todos os nossos leitores e aos que contribuem enviando artigos e divulgando nossas atividades.

# SUMÁRIO

## Dossiê

### PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

**Conjuntura atual do processo de integração regional da América do Sul**

por Letícia Diniz Nogueira, pág 9

**A construção do conceito de América do Sul**

por Anderson Amendola, pág 14

**Comunidade para o desenvolvimento da África Austral: Os obstáculos à integração**

por Juliana Matozinhos e Marina Fontoura, pág 19

**Integração Regional: Raízes históricas dos projetos de integração americanos**

Lucas O. Reis Balthazar Cardiano, pág 24

## Artigo

**Tribunal Penal Internacional: Criação, características e compatibilidade com a constituição**

por Gabriela Maria Negreiros Albuquerque, pág 31

**More than just another brick in the wall: Os jovens como força motriz do processo de peace-building**

por Mariana Fonseca Monteiro e Kevin Hacking Alves Gomes, pág 44

**Liberalização das autocracias e processos de transição no norte da África: Um estudo de caso comparativo**

por Amarílio de Teixeira Carvalho Neto, pág 56

**As relações Brasil e África Lusófona nos governos PSDB e PT sob uma ótica do construtivismo**

por Paulo César Limongi, pág 66

**Campo de refugiados: Paradigma do Estado de Exceção**

por Letícia Cristina Pereira de Castro, pág 79

**Estado Islâmico: Uma ameaça híbrida?**

por Alex Guedes Brum, pág 87

**Guerra do Paraguai: diferentes perspectivas e interpretações historiográficas**

por Giovanna de Oliveira Martins, pág 98

**O Papel do voluntário de defesa civil em ações de resposta a desastres: Estudo comparativo dos NUDECs da rede metropolitana do Rio de Janeiro**

por Estevão Escudeiro e Dra. Sandra Tavares, pág 108

## Colunas

### *Política Internacional*

**A onda anti-imigratória e o conservadorismo mundial**

por Giovanna Clapis, pág 122

### *Política Externa Brasileira*

**O Brasil e a Reforma do CSNU: De Itamar Franco a Michel Temer**

por Yasmin Paes, pág 126

### *Direito Internacional*

**A lei do terrorismo e sua aplicação nas Olimpíadas**

por Renan Giordano, pág 131

# Entrevista

## *Entrevista*

### **Entrevista de Carolina Larriera**

Lucas O. Reis Balthazar Cardiano, pág 138

# Cultura

## *Resenha Crítica*

### **Documentário: “Ao Sul da Fronteira”**

por Anna Ivanoff, pág 142



# DOSSIÊ

## CONJUNTURA ATUAL DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL

*Letícia Diniz Nogueira*

### RESUMO

O presente estudo aborda a situação da integração regional da América do Sul em 2016, principalmente as novas eleições e os novos presidentes destes países que representam uma forte mudança no contexto regional, onde novas ideologias vêm à tona com essas novas transformações políticas. O trabalho faz uma reflexão em relação a estas novas regras do jogo internacional a fim de compreender quais são as possíveis consequências, baseado em teorias como a da dependência da Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL), analisando desde a crise de 2008 e como esta afetou economicamente, além de afetar na forma de representação política que deu origem a uma nova onda conservadora. O texto é realizado para ressaltar a necessidade de valorizar a importância da integração da América do Sul.

**Palavras-chave:** América do Sul. Integração regional. Novas ideologias. CEPAL.

### RESUMEN

El presente estudio aborda la situación de la integración regional sudamericana en 2016, especialmente las nuevas elecciones y los nuevos presidentes de esos países, que representan un fuerte cambio en el contexto regional, donde las nuevas ideologías se revelan con estas nuevas transformaciones políticas. El trabajo refleja nuevas reglas del juego internacional, a fin de comprender las posibles consecuencias, sobre la base de teorías como la teoría de la dependencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), analizando desde la crisis de 2008 y como esa afectó económicamente, además de afectar en la forma de representación política que dio origen a una nueva ola conservadora. El texto se realiza para destacar la necesidad de valorar la importancia de la integración de América del Sur.

**Palabras-clave:** América del Sur. Integración Regional. Nuevas ideologías. CEPAL.

A política internacional, na conjuntura atual de 2016, passa por rigorosas mudanças relacionadas a aspectos políticos, econômicos e sociais. Para compreender a situação em que se encontra a integração regional da América do Sul, é preciso fazer uma análise sobre o contexto do continente em geral, partindo do pressuposto de que a crise econômica mundial de 2008 assolou, de várias formas, todos os países devido à interdependência complexa existente entre eles. A partir da base econômica afetada, surgem reações diversas, principalmente nas áreas políticas.

Devido à crise dos partidos e das formas de representação na América do Sul, acompanhada por mudanças abruptas de movimentos e atores sociais, se configura um cenário de instabilidade política, sendo as medidas de austeridade fiscal na região o alicerce para a continuidade desta instabilidade.

Medidas macroeconômicas restritivas, com a redução da atividade econômica afetou vários países acarretando em grandes perdas sociais. É preciso olhar para a conjuntura de todo o continente americano, pois devido às mudanças políticas repentinas dentro dos países alteraram-se de forma decisiva as relações entre os Estados e principalmente os projetos de caráter desenvolvimentista, que haviam sido importantes para a integração regional até o momento.

Em relação a este período de transição que passa do desenvolvimentismo para o retorno de projetos neoliberais, faz-se necessário compreender a situação atual dos Estados Unidos com o intuito de vislumbrar a conjuntura atual de uma forma estrutural. A hipótese sustentada é a ideia de que há uma nova onda de conservadorismo iniciada nos Estados Unidos que se internalizou na

América do Sul, obscurecendo o projeto de integração regional do continente.

Assim tem-se as eleições para Presidente da República dos Estados Unidos, concorrendo ao cargo personagens muito distintos, dentre eles Donald Trump, o mais destacado entre os pré-candidatos republicanos. É necessário lembrar que o fato da candidatura do Trump possuir um perfil conservador não é uma exceção na região, pois atualmente a América do Sul começa a sentir a proximidade com os Estados Unidos. Já houve a vitória de Maurício Macri, na Argentina, e a vitória do impeachment, no Brasil, com o qual o vice Michel Temer tornou-se presidente provisório durante o processo e, depois, efetivo. Este novo momento pode ser considerado como uma mudança de paradigma ideológico no continente, o que acarreta consequências no tratamento a diversos temas e uma inversão de prioridades.

Dentre os presidentes da América do Sul, Argentina e Paraguai são os únicos a apoiarem o impeachment da presidente Dilma Rousseff, tendo a Argentina recebido a visita do atual ministro das Relações Exteriores José Serra, enquanto que Evo Morales e Nicolas Maduro concordam com a afirmação de que, na verdade, o que ocorreu foi de fato um “golpe” na política brasileira.

É possível observar que esta visita de José Serra à Argentina apenas confirma a ideia de voltar a fazer negociações bilaterais, prevendo benefícios para determinada fração de classe, sem pensar em programas regionais que atendam de fato o objetivo comum dos países da região, em busca da redução de assimetrias, além de medidas sociais e econômicas que beneficiavam de certa forma todos os países integrantes.

A partir desta mudança radical na política externa do Brasil, o que se percebe

é um descaso sobre o tema de integração regional, como se este, de fato, não fosse prioridade para a projeção do Brasil no cenário internacional. Há uma decadência do pensamento multilateral nas negociações atuais, como foi a proposta multilateral da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

Esta guinada à direita se parece muito à conjuntura da década de 1990, justamente quando era criada a proposta de uma integração regional apenas por aspectos econômicos, em 1991, com a criação do Mercosul, quando predominavam governos de direita, com posicionamento econômico liberal.

Atualmente, esta mesma ideologia liberal está prevalecendo com o ministro José Serra, pois este afirma que é preciso “desideologizar” a política externa brasileira pois, em sua concepção, se os governos mudaram, isso significa que os objetivos do bloco devem mudar, abandonando totalmente a questão social e política pela qual o bloco lutou tantos anos, e que o bloco assumiu desde a entrada do presidente Lula, desde a chegada do PT ao poder.

Entretanto, o ministro esquece que o Brasil tem pretensões de ser um “global player” e para isso precisa manter o bloco como prioridade para o fortalecimento da integração regional e de suas relações multilaterais.

No aspecto econômico, uma notícia que se tornou viral na sociedade foi a possível suspensão das negociações da União Europeia com o Mercosul. Deputados do partido espanhol Podemos, no Parlamento Europeu pediram que a União Europeia não trate com o governo Michel Temer. É certo que há uma relação de dependência assimétrica nas relações econômicas entre os blocos, entretanto é preciso ter em conta que a União Europeia é um dos principais parceiros do Brasil.

Desta forma, é possível observar que se levantam governos de direita na América do Sul, com ideias neoliberais, que propõem privatizações e um fortalecimento da aliança com o capital externo. O maior problema para a integração regional não se trata de aliar-se preferencialmente ou não com os Estados Unidos ou a União Europeia, mas sim de como será realizada esta aliança. Principalmente, pensar em termos de dependência econômica, assim como os modelos da Cepal propuseram, no sentido de que a periferia deveria romper com a lógica de agroexportação e passar a ser mais independente em sua produção geral, em vista da consolidação da industrialização na América Latina, pois somente assim esta seria livre das explorações econômicas do centro.

O maior problema encontrado neste aparente retrocesso para a integração da América do Sul consiste no possível retorno à área de livre comércio, sendo que o Mercosul já estava na próxima etapa de integração, de uma União Aduaneira imperfeita. A ideia era de progredir para um Mercado Comum de fato entre os países, ajustando questões econômicas e tarifárias entre os países membros do bloco, para assim alcançar a última etapa da integração regional, que seria a União Econômica Monetária. A questão é que se antes parecia muito mais longe atingir essas metas, atualmente o cenário mostra maiores obstáculos e prevê-se até mesmo uma regressão de etapas, marcando historicamente o desmantelamento do bloco regional.

Para um bloco que tinha como um dos principais objetivos a redução de assimetrias, está perdendo força com a concretização de novas parcerias relativas a privatizações que beneficiam as grandes potências, deixando de lado o objetivo de uma negociação e benefícios em comum.

É possível que estejamos vendo e vivendo um retrocesso na história, em que espaço e tempo se confundem e a maioria da população que antes apareceu nas ruas e mostrou suas caras latino-americanas defendendo seus próprios interesses (principalmente nos movimentos sociais contra o Consenso de Washington baseado em medidas de cunho neoliberal) atualmente não foi às ruas, possivelmente por não estar entendendo as repercussões desse novo projeto.

Há um discurso que justifica a ideia de que o progresso mundial se faz através do avanço do capitalismo liberal, não tomando em conta as questões sociais, sempre tão caras à América do Sul.

É preciso uma ruptura com pensamentos retrógrados, pensamentos que não rompem com a dicotomia norte-sul, uma mudança de paradigma é essencial e para isso o povo latino não deve comprar os discursos realizados por instituições ocidentais que sempre colocam modelos prontos a serem seguidos, com o único objetivo de perpetuar o sistema. Somente com essa mudança paradigmática inovadora e contemporânea avançaríamos na integração não apenas econômica, mas social, política e principalmente de identidade latino-americana.

Se faz necessário adotar uma visão que priorize a integração da América Latina e um entendimento de que o Mercosul é essencial para a melhora da vida dos cidadãos, assim como a Unasul é primordial para garantir a defesa e segurança do continente. Por isso, é necessário que a população tome consciência dos avanços significativos com a criação do bloco para a integração regional, como os projetos sociais que beneficiaram milhares de pessoas com os recursos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, como os avanços na integração de legislações

fazendo com que seja mais fácil viajar para os países membros, assim como trabalhar e residir nestes países com menos burocracia.

Ao contrário do que o neoliberalismo busca recomendar, a saída para a crise na América do Sul continua sendo o investimento em infraestrutura e nas políticas públicas, além de aumentar a renda, poupança interna e mercado de consumo de massa. Resolver esta crise da integração regional significa despertar para uma consciência não apenas de classe, mas também da representação da América do Sul no mundo.

É preciso ter a noção de pertencimento latino para livrar-se das amarras impostas pelos países de centro - que acabam mantendo a dependência econômica - para conseguir uma América do Sul livre. A racionalidade centro-periferia deve mudar, pois sem governos que pensem em alternativas de desenvolvimento regional, infelizmente, as circunstâncias históricas se mantêm. É necessário deixar de ser agente passivo e começar a ter um papel de agente transformador da realidade regional, pois após décadas de exploração do território, este ato, além de necessário, é totalmente legítimo.

## REFERÊNCIAS

**América do Sul: Economia e Política da Integração Regional**, Cepik, Marco [organizador], Porto Alegre, (2008)

MACHADO, Luiz Toledo. **A teoria da dependência na América Latina**. 1999.

**SOB PROTESTOS, JOSÉ SERRA VIAJA À ARGENTINA PARA FAZER DE MACRI GRANDE SÓCIO DA ARGENTINA**. Disponível em:

<[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/23/internacional/1464020120\\_235339.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/23/internacional/1464020120_235339.html)>  
Acesso em 05/06/2016.

**O BRASIL, A AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.** Disponível em:  
<<http://www.cartacapital.com.br/internacional/o-brasil-a-america-do-sul-e-a-integracao-regional-8749.html>> Acesso em 05/06/2016.

## A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE AMÉRICA DO SUL

*Anderson de Oliveira Amendola da Silva<sup>1</sup>*

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo identificar como foi construído o conceito de América do Sul. Nessa perspectiva, busca analisar, pela ótica da política externa brasileira, a questão identitária regional de alguns estudiosos no campo das relações internacionais, principalmente Amado Cervo e Celso Amorim, na Inserção Internacional dos países Sul-americanos. A partir disso, apresenta a característica política da criação e reafirmação do conceito nas relações internacionais e a importância do desenvolvimento e aplicação prática na política internacional.

**Palavras-chave:** América do Sul. Política Externa Brasileira. Integração Regional.

### ABSTRACT

This article aims to identify how the concept of South America was constructed. From this perspective, it seeks to analyze from the standpoint of Brazilian foreign policy and the regional identity issue of some scholars in the field of international relations, especially Amado Cervo and Celso Amorim, in the In-

ternational Insertion of the South American countries. From this, it presents the political characteristic of the creation and reaffirmation of the concept in international relations and the importance of development and practical application in international politics.

**Key words:** South America. Brazilian Foreign Policy. Regional Integration.

### INTRODUÇÃO

A realidade da América do Sul, e a formulação desse conceito, assim como todas as construções sociais, partiu da política externa de alguns países da região para promover um projeto de integração mais audaz e fomentar uma maior autonomia na sua inserção internacional, uma região marcada por assimetrias, descompassos, dependência e subdesenvolvimento. A explicação da realidade sul-americana deve partir de uma visão própria, do seu pensamento original, que, apesar das dificuldades, seria o único capaz de entender a profundidade da sua identidade regional dentro da comunidade de nações.

Nesse contexto, no qual o México se une aos norte-americanos através do NAFTA,

<sup>1</sup> Graduando em relações internacionais pela Universidade Federal Fluminense

e se cria o MERCOSUL, levando a uma cisão político-econômica na América do Sul, a integração regional, especialmente para Brasil e Argentina, deve ocorrer na América do Sul, resgatando a ideia de política externa mais participativa e multilateral com o Brasil atuando como *paymaster* dessa integração.

## O CONCEITO DE AMÉRICA DO SUL

A questão primordial é o porquê da conceituação da região sul-americana. Isso ocorre devido a alguns fatores. Primeiro, em razão da cisão e separação, na visão política, dos países da América Latina com a falta de autonomia dos países caribenhos e a integração do México com os Estados Unidos, levando os países da América do Sul a seguirem um caminho independente de integração, principalmente após o enterro da ALCA, em 2003. Segundo, por uma questão identitária de uma história comum partindo do Cone Sul. Terceiro, por uma razão política, haja vista o recente processo de integração da região por intermédio da UNASUL.

A constituição de diversos países sul-americanos como Brasil<sup>2</sup> e Uruguai<sup>3</sup> define a integração regional como forma de atuação dos Estados nas relações internacionais. Não obstante, é esse dispositivo jurídico, que identifica as relações com a América Latina como prioridade de Estado durante o período de redemocratização da região, e, justamente, no decorrer desse processo de integração, a identidade regional muda de América Latina para a América do Sul.

A criação do Mercosul em 1991, com fundamento basilar nas duas potências regionais do Cone Sul, unida na aliança entre

Brasil-Argentina, junto com o entrelaçamento nas negociações inter-regionais com os países andinos, e a posterior formação da UNASUL, Mercado Comum do Sul (Mercosul) e Comunidade Andina (CAN), unindo politicamente todos os países da região<sup>4</sup>, somados à separação do México em decorrência da criação do Tratado Norte-americano de Livre-Comércio (Nafta)<sup>5</sup>, causa um questionamento sobre a ideia de uma região única chamada “América Latina”.

Nesse sentido, aponta Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst (2009, p. 57), ao apresentar a identidade brasileira como sul-americana:

A presença regional e internacional do Brasil tem sido percebida como um processo intimamente associado à emergência da América do Sul como um grupo particular no interior da comunidade internacional. A construção da identidade do Brasil, como país latino-americano, foi, portanto, gradualmente substituída pela **ideia de país sul-americano** (grifos nossos).

Essa mudança da identidade Latino-americana para a Sul-americana tem como marco cambial o ano 2000, na I Cúpula dos Chefes de Estado e do Governo da América do Sul, sediado em Brasília, mais a derrota do projeto da ALCA<sup>6</sup>, em 2003, sediada em *Mar del Plata* na Argentina.

A escolha do projeto sul-americano por meio de uma “intensa atividade político-econômica-estratégica” (PECEQUILO, 2015, p. 4) de primeira prioridade, no lugar de um projeto hemisférico com a par-

2 Art. 4º, parágrafo único, CRFB/88.

3 Antecedentes y reformas de la Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1997

4 A Guiana Francesa, como parte da França é uma exceção, por ser um Estado majoritariamente europeu, pertencente à União Europeia (UE) não poderia fazer parte da Unasul. 5 Sigla em inglês

6 El Renacimiento de la Patria Grande - A 10 años del NO al ALCA. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5UZYZZobgw4>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

ticipação norte-americana, expressou, segundo Simões (2012, p. 14), “a avaliação de que a inserção regional, como etapa fundamental da inserção internacional”, interessando a todos os países da América do Sul.

A América do Sul, após cinco séculos de periferia (GUIMARÃES, 2007), divididos em um verdadeiro arquipélago político, separados e enfraquecidos, apresenta, nesse novo século, na Era dos Gigantes (GUIMARÃES, 2006) um momento de inflexão, no qual deve integrar-se para conseguir superar os desafios da nova era, aproveitando as janelas de oportunidades que poderão surgir.

O objetivo de encontrar seu lugar no mundo (LIMA, 2001) pode ser alcançado com a superação do passado colonial, que deixou como legado “a inserção periférica dos países sul-americanos no sistema capitalista, como meros supridores de matérias-primas para os mercados ‘centrais’” (SIMÕES, 2012, p. 29).

No intuito de quebrar essa barreira da integração, o Brasil tem buscado a integração regional por uma política externa ativa e ativa (AMORIM, 2011), orientado pelos princípios básicos para a região do pragmatismo e pela solidariedade (SIMÕES, 2012, p. 22), visando o crescimento junto com os vizinhos, de forma sinérgica. Esses princípios basilares são aplicados na forma de quatro vetores, no pensamento de Simões:

**primeiro deles** é a criação de novas condições para promover um crescimento sinérgico e solidário; **segundo vetor** é a projeção política da América do Sul no contexto do reordenamento geopolítico mundial; **O terceiro vetor** é o estabelecimento de um quadro normativo e institucional de cooperação que permita potencializar o alcance de objetivos comuns; **quarto vetor da política externa brasileira** é o respeito à pluralidade. (2012. p. 23-29).

A posição política brasileira é, portanto, essencial para essa mudança de identificação, apesar de todos os governos das décadas anteriores apresentarem concepção de Rubens Barbosa como afirma Raquel Santos, “de modo geral, a política externa do atual governo para a região não trouxe inovações, visto que todos os governos nos últimos vinte anos atribuíram grande prioridade à América do Sul e ao processo de integração regional” “agenda externa para a América do Sul vem acompanhada de um projeto desenvolvimentista, multilateralista, cooperativo e não confrontacionista e de consolidação do papel do Brasil de player internacional e líder regional.” (2014, p.68). Essa liderança retomada no governo Lula, não se apresenta, entretanto, como uma política “única, inédita e original”<sup>7</sup>, mas, de fato, a retomada de uma política iniciada por Juscelino Kubitschek, ao lançar, em 1958, a Operação Pan-americana, com o fim de reformular os termos do relacionamento com os Estados Unidos, onde estaria subjacente a ideia de América do Sul, “mesmo quando o Brasil se referia à América do Latina”. (BANDEIRA, 2010, p. 110)

Destarte, no fundo, o conceito de “América Latina” expressava uma posição política e cultural que, por diversos motivos, demonstrava uma realidade de organização complexa e extremamente difícil, como argumenta Amorim (2011, p. 20), pelos países do Caribe incorporados à região, a especificidade cubana, as assimetrias estruturais e geográficas, gerando relações internacionais diversas, em especial, com a principal potência continental, não conseguindo construir um núcleo para formação de um espaço

7 FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Projeto do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF). Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/pro\\_defesa/edital\\_2\\_2009\\_2012/07\\_sistema\\_brasileiro\\_defesa.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/pro_defesa/edital_2_2009_2012/07_sistema_brasileiro_defesa.pdf). Acesso em: 17 jun. 2017

de integração econômico-político-social. Nessa linha de pensamento, o conceito de “América do Sul” foi recuperado pela política externa do governo Lula, aprimorada pela expertise do chanceler Celso Amorim (2011, p. 21) e a visão estratégica do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães. Antes, esse conceito praticamente não existia, falava-se somente em Cone Sul; ele surgiu no limiar do novo século, para uma nova era, para uma política de integração, para a formação de uma Comunidade Sul-americana de Nações (UNASUL).

O pensamento sul-americano encontra na paz internacional o maior êxito nos dois séculos de relações internacionais após a independência (DEVÉS-VALDÉS, 2013, p. 402). Entretanto, a inserção internacional apenas recentemente apresentou algum avanço com a formação da UNASUL e a participação mais ativa do Brasil como *global player*.

Outro ponto que torna necessária a explicação do pensamento da região sul-americana por várias teorias diferentes ocorre devido às assimetrias existentes entre os Estados participantes das instituições de integração, mesmo havendo uma América do Sul política, que se expressa como uma só voz, na busca da paz, direitos humanos e projeção internacional regional, existem, conforme Cerro (2008, p. 203), duas América do Sul quanto à relação econômica internacional; a primeira, formada por Chile, Colômbia e Equador, procura o acordo de livre-comércio com os Estados Unidos. A segunda, composta por Argentina, Brasil e Venezuela, tenta a via industrial e desenvolvimentista, voltada para o aprofundamento da integração entre os vizinhos.

## CONCLUSÕES

Neste trabalho, analisamos como foi construído o conceito de América do Sul e

a sua importância, tanto na pesquisa e na aplicação prática na política externa dos países da América do Sul, como forma de inserção internacional mais autônoma dos países da região, com objetivo de superar as adversidades desse novo século globalizado da “era dos gigantes”. Esse conceito parte de uma posição política do Ministro das Relações Exteriores, e, por conseguinte, de um período histórico com contexto favorável a esse posicionamento, assim, possibilitando às nações sul-americanas a buscarem o caminho que deve ser percorrido para resolver os problemas inerentes do subdesenvolvimento e integração regional e atingir suas metas políticas, econômicas e sociais.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011. 600 p.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior, Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. 2. ed. Brasília: Funag, 2010. 124p.

CERRO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora UnB, 1994. 359 p.

\_\_\_\_\_. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. In Rev. Bras. Polít. Int. 46 (2): 5-25 [2003].

DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. **A Constituição de um Pensamento Latino-Americano Sobre Assuntos Internacionais**. In:

Revista Direitos Humanos e Democracia. Editora unijuí, ano 1, nº 2, jul./dez., 2013. Disponível em: < [https://www.academia.edu/27665594/2013\\_A\\_Constitui%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_um\\_Pensamento\\_Latino-Americano\\_Sobre\\_Assuntos\\_Internacionais](https://www.academia.edu/27665594/2013_A_Constitui%C3%A7%C3%A3o_de_um_Pensamento_Latino-Americano_Sobre_Assuntos_Internacionais) >. Acesso em: 18 jun. 2017.

**El Renacimiento de la Patria Grande - A 10 años del NO al ALCA.** Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=5UZYZ-Zobgw4> >. Acesso em: 16 jun. 2017

GUIMARÃES. Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. 456 p.

\_\_\_\_\_. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional.** 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

LIMA, Marcos Costa. **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial.** São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Raquel Paz. **A revitalização do Mercosul no contexto da diplomacia de Lula para a América do Sul.** In: Revista Latinoamericana, Volumen 13, Nº 39, 2014, p. 63-82.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Eu sou da América do Sul.** Brasília: FUNAG, 2012. 120 p.

## COMUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL (SADC): OS OBSTÁCULOS À INTEGRAÇÃO

*Juliana Matozinhos e Marina Fontoura*

O panorama internacional atual, marcado pelos processos de globalização, ocasionou a intensificação do fenômeno cada vez mais recorrente na política externa adotada pelos Estados: a formação de blocos de integração regional, pautando-se em interesses comuns entre nações. Em meio a cenários de instabilidade política e econômica, os Estados africanos recorrem à formação de alianças sub-regionais para viabilizarem suas economias e melhorarem suas condições precárias frente ao resto do mundo.

É neste contexto que em 17 de Agosto de 1992 surge um dos blocos econômicos mais importantes para a integração do então chamado "Terceiro Mundo": a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, ou SADC (Southern Africa Development Community), composto atualmente por 15 países localizados no sul do continente africano: Angola, África do Sul, Botswana, Lesoto, Malauí, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Madagascar e Zimbábue.

Seguindo os princípios de igualdade entre os Estados-membros, solidariedade, paz e segurança através da resolução pacífica de

conflitos, benefícios mútuos e garantia dos direitos humanos, o bloco tem como objetivos:

- Promover o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza, gerando empregos e exploração sustentável dos recursos da região;
- Criar e consolidar instituições políticas conjuntas que garantam a estabilidade da comunidade;
- Promover a paz e a melhoria dos indicadores sociais;
- Integrar social e culturalmente os povos da região, atingindo assim um elevado grau de harmonização a fim de melhorar o padrão de vida das populações.

### CONTEXTO HISTÓRICO

Atrelado ao conceito geográfico, o objetivo inicial da associação entre os Estados membros pautava-se na resistência à preponderância da África do Sul, que, sob o regime do apartheid, personificava a antiga presença colonial europeia na região. Para garantir maior autonomia em relação a

esta, além da promoção do desenvolvimento econômico e estabilização política da região, é criada, em 1980, a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral, SADCC (Southern Africa Development Coordination Conference), precedência que serviu de base para o surgimento da SADC, devido à condição de extrema dependência destas regiões para com a África do Sul, agravado pela política de segregação que causava aos Estados geograficamente mais próximos a ameaça de uma segmentação entre a “África negra” e a “África branca”. O apartheid sul-africano consistia não apenas na segregação social, mas em iniciativas de embargo aos outros países em uma política de isolacionismo econômico na região.

Diferentemente da África Ocidental, que possui países com culturas próximas devido ao passado colonial comum, a porção Austral engloba países com características culturais e heranças coloniais diversas, o que contribui para divergências políticas entre os membros. Ademais, muitos destes alcançaram sua independência em um processo conturbado e violento, gerando consequências que vão desde crises econômicas à formação de grupos rebeldes nacionais. É importante ressaltar o protagonismo da própria África do Sul na promoção e aprofundamento destes conflitos. Isto se deve ao fato de que, durante a Guerra Fria, os ideais soviéticos exerciam forte influência em muitos governos africanos gerando um alinhamento ao bloco socialista, o que divergia dos interesses pró-estadunidenses adotados pelos sul-africanos. Visando inviabilizar economicamente os países vizinhos, a África do Sul passou a financiar movimentos guerrilheiros como a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) e a União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA),

intensificando processos de guerra civil e conflitos internos como medida de bloqueio ao desenvolvimento dos países vizinhos.

A segregação promovida pela África do Sul entre as décadas de 1960 e 1970 desencadearam uma série de sanções internacionais por parte das Nações Unidas, o que, somado ao fim da Guerra Fria, criou a necessidade de rompimento do isolacionismo sul africano e empreendimento de políticas de integração. Este panorama se converteu na ampliação de esforços para o desenvolvimento da porção austral nos anos 1980. Com o colapso da bipolaridade mundial e o fim dos atrativos do continente para o resto do mundo, tornou-se necessária a entrada dos sul-africanos no bloco a fim de promover avanços políticos e econômicos na região. A iniciativa de cooperação pregada por Nelson Mandela e o intento de inserção na política regional, subsequentes ao fim do apartheid teve influência na transformação da SADCC em SADC, a partir da reformulação dos princípios inicialmente postulados, com o intuito de transformar a segregação e a rivalidade em cooperação para um bem comum.

## A INSTABILIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA : A PROBLEMÁTICA DA INTEGRAÇÃO

Muito embora a criação do bloco tenha sido impulsionada pelo desejo comum de cooperação e desenvolvimento coletivo, diversas regiões africanas vivenciam conflitos internos com risco de desintegração territorial, mesmo com a superação de alguns deles na última década do século passado. Países como a Namíbia só conseguiram atingir um estágio de relativa paz social na década de 1990. O recente conflito na República

Democrática do Congo – movimentos rebeldes que insurgiram contra o ditador Laurent Kabila que encontraram resistência de grupos étnicos regionais no estabelecimento de um governo nacional, nos anos 1996 e 1997 - gerou uma divisão interna na Comunidade, entre os países que apoiavam o governo insurgido – Angola, Namíbia e Zimbábue - e aqueles que se posicionavam contra ele – Ruanda e Uganda. Ao mesmo tempo, a África do Sul não se posicionou em relação a esse conflito, mas enviou tropas para conter rebeliões no Lesoto em 1998. Percebe-se, então, uma discrepância em relação às políticas sul-africanas de construção da paz regional, mas que ainda mantinham o comércio de armas praticados durante a Guerra Fria, e as políticas dos outros países do bloco, frequentemente envolvidos em conflitos.

No que tange a estrutura interna dos países, o panorama político demonstra carência de democratização. Embora todos se declarem democráticos, as instituições políticas de muitos membros não possuem eleições livres e liberdade e imprensa. A SADC é, portanto, vista como um bloco fragmentado e dividido quando se trata de conflitos, indicando instabilidade e possibilidade de fragmentação de alguns Estados ao mesmo tempo em que se tenta aprofundar a integração regional por vias econômicas.

Um olhar atento aos objetivos do SADC torna possível perceber que, sob o prisma econômico, o princípio da cooperação entre os Estados-membros é preponderante quando se fala em desenvolvimento, sendo este um ponto inicial e necessário numa região em que as realidades econômicas e sociais são tão distintas. A criação de uma zona de livre comércio e um Mercado Comum também consta no tratado assinado pelos membros da SADC – Protocolo de Comércio de

1996 -, com o objetivo de fomentar a ampliação comercial entre os países que compõem o bloco e, a partir disso, atrair investimentos externos; entretanto, a diferença econômica entre os Estados-membros se torna um grande obstáculo para seu cumprimento, que foi alcançado apenas em 2008 - a liberalização máxima das tarifas só foi instituída em 2012, e a zona de livre comércio não compreende ainda todos os países do bloco.

A diversidade de economias tem o seu maior contraste na comparação entre a estrutura e os índices econômicos da África do Sul e de outros países do SADC: o PIB sul-africano – que gira em torno de 349 bilhões de dólares - é expressivamente maior que o PIB de todos os outros países membros do bloco juntos - aproximadamente 319 bilhões de dólares<sup>1</sup>. Além de demonstrar uma significativa vantagem da África do Sul dentro do bloco, essa superioridade econômica tem como consequência um receio quanto à intensificação da dependência dos países menos desenvolvidos. O crescimento internacional da África do Sul proporcionado pelo fim do apartheid e a ascensão ao governo de Nelson Mandela veio reforçar esse temor, justificado pelo ofuscamento que este país gerou aos outros países a partir da sua projeção mundial.

Pode-se considerar também que um projeto fundado por muitos países em crise e com escassez de produtos para comércio constitui um grande risco de desintegração devido às várias problemáticas específicas dos países a serem consideradas. Para contribuir com a volatilidade do SADC, alguns países do bloco possuem relações individuais mais consistentes com outras nações fora dele, nos blocos vizinhos, com diferentes projetos de integração – Angola e Congo na

<sup>1</sup> SADC Statistic Yearbook (2014), disponível em <http://www.sadc.int/information-services/sadc-statistics#Indicators>

África Central, Tanzânia na África Ocidental, Ilhas Maurícia na Comissão do Oceano Índico - e relações históricas ultramarinas, como Angola e Brasil, África do Sul, Argentina e Brasil.<sup>2</sup>

Além disso, as crises socioeconômicas nos países membros do SADC fazem com que as economias estejam entrelaçadas a tal ponto que políticas que levem a algum nível de desconexão sejam imediatamente recusadas, na medida em que um ajustamento estrutural se torna menos custoso que a recuperação individual.

Pode-se definir então a necessidade de desenvolvimento de grande alcance e os desafios da economia mundial, que têm a integração regional como um dos níveis de globalização, juntamente com a marginalização do continente africano, como os principais motivos que levaram a uma integração regional na África Austral, e também como o principal caminho para abandonar a insignificância econômica atribuída aos Estados-membros.

Entretanto, a ordem econômica interna de cada país, geralmente marcada por crises, se tornou o principal obstáculo ao desenvolvimento conjunto proposto inicialmente pela Comunidade. A ausência de democracia em alguns países foi mantenedora desse cenário de não desenvolvimento e marginalização no cenário mundial, somada à falta de políticas econômicas sólidas voltadas para o desenvolvimento desses países e a ocorrência apenas de imposições estrangeiras para a redução do empobrecimento, da fragmentação e da marginalização dos países<sup>3</sup>, como desvalorizações monetárias e cortes de crédito,

que estão mais inclinadas a serem medidas de penalização.

Como tentativa de contornar essa situação e garantir um nível desejável de igualdade em relação aos assuntos da Comunidade, os países adotaram uma estrutura setorial de coordenação dos recursos dentro do bloco, designando a cada país uma área para gestão – transportes, comunicação, recursos hídricos, minerais, etc. -, o que ocasionou também uma maior burocratização e lentidão das atividades e tomadas de decisão. Alguns setores, entretanto, constituem interesses estratégicos e assumem caráter militar, caso da energia e transportes, além de haver um grande fluxo monetário gerado pelo capital especulativo e negócios ilegais, e as instituições financeiras internacionais exercerem forte pressão sobre as economias nacionais.

A expansão das produções, bem como a articulação dos mercados, necessariamente precisam decorrer de consensos, o que se configura como uma das maiores dificuldades a serem alcançadas e um dos motivos da lentidão ao colocar em prática aquilo que foi decidido internamente no SADC, devido ao elevado número de economias distintas que o fundaram. Em um palco diferente, na SACU (União Aduaneira da África Austral), que possui menor número de componentes – apenas cinco: África do Sul, Botswana, Lesoto, Suazilândia, Namíbia -, pode-se perceber um melhor desempenho no cumprimento dos programas formulados. Os instrumentos de gestão dessa comunidade fizeram com que quatro dentre os cinco obtivessem um IDH médio e se constituíssem como um conjunto emergente, em vias de desenvolvimento, dentro do SADC, contrastando com os demais países, a constar, os mais pobres do mundo e considerados pela ONU como Países Menos Avançados. A África do Sul também

2 O ATRASO NA INTEGRAÇÃO AFRO-AUSTRAL (considerações sobre o curto prazo). GONÇALVES, Jonuel. Revista Contra I Relatos Nº 1, Dezembro de 2005.

3 O ATRASO NA INTEGRAÇÃO AFRO-AUSTRAL (considerações sobre o curto prazo). GONÇALVES, Jonuel. Revista Contra I Relatos Nº 1, Dezembro de 2005.

empreende esforços para modernização dos métodos de produção e incentiva a democratização de todos os países, entendida como ponto fundamental para o desenvolvimento econômico de qualquer nação. Essa questão enfatiza mais uma vez a diferença interna entre os países constituintes do bloco, criando uma divisão entre eles: aqueles que possuem tecnologias de produção e uma demanda por consumo e os que ainda não conseguiram atingir esse patamar de desenvolvimento.

Sem embargo, todos os países possuem um ponto em comum: grande parte da população vive abaixo da linha internacional da pobreza, e por essa razão o bloco não consegue atingir as taxas de crescimento econômico necessárias para sair da condição de subdesenvolvimento, permanecendo assim numa condição prolongada de atraso. Alguns aspectos, ainda, reforçam a conjuntura de crise na região, como a segurança alimentar e a presença de epidemias, que trazem grande impacto econômico e surgem como um complicador do desenvolvimento.

A partir disso, a superação da pobreza e dos baixos IDH's se torna o ponto de partida principal para o crescimento e desenvolvimento econômico dos países africanos, principalmente dos mais atrasados, e uma forma de assegurar a inexistência da ameaça de desarticulação do bloco ou até mesmo dos países que o constituem. No continente africano, em geral, o maior limitador ao crescimento econômico é a pobreza em larga escala, uma vez que ela restringe o mercado interno e limita a produtividade.<sup>4</sup>

A política de crescimento é um imperativo que, ao gerar mais recursos, cria melhores bases de poupança e liberta meios de intervenção pública para investimentos sociais decisivos como educação, saúde, água,

4 O ATRASO NA INTEGRAÇÃO AFRO-AUSTRAL (considerações sobre o curto prazo). GONÇALVEZ, Jonuel. Revista Contra I Relatos Nº 1, Dezembro de 2005.

habitação, energia.<sup>5</sup>

O combate à pobreza adquire, pois, papel central e impossível de ser ignorado pelas políticas macro-econômicas. O Banco Mundial o considera prioridade para o continente, a eficácia das políticas empregadas serão medidas a partir de sua capacidade em erradicá-la a partir de projetos de curto prazo que não gerem novas precariedades estruturais dentro da Comunidade.

## REFERÊNCIAS

GONÇALVEZ, Jonuel. **O Atraso na Integração Afro-Austral (considerações sobre o curto prazo)**. Revista Contra I Relatos Nº 1, Dezembro de 2005.

PENNA FILHO, Pio. **Integração Regional: os Blocos Econômicos nas Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PENNA FILHO, Pio . **A Integração Regional no Continente Africano: Situação Atual e Perspectivas, ST – 21 – Integração Regional Hoje: Balanço e Perspectivas**. Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

SADC. Disponível em: < [www.sadc.int](http://www.sadc.int) >. Acesso em: 15 julho 2016

5 O ATRASO NA INTEGRAÇÃO AFRO-AUSTRAL (considerações sobre o curto prazo). GONÇALVEZ, Jonuel. Revista Contra I Relatos Nº 1, Dezembro de 2005.

## INTEGRAÇÃO REGIONAL: RAÍZES HISTÓRICAS DOS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO AMERICANOS

*Lucas O. Reis Balthazar Cardiano*

### RESUMO

Apesar de crescente importância nos dias atuais, especialmente com o Mercosul, UNASUL e NAFTA, o desejo de união e integração entre países americanos tem raízes muito mais antigas e profundas, datando das independências ibero-americanas e brasileira. Buscava-se a construção de um Novo Continente, distinto do Europeu, tendo as Conferências Pan-Americanas do Século XIX como o maior expoente deste novo anseio. Distingue-se claramente dois momentos: o primeiro, em que esta Integração era marcada por uma pauta de integração política e regional, tendo foco na América Latina (especialmente nas Repúblicas) durante o começo do Século XIX. No segundo, havia uma perspectiva voltada ao comércio internacional, capitaneada pelos Estados Unidos e que se fortaleceu no fim deste século com as Conferências Pan-Americanas. Através dos choques entre essas distintas construções identitárias e seus projetos, analisa-se as semelhanças e diferenças entre esta perspectiva “latino-americanista” para a “monroísta”, compreendendo as diferentes formas em que ambas se refletiram no âmbito internacional,

suas respectivas concretizações, falhas e seus impactos para o continente no século XXI e os atuais processos de integração regional.

**Palavras-chave:** Integração Regional. América. História

### ABSTRACT

Despite the growing importance nowadays, especially with the development of MERCOSUL, UNASUL and NAFTA, the wish of union and integration between american countries has roots a lot more ancient and deeper, dating from the ibero-american and brazilian's independence. It sought the construction of a New Continent, distinct from the european, with the Americanist Conferences of the XIX Century as the biggest exponent of this new aspiration. It's clearly distinguished two moments: In the first moment, this integration was marked by an agenda of political and regional integration, focusing on Latin America (especially in the Republics) during the beginning of the XIX Century. In the second one, it was a perspective focused on international trade, led by the United States and strengthened by

the end of this century with the Pan American Conferences. Through shocks between these two identity constructions and their projects, it is analyzed the similarities and differences between this “latin-americanist” perspective and the “monroist”, comprehending the different ways in which both reflect internationally, their respective concretizations, failures and impacts on the continent in XXI century and in the current processes of regional integration.

**Key words:** Regional Integration. America. History

## INTRODUÇÃO

No início do século XIX, diversas iniciativas foram tomadas pelas repúblicas hispano-americanas para alcançar uma maior união e integração entre as mesmas. O projeto de Simón Bolívar, ícone da Guerra de Independência da América Espanhola, se constituía no ambicioso “Congresso do Panamá”, onde representantes de inúmeros países latino-americanos se reuniram para debater acerca de uma possível união ou confederação entre estes países (entre outros princípios recorrentes na retórica dos Congressos). Ao longo do século, houveram diversas tentativas de integração que acabaram falhando ou por pouca adesão ou por falhas nas ratificações dos tratados nos países participantes. Este panorama de pouco resultado se alteraria no fim do século com os Estados Unidos tomando a dianteira e convocando a Conferência de Washington, a primeira das Conferências Pan-Americanas, que traria um grande rompimento com os projetos anteriores: ao invés de uma identidade latino-americana e uma união política, defendia uma união econômica que permitiria aos

EUA uma clara preponderância na América. O embate entre essas duas correntes existe e impacta até os dias de hoje, como no caso da ALCA, e é de extrema importância um conhecimento histórico e teórico acerca desses processos de integração, visto que só podemos entender os sucessos e dificuldades de projetos como o MERCOSUL se compreendermos as raízes históricas que possibilitaram seu desenvolvimento e crescimento.

## AS TENTATIVAS E PROJETOS DE INTEGRAÇÃO

“No dia 7 de dezembro de 1824, dois dias antes da batalha definitiva pela independência hispano-americana, o libertador Simón Bolívar convocava o Congresso anfitriônico do Panamá” (DE LA REZA, 2015, p. 111). Esta iniciativa é extremamente marcante pois, como já apresentado, marca o início de uma série de encontros e Congressos que defendiam um projeto novo e revolucionário de integração e união da América Latina (com pouca importância ao Brasil). Este encontro será marcado por alguns princípios centrais, como a proposta de união ou confederação entre Estados americanos, a necessidade de um órgão central de coordenação, a importância dada ao princípio de solução pacífica de controvérsias e o princípio da defesa coletiva contra agressões externas (tanto europeias quanto ameaças provindas da própria América: Brasil e Estados Unidos). Estes pontos seriam “o norte” de todas as Conferências de convocação hispano-americana ao longo do século, mais especificamente até a década de 1880. (SANTOS, 2004). Participaram do Congresso: México, Federação Centro Americana (atuais Repúblicas da Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica), Grã-Colômbia

bia (Colômbia, Venezuela e Equador) e Peru (que neste momento incluía a Bolívia).

Apesar de grande importância histórica, este Congresso e seus tratados não foram ratificados, encontrando pouco apoio interno nos países signatários. Ressalta-se que uma das falhas do Congresso foi a falta de países extremamente importantes: como as Províncias Unidas do Rio da Prata (Argentina e Paraguai), Brasil (que durante este período incorporava o Uruguai como “Província Cisplatina”), Chile e Estados Unidos da América.

Antes de analisar de forma específica cada um destes encontros, é importante ressaltar três correntes de pensamento que, ligadas ao Bolivarianismo, se distinguiram em suas iniciativas confederadas: a primeira, elaborada por Silvestre Pinheiro Ferreira (relacionada ao conceito luso-brasileiro de independência), a segunda, elaborada por José Cecílio del Valle em 1822 (inspirada na América Espanhola) e a terceira, dirigida por Lucas Alamán durante a década de 1830 (conhecida pelo “Pacto da Família) e que teve grande influência no desenvolvimento do que veio a ser o Congresso de Lima. (DE LA REZA, 2015).

O segundo importante encontro foi o Primeiro Congresso de Lima (1847-1848) que, de longa gestação, tinha como motivação original a tentativa mexicana de buscar apoio contra o expansionismo norte americano (SANTOS, 2004), reforçando a questão de que além da união contra agressões europeias (de reconquista), os países latino-americanos também deveriam se defender do expansionismo norte-americano e, possivelmente, brasileiro: países pouco confiáveis na visão dos gestores do Congresso. Após muitos anos, e após a liderança do congresso passar para a liderança peruana, “o congresso latino-americano seguinte realizou-se entre 11 de dezembro de 1847 e 1 de março de 1848, em Lima,

a capital do Peru.” (DE LA REZA, 2015, pp. 139). Este Congresso esteve focado em um apoio mútuo das Repúblicas do Pacífico Sul-Americano, atraindo inclusive a atenção do Brasil pela possibilidade de discussão acerca de questões territoriais com os EUA.

Este foi um Congresso convocado para conter a hostilidade de potências europeias, tendo convidado Bolívia, Chile, Equador, Nova Granada, Venezuela, Províncias Unidas do Rio da Prata, Estados Unidos, América Central, México e Brasil (DE LA REZA, 2015). Entretanto, os únicos que nomearam delegados foram Bolívia, Chile, Equador, Nova Granada e Peru e, apesar de na última conferência os delegados terem assinado diversos acordos, este se encerrou de forma semelhante ao Congresso do Panamá, com pouca ratificação e apoio dentro dos países participantes. (SANTOS, 2004).

“Algum tempo depois, ainda conservando o ascendente que tinha lhe dado esse papel no Congresso de 1847, a Chancelaria peruana retomou a tarefa de impulsionar a confederação” (DE LA REZA, 2015, p. 140). Finalmente, em 1864-1865, ocorreu o Segundo Congresso de Lima (1864-1865), que segundo Santos (2004) se tratava de uma reação frente à guerra entre a Espanha e a Quádrupla Aliança, sem a presença dos EUA. Este é considerado por DE LA REZA (2015) como o quarto e último Congresso Latino-Americano, dando lugar a uma grande apatia e falta de esperança frente a futuros novos projetos. Foi um período extremamente caótico para a América Latina e, durante os trabalhos do mesmo, “o México sofreu a ocupação da França, a ilha de Santo Domingo foi invadida pela Espanha e Peru entrou em Guerra com este último para repelir a ocupação da Ilha de Chincha” (DE LA REZA, 2015, pp.

140). Foram assinados diversos tratados que, mais uma vez, não lidavam com nada além dos princípios básicos dos congressos latino-americanos, também não sendo ratificados.

Após estes encontros, tido como fracassos, tem-se um novo período no interamericanismo:

Depois do segundo Congresso de Lima, as iniciativas latino-americanas perderam a sua lógica anfictiônica e se concentraram na promoção da arbitragem internacional. Esse objetivo caracterizou os congressos jurisprudentes de 1877 a 1887, alguns deles envolvendo dezenas de sessões de trabalhos. (DE LA REZA, 2015, PP. 141).

## AS CONFERÊNCIAS PAN-AMERICANAS E A MUDANÇA DE PERSPECTIVA

O insucesso destas primeiras Conferências abriu espaço para outro projeto de integração, levado adiante pelas conferências capitaneadas pelos Estados Unidos. As chamadas “Conferências Pan Americanas” tiveram seu ponto de partida em 1889, quando diversos delegados (inclusive brasileiros) assinaram uma série de acordos em que adotavam a arbitragem como “princípio da lei internacional americana”. Apesar de, como ocorrido em todas as conferências anteriores, os tratados não terem sido ratificados, esta conferência é de extrema importância para entendermos os próximos avanços norte-americanos acerca de integração continental. (DE LA REZA, 2015).

A política pan-americanista e suas Conferências, empreendidas e formuladas pelos americanos, tinha seu foco as questões econômicas, deixando à margem o tom político que norteou os encontros latino-americanos anteriores. Os Estados Unidos procuravam mercado e enfrentavam

ferrenha concorrência europeia, especialmente inglesa, e desenvolveram e fortaleceram esses ideais americanos como forma de confrontar estes concorrentes. Esta interpretação é confirmada pela forma com que, apesar das Conferências pregarem a paz e a harmonia entre as nações do continente, houve diversas anexações e intervenções dos próprios Estados Unidos. (DULCI, 2008).

Sob a bandeira do pan-americanismo, a Conferência de Washington conjugou objetivos políticos e econômicos. Ademais do já tradicional tema da mediação como forma de resolução dos conflitos entre países americanos, a iniciativa estadunidense propunha, em uma antecipação à Área de Livre Comércio das Américas (Alca), o estabelecimento de uma união aduaneira entre os países americanos. (SANTOS, 2004, pp. 143)

O pan-americanismo, que se manifestava nestas Conferências, ganhava cada vez mais força e importância nas Américas. Neste período de efervescência ideológica, se estabeleceram de forma clara dois discursos identitários distintos: o pan-americano, discurso oficial das conferências e instigado pelos delegados americanos, e o latino-americano, desenvolvido como resposta aos norte-americanos e que tinha nos delegados Argentinos os seus maiores defensores. (DULCI, 2008). Neste cenário, o Brasil tentava defender a neutralidade enquanto mantinha a sua busca por influência e poder regional.

Os Estados Unidos também faziam diversas campanhas para angariar prestígio e desfazer temores acerca de seus interesses. “Reutilizando as ideias de Bolívar, na década de 1880, a respeito da união dos países americanos, os EUA fizeram ressurgir a Doutrina de Monroe (...) e passou a justificar o papel hegemônico dos EUA sobre as outras partes

do continente” (DULCI, 2008, p.39). Ressalta-se que, além destes meios e da cooperação intelectual, outro importante instrumento criado pelas Conferências para legitimar um passado comum foi o estabelecimento da União Pan-Americana, responsável pela coleta e divulgação de informações sobre o continente (DULCI, 2008) e que, em 1948 na cidade de Bogotá, se tornaria a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Entretanto, apesar destas tentativas, o ideal pan-americano não era hegemônico e enfrentou grande oposição. A Argentina se destacou desde a primeira conferência, com seu delegado Roque Sáenz Peña, pela defesa de uma “América para a humanidade” ao invés de uma “América para os americanos”. Desta forma, temos como este discurso latino-americano se desenvolveu como um meio de contestar e frear os avanços norte-americanos sobre as Américas, tendo os receios e medidas dos países latino americanos impedido o ponto mais importante do pan-americanismo: União Aduaneira (Comercial).

Nem dentro do próprio Brasil, país que tendia a defesa dos Estados Unidos, esta posição era completamente dominante: apesar de apoio de intelectuais como Joaquim Nabuco, havia muitos que, como Oliveira Lima, defendiam uma mudança de postura brasileira para se aproximar dos outros países latinos, apesar do distanciamento brasileiro da “identidade latino-americana”, tanto pela língua quanto pela disputa por hegemonia com a Argentina. (DULCI, 2008).

Apesar desta resistência já apresentada, as Conferências Pan-Americanas podem ser entendidas como “expressão da hegemonia dos Estados Unidos sobre o restante da América, principalmente: na deliberação das pautas das Conferências, privilegiando os seus interesses (...) e fazendo valer seu

poderio econômico para forçar o estabelecimento de sua agenda de política externa para as Américas” (DULCI, 2008, pp. 38).

## CONCLUSÃO

Com este artigo, procurou-se reforçar a importância das raízes históricas da integração interamericana para uma mais complexa interpretação dos distintos discursos acerca da mesma, existentes até hoje. Entendendo a formação do pan-americanismo e do latino-americanismo, pode-se analisar de forma mais precisa iniciativas recentes, como o Mercosul, que segue a integração pelo viés econômico, a UNASUL, herdeira da questão identitária, e a própria Alca, já citada anteriormente.

Esta última é um exemplo fulcral deste argumento visto que, como apontado por Dulci (2008) e Santos (2004), a Alca já existia e era discutido por muitos países americanos desde o século XIX, sendo a “união aduaneira” um dos temas mais debatidos durante as Conferências Pan-Americanas. Apesar de um significado distinto do que compreendemos hoje em dia, devido ao seu espectro reduzido, é de extrema relevância compreender que esta proposta americana nasceu no fim do século XIX, encontrando grande resistência da delegação argentina e do discurso “América para a Humanidade” de Saenz Peña, e como “mais de cem anos depois, em dezembro de 1994, os Estados Unidos novamente tomaram a iniciativa de propor um ambicioso esquema de interação econômica extensivo a todo o continente” (SANTOS, 2004, pp. 145).

Com isso, entendemos e reforçamos como o pan-americanismo e as conferências pan-americanas “são percebidas como armas que foram utilizadas pelos Estados Unidos para controlar a América Latina durante os

anos da política do Big Stick” (DULCI, 2008, pp. 12). Outro exemplo de como os EUA se utilizaram dos discursos de integração para defender os seus próprios interesses pode ser encontrado, mais uma vez, na Alca: ao invés do conteúdo político discutido e debatido no século XIX, o viés econômico é o principal, sendo sustentado por um elemento político não de integração, identidade ou de defesa contra agressão externa, motivação de Conferências Latino-americanas, mas de “democracia”: base para a exclusão de Cuba da Alca, e não uma questão identitária.

## REFERÊNCIAS

DULCI, Tereza Maria Spyer. **As Conferências Pan-Americanas: identidades, união aduaneira e arbitragem (1889 a 1928)**. 2008. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Social, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

DE LA REZA, Germán A. de. **A Invenção da Paz: Da República Cristã do Duque de Sully à Federação das Nações de Simón Bolívar**. 4. ed. São Paulo: Humanitas, 2015.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G.. **O Brasil entre a América e a Europa: O império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à conferência de Washington)**. São Paulo: Unesp, 2004.



# ARTIGOS CIENTÍFICOS

## TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: CRIAÇÃO, CARACTERÍSTICAS E COMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

*Gabriela Maria Negreiros Albuquerque*

### RESUMO

A criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) através do Estatuto de Roma representa relevante marco no campo de proteção aos direitos humanos, sendo o Brasil um dos entusiastas de sua instituição. Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar de forma breve os antecedentes históricos da criação do TPI, suas características e a compatibilidade do Estatuto de Roma com a Constituição brasileira. Ao final, observar-se-á que o TPI é um mecanismo inédito de defesa dos direitos humanos tanto pela possibilidade de responsabilização pessoal de agentes agressores quanto por suas singulares características, atuando como limitador/sancionador de condutas pessoais, muitas vezes acobertadas pelo próprio Estado. Ademais, em que pesem as aparentes incompatibilidades, inexistente ofensa do Estatuto de Roma quanto à Carta Magna Brasileira. Para chegar a tais conclusões, a construção deste artigo se baseia em uma pesquisa teórica através de doutrinas de direito internacional e direito constitucional, bem como em consultas a sítios eletrônicos de órgãos oficiais, à

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e análise de leis e tratados internacionais.

**Palavras-chave:** Direito Internacional. Direitos Humanos. Direito Penal Internacional. Constituição Federal.

### ABSTRACT

The creation of the International Criminal Court (ICC) by the Rome Statute represents an important milestone in the protection of human rights, and Brazil was one of the enthusiasts of its institution. Thus, this work aims to briefly analyze the historical background of the ICC creation, its features and the compatibility of the Rome Statute with the Brazilian Constitution. At the end, it will be observed that the ICC is an unprecedented mechanism of human rights by both the possibility of personal accountability of aggressors as for its unique characteristics, acting as a limiter/sanctioner of personal conducts, often covered up by the States. Moreover, in spite of the apparent incompatibility, there isn't any offense of the Rome Statute to the Brazilian Constitution. To reach these conclusions, the construc-

tion of this article is based on a theoretical research through international and constitutional law doctrines, on consultation to official bodies electronic sites, on Brazilian Supreme Court jurisprudence and analysis of laws and international treaties.

**Key words:** International Law. Human Rights. International Criminal Law. Brazilian Constitution.

## INTRODUÇÃO

Desde os tempos mais remotos até a atualidade a História sempre esteve repleta de conflitos que causaram grandes níveis de destruição em termos materiais e humanos. De acordo com o professor William Schabas, paralelamente às disputas também haviam espécies de códigos de guerra, que regulavam os comportamentos a serem observados durante as batalhas. A violação dessas regras levava o infrator a julgamento, onde era possível a aplicação de punições.<sup>1</sup>

Ocorre que esses procedimentos eram sempre realizados em âmbito nacional, comprometendo a adoção de decisões imparciais. Isto porque os infratores costumavam ser indivíduos que ainda detinham poder na sociedade, enquanto as vítimas eram sujeitos reprimidos pelas forças dominantes daquela mesma coletividade.<sup>2</sup>

Em virtude disso, a instituição de uma corte penal internacional parecia ser a solução ideal para realizar esses julgamentos. Contudo, com a formação do Estado Moderno surge o conceito de soberania, o qual mais tarde originou o princípio da não intervenção

(inseto no art. 2º,§7º da Carta das Nações Unidas<sup>3</sup>), reforçando a impossibilidade de responsabilização de um Estado na esfera internacional em razão de sua autonomia, de sua independência em relação aos demais membros da comunidade internacional.<sup>4</sup>

Ademais, mesmo que fosse possível a responsabilização em plano internacional, até o final da Primeira Grande Guerra a tese da inimizabilidade dos governantes<sup>5</sup> detinha força absoluta, dado o entendimento de que altos funcionários do Estado não poderiam responder pelos atos que praticavam no exercício de suas funções.<sup>6</sup>

Esse cenário começa a se alterar com o fenômeno da internacionalização dos direitos humanos, que emerge com o fim da Segunda Guerra Mundial<sup>7</sup>. Flávia Piovesan ao analisar a obra “A Era dos Direitos”, de Bobbio, observa que, no que concerne aos direitos humanos, o filósofo

3 O art. 2º,§7º da Carta das Nações Unidas prevê que “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.”

4 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **O Tribunal Penal Internacional: de uma cultura de impunidade para uma cultura de responsabilidade**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, vol. 16, nº 45, 2002, p. 188.

5 A inimizabilidade dos governantes é claramente derrubada com a instituição do Tribunal de Nuremberg, que será estudado com mais detalhes em momento oportuno deste trabalho. A partir dele não apenas os Estados, mas também os indivíduos poderiam ser sujeitos de direitos e deveres perante o Direito Internacional, possibilitando a responsabilização penal inclusive de funcionários do Estado, independentemente do cargo por eles ocupados. Mais detalhes ver: CARDOSO, Elio. **Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2012, p. 40.

6 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, op. cit., p. 188.

7 PIOVESAN, Flávia Cristina. **Direitos Humanos e a Jurisdição Constitucional Internacional**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, nº1, 2003, p. 148.

1 SCHABAS, William A.. **An Introduction to the International Criminal Court**. New York, Cambridge University Press, 2004, p.1.

2 *Idem*

divide a atividade internacional em três esferas: promoção, controle e garantia.<sup>8</sup>

Na atividade de *promoção* o Estado desenvolve ações para fomentar e aperfeiçoar os direitos humanos; o *controle* se refere à cobrança direcionada ao Estado quanto ao cumprimento dos tratados a que se obrigou perante a comunidade internacional; já a *garantia* é exercida através de uma jurisdição internacional que atua contra os Estados em prol da defesa dos direitos dos seus cidadãos.<sup>9</sup>

A partir disso, infere-se que a proteção aos direitos humanos na esfera internacional apenas se completou com o Estatuto de Roma em 1998, instrumento responsável pela criação do Tribunal Penal Internacional (TPI). O TPI surge então como a primeira corte permanente com jurisdição penal internacional, tendo competência para julgar crimes de vultosa gravidade de alcance internacional, isto é, cujas consequências transpõem os limites de um Estado, atingindo a humanidade como um todo<sup>10</sup>.

Cumprir destacar que o advento do TPI se deu em razão de grandes catástrofes humanitárias que marcaram o final do século XX e aumentaram ainda mais o movimento de internacionalização dos direitos humanos, seja pelo clamor da opinião pública, seja pela intensificação do tema nos fóruns e debates internacionais<sup>11</sup>. Por isso, afirma Piovesan que:

É nesse cenário que o Tribunal Penal Internacional simboliza um avanço civilizatório extraordinário, ao celebrar a esperança por justiça e pelo combate à impunidade dos mais graves crimes, permitindo que a força do direito possa prev-

alecer em detrimento do direito da força.<sup>12</sup>

Hoje, após quase 18 anos da elaboração do Estatuto, muito se questiona sobre a efetividade do Tribunal e as dificuldades no exercício de suas atribuições. Todavia, é inegável sua relevância no cenário internacional. Nesse sentido, este trabalho objetiva analisar sucintamente os antecedentes que levaram à criação do TPI, suas características e os pontos controversos de maior destaque quanto à aplicabilidade das normas do Estatuto de Roma em face da constituição brasileira.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS À CRIAÇÃO DO TPI

O Direito Internacional encontrou no século XX um período de ampla positivação no que tange aos direitos humanos, sendo notória a adoção de vários instrumentos de proteção tanto no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) quanto a nível regional.<sup>13</sup>

Diante disso, advém o que Paulo Bonavides denomina de “*nova universalidade dos direitos fundamentais*”, a qual clama por maior eficácia e concretude, tendo como objeto qualquer indivíduo em razão da condição humana, que a todos os homens é inerente.<sup>14</sup> Destarte, mais do que produzir normas, era imperativo garantir a devida efetividade aos

12 PIOVESAN, Flávia Cristina, 2013, *op. cit.*, p. 477.

13 A título ilustrativo podemos citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos de 1969, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950 e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966.

14 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 573-574.; Sobre mais detalhes quanto à universalização dos direitos fundamentais ver também: PIOVESAN, Flávia Cristina, 2003, *op. cit.*, p. 149.

8 PIOVESAN, Flávia Cristina. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013, e-book, p. 464.

9 *Idem*.

10 CARDOSO, Elio, *op. cit.*, p. 37.

11 *Idem*.

instrumentos jurídicos internacionais já existentes.<sup>15</sup>

Em parte, essa humanização do direito internacional e a busca por sua concretude foram provocadas pelas duas Grandes Guerras, que por suas repercussões nefastas despertaram de forma latente a necessidade de proteger a dignidade humana e responsabilizar penalmente quem a violasse. Logo, os tratados internacionais eram vistos como instrumentos de promoção de um sistema de proteção internacional apto a repelir novas atrocidades.<sup>16</sup>

Nesse contexto pós-1945 foram estabelecidos o Tribunal de Nuremberg<sup>17</sup> e o Tribunal de Tóquio para processar e julgar criminosos de guerra, notadamente autoridades políticas e militares nazistas e japonesas, respectivamente.

O Tribunal de Nuremberg é um marco no direito internacional por dois motivos: inaugura uma fase de proteção dos direitos humanos independentemente da atuação de um Estado específico e; reconhece pela primeira vez a responsabilidade criminal daqueles que agem em nome de um Estado, muitas vezes sob sua proteção, contrapondo-se à tese da inimizabilidade

15 REZEK, Francisco. **Princípio da Complementariedade e Soberania**. Brasília: Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, nº11, 2000. Disponível em < <https://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/333/535> > Acesso em 18/05/2015.

16 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 988-990.; PIOVESAN, Flávia Cristina, op. cit., p. 148.

17 Mais detalhes e documentações específicas sobre o Tribunal de Nuremberg podem ser encontradas em: FEDERAL RESEARCH DIVISION - THE LIBRARY OF CONGRESS. **Nuremberg Trials**. Disponível em < [http://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/Nuremberg\\_trials.html](http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Nuremberg_trials.html) > Acesso em 20/05/2015.; HARVARD LAW SCHOOL LIBRARY. **Nuremberg Trials Project**. Disponível em < [http://nuremberg.law.harvard.edu/php/docs\\_swi.php?DI=1&text=overview](http://nuremberg.law.harvard.edu/php/docs_swi.php?DI=1&text=overview) >

dos governantes que até então vigorava.<sup>18 19</sup>

Ao longo da segunda metade do século XX outros conflitos mais geograficamente centralizados ocorreram com eminente caráter destrutivo. Consequentemente, foram criados dois novos tribunais internacionais a partir de Resoluções do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) para dois casos de conflitos internos que despertaram a atenção da comunidade internacional na década de 90: um para os atos praticados na antiga Iugoslávia<sup>20</sup> e outro para os praticados em Ruanda<sup>21</sup>.<sup>22</sup>

Cumprir destacar que esses tribunais, assim como aqueles pós-guerras mundiais, foram estabelecidos para julgar situações de conflitos específicos, não podendo, portanto, estender sua jurisdição para outros casos, ainda que similares.<sup>23</sup>

Desde 1948, quando da adoção da Convenção sobre a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, a comu-

18 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, op. cit., p. 991.

19 Para mais informações acerca da teoria da irresponsabilidade dos governantes ver: LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, op. cit., p.188.

20 O Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia foi criado pela Resolução 827 do CS. Mais informações podem ser encontradas em: Audiovisual Library of International Law. **Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia**. Disponível em < <http://legal.un.org/avl/ha/icty/icty.html> > Acesso em 17/12/15.

21 O Tribunal Penal Internacional para Ruanda foi criado pela Resolução 955 do CS. Mais informações podem ser encontradas em: Audiovisual Library of International Law. **Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda**. Disponível em < <http://legal.un.org/avl/ha/ictcr/ictcr.html> > Acesso em 17/12/15.

22 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, op. cit., p. 189.

23 GOBIERNO DE ESPAÑA - MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. **Corte Penal Internacional**. Disponível em < <http://www.exteriores.gob.es/PQUESortal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/CortePenalInternacional.aspx> >. Acesso em 19/05/2015.

nidade internacional já registrava anseio por um tribunal penal internacional, conforme leitura de seu artigo VI<sup>24</sup>. Na época, a Assembleia Geral da ONU requereu que a Comissão de Direito Internacional (CDI) estudasse a possibilidade de estabelecer um órgão judicial internacional para processar acusados de genocídio.<sup>25</sup>

Apesar do avanço, o Direito Internacional Penal ainda se revelava um tanto quanto incipiente no que tange à punição de indivíduos a nível internacional por violação aos direitos humanos. Por isso, os tribunais da Ex- Iugoslávia e de Ruanda, antecessores do Tribunal Penal Internacional, sofreram várias críticas pela comunidade internacional: eram submetidos à ONU; foram frutos de uma Resolução do CSNU e não de um tratado internacional; a criação de novos tribunais *ad hoc* similares ficaria subordinada ao veto dos membros permanentes do CSNU; tinham caráter transitório e; puniam atos praticados antes de sua instituição.<sup>26</sup>

Diante das referidas críticas e da constante violação à dignidade humana nas mais variadas localidades e situações, urgia estabelecer um novo tribunal internacional, mas agora de caráter permanente, universal, imparcial e independente. Estava aberto o caminho para a criação do Tribunal Penal Internacional.

24 Redação do artigo VI: “As pessoas acusadas de genocídio ou qualquer dos outros atos enumerados no Artigo III serão julgadas pelos tribunais competentes do Estado em cujo território foi o ato cometido ou pela Corte Penal Internacional competente com relação às Partes Contratantes que lhe tiverem reconhecido a jurisdição.” O texto completo da Convenção em português pode ser consultado no Decreto nº 30.822 de 6 de maio de 1952.

25 ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G.E do Nascimento, CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 792.; COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. History of the ICC. Disponível em <<http://iccnw.org/?mod=icchistory>>. Acesso em 19/05/2015.; PIOVESAN, Flávia Cristina, *op. cit.*, p. 151.;

26 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 992-993

## CRIAÇÃO DO TPI - COMPETÊNCIA E CARACTERÍSTICAS

Dada a conjuntura narrada, o TPI surge como uma ferramenta jurisdicional inédita para evitar a impunidade dos que cometem crimes de vultosa gravidade, que transcendem a esfera da soberania do Estado, atingindo a comunidade internacional como um todo.<sup>27</sup>

Assim em 17 de julho de 1998, após três anos de debates na Assembleia Geral da ONU, foi aprovado na Conferência Diplomática de Plenipotenciários das Nações Unidas o Estatuto de Roma, instrumento responsável pela criação do TPI.<sup>28</sup>

O fato de sua criação ser fruto de ampla negociação com participação de vários países representa relevante distinção quanto aos tribunais *ad hoc*, formados pelos países vencedores de conflitos (Tribunal de Nuremberg) ou por imposição de uma Resolução do CSNU com debate restrito de países em sua adoção (Tribunal para Ruanda). Nas palavras de Elio Cardoso “O Estatuto de Roma, por seu turno, resultou do ‘encontro de vontades’ de grande parte - ainda que não da totalidade - da comunidade internacional [...]”<sup>29</sup>

O “encontro de vontades” mencionado pelo embaixador pode ser constatado ao se observar o que o Estatuto foi aprovado por 120 nações, havendo

27 REZEK, Francisco, *op. cit.*.

28 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 995.; ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Overview**. Disponível em <<http://legal.un.org/icc/general/overview.htm>> Acesso em 20/05/2015.

29 CARDOSO, Elio, *op. cit.*, p. 40

somente 7 votos contrários<sup>30</sup> e 21 abstenções em relação ao seu estabelecimento.<sup>31</sup>

O TPI se erige, portanto, como um tribunal destinado a combater a impunidade relativa aos crimes de maior gravidade, de alcance internacional, praticados por pessoas físicas. De acordo com o artigo 5º do Estatuto, o Tribunal tem competência para julgar os crimes de genocídio, crimes contra humanidade, crimes de guerra e o crime de agressão, sendo as suas respectivas definições trazidas nos artigos seguintes.<sup>32 33</sup>

Para viabilizar essa nova perspectiva de atuação jurisdicional internacional sobre os crimes supralistados, o TPI se funda sobre alguns princípios e características que o difere dos tribunais *ad hocs* anteriormente instituídos.

De plano, nota-se que o TPI é a primeira corte penal internacional permanente<sup>34</sup> e independente. Trata-se, portanto, de uma organização internacional com personalidade jurídica própria, não vinculada a nenhum Estado ou organismo internacional (v.g. ONU), não se dissolvendo após certo lapso temporal ou conclusão de um determinado trabalho.<sup>35</sup>

Outro destaque é o princípio da uni-

30 Votaram contra o Estatuto de Roma: China, Estados Unidos, Iêmen, Iraque, Israel, Líbia e Qatar. Esses Estados até a corrente data ainda não são membros do TPI. Mais detalhes sobre Estados-membros ver: INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. The States Parties to the Rome Statute. Disponível em < [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx) >. Acesso em 20/05/2015.

31 PIOVESAN, Flávia Cristina, *op. cit.*, p. 151.

32 GOBIERNO DE ESPAÑA - MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *op. cit.*

33 Um estudo mais aprofundado sobre os crimes de competência do TPI pode ser realizado com a leitura de: CARDOSO, Elio, *op. cit.*, p. 47-53.; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 1004-1011.

34 A permanência do TPI é mencionada expressamente no art. 1º de seu Estatuto.

35 CARDOSO, Elio, *op. cit.*, p. 40. INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Understanding the International Criminal Court. P. 4. Disponível em < <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/UICCEng.pdf> > Acesso em 21/05/2015.

versalidade, pelo qual os Estados-membros reconhecem a jurisdição do TPI, cujo exercício se dá igualmente entre todos eles, sendo vedado afastar a apreciação de um caso pela Corte quando o mesmo for de sua competência.<sup>36</sup>

Sobre a universalidade do TPI, Valerio Mazzuli aduz que o Estatuto de Roma é um tipo especial de tratado de natureza centrífuga, classificação esta em que se encontram “[...] tratados ou normas de direitos humanos que regulam situações ou relações que fogem dos limites da jurisdição doméstica ou regional da qual um Estado é parte, conduzindo o Estado ou o sujeito a um órgão jurisdicional global.”<sup>37</sup>

Mister grifar, contudo, que essa universalidade é mitigada por um dos princípios centrais que regem o TPI, qual seja, o princípio da complementaridade, pois apesar de atingir todos os Estados-membros, a jurisdição do TPI nem sempre será utilizada de pronto.

Significa dizer que sua competência é complementar às jurisdições nacionais, que possuem primazia na apreciação de casos de sua alçada, até mesmo pelas vantagens inerentes ao uso dos tribunais nacionais<sup>38</sup>. Assim, o TPI será utilizado apenas quando o Estado não tiver capacidade, não se dispuser a efetivamente investigar e processar, ou simplesmente não o fizer em relação a indivíduos que praticaram crimes previstos no Estatuto.<sup>39</sup> Logo, os Estados têm a responsabilidade primária de julgar seus nacionais,

36 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, *op. cit.*, p. 192.; PIOVESAN, Flávia Cristina, *op. cit.*, p. 152.

37 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 997.

38 Dentre as vantagens, cita-se como exemplo: menor custo, maior proximidade com as provas, construção de uma decisão a partir de uma autoridade nacional, etc.

39 Sobre os critérios adotados para averiguar a condição, desejo e inércia do Estado em investigar e processar casos da competência do TPI, ver o art. 17 do Estatuto de Roma.

cabendo ao TPI atuar subsidiariamente.<sup>40</sup>

A competência do TPI também sofre uma limitação temporal, prescrita no art. 11 do Estatuto, de forma que a jurisdição da Corte só se aplica a fatos ocorridos após 1º de julho de 2002, data de sua entrada em vigor. Ressalte-se que se um Estado ratifica o Estatuto após essa data, em relação a ele o TPI só terá jurisdição para fatos ocorridos após a entrada em vigor do Estatuto no ordenamento jurídico interno do país, salvo se houver declaração aceitando sua aplicação retroativa.<sup>41</sup>

Essa limitação temporal não se confunde com o princípio da legalidade (*nullum crimen nulla poena sine lege*) previsto nos artigos 22 e 23 do Estatuto. Isso porque o TPI, diferentemente dos tribunais ad hoc e de Nuremberg e Tóquio, não pode julgar crimes que já foram praticados antes de sua tipificação no Estatuto.<sup>42</sup>

Ademais, interessante observar que o TPI também é regido pelo princípio da imprescritibilidade, pelo qual os agentes que pratiquem crimes de sua competência não têm sua punibilidade prescrita com o decurso do tempo. Todavia, para a apreciação do caso, é necessário que o fato tenha ocorrido após a entrada em vigor do Estatuto de Roma.<sup>43</sup>

Ainda, pelo princípio da irrelevância da função oficial qualquer indivíduo nacional de um Estado-membro, desde que maior de 18 anos, fica submetido ao TPI sem que incida qualquer privilégio ou imunidade a chefes de governo, parlamentares, militares e

40 INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Understanding the International Criminal Court.*, op cit. p. 4.; HOILE, David. *Justice Denied: the reality of the International Criminal Court.* Londres: The Africa Research Centre, p. 14. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, op. cit., p. 999.

41 SCHABAS, William A., op cit. p.69.

42 SCHABAS, William A., op cit. p.70,71.

43 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, op. cit., p. 192.

demais autoridades. Através desse princípio evita-se o uso da posição de autoridade para se furtar de responsabilização perante o TPI.<sup>44</sup>

Por fim, e essencial ao funcionamento do Tribunal, há o princípio do dever de cooperação. Este visa garantir a efetividade do TPI, que como órgão judicial internacional precisa do apoio dos Estados para realizar suas funções em inquéritos e processos, podendo emitir pedidos de cooperação aos Estados para as finalidades que se fizerem necessárias.<sup>45</sup>

Sobre a imprescindibilidade da cooperação dos Estados para a eficácia das decisões do TPI e de sua atividade, oportuno transcrever observação de Elio Cardoso:

[...] Os Estados têm o monopólio do uso da força dentro dos respectivos territórios nacionais. Contam com o poder de coerção dentro dos territórios e podem utilizar a sua força policial para produzir provas, realizar diligências, cumprir mandados de prisão e garantir a execução das penas que o TPI venha a cominar.<sup>46</sup>

## O TPI FACE À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Desde a criação dos tribunais *ad hoc* para a Ex- Iugoslava e Ruanda o Brasil já havia registrado no CSNU, onde então exercia participação em assento rotativo, que era favorável à criação de um tribunal penal internacional permanente, independente e universal, a ser instituído por um tratado internacional. O país questionava a competência do CSNU para estabelecer aqueles

44 INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Understanding the International Criminal Court.*, op cit. p. 5.; PIOVESAN, Flávia Cristina, op. cit., p. 152.

45 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, op. cit., p. 1001.

46 CARDOSO, Elio, op. cit., p. 72.

tribunais *ad hoc*, e grifou que apenas votou favoravelmente em razão de circunstância excepcional, para evitar que as situações gravosas ocorridas ficassem impunes.<sup>47</sup>

Destarte, o Brasil participou dos debates para a elaboração do Estatuto de Roma, apoiando o estabelecimento do TPI, sendo o 69º país a ratificar o Estatuto<sup>48</sup>, cuja incorporação ao ordenamento brasileiro se deu através do Decreto nº 4.377 de 25 de setembro de 2002.

Antes da assinatura e ratificação do Estatuto pelo Brasil foi realizado um estudo quanto à sua compatibilidade com a Constituição Brasileira de 1988 (CRFB). De início arguiu-se que poderia haver uma inconstitucionalidade intrínseca no tratado em determinados pontos, visão posteriormente afastada, viabilizando a submissão do Brasil ao TPI. No intuito de evidenciar sua compatibilidade com a CRFB, serão apresentados agora os principais pontos

O autor utiliza como fundamento para sua posição o fato de que o Supremo Tribunal Federal (STF) já teria promovido a extradição de estrangeiros a países que adotavam a prisão perpétua<sup>51</sup>. Ocorre que, em seus posicionamentos mais recentes, o STF tem exigido como requisito da concessão da extradição a comutação da pena de prisão perpétua em privativa de liberdade até o prazo máximo permitido pela lei brasileira, isto é, 30 anos.<sup>52</sup>

A posição do STF sobre o tema, porém, não pode ser analisada de forma decisiva para a constitucionalidade ou não do TPI, pois os casos examinados versam sobre pedidos de extradição e não de entrega, conforme preceitua o Estatuto de Roma (institutos estes distintos a serem abordados mais a

questionados sobre o Estatuto de Roma.

Antes da assinatura e ratificação do Estatuto pelo Brasil foi realizado um estudo quanto à sua compatibilidade com a Constituição Brasileira de 1988 (CRFB). De início arguiu-se que poderia haver uma inconstitucionalidade intrínseca no tratado em determinados pontos, visão posteriormente afastada, viabilizando a submissão do Brasil ao TPI. No intuito de evidenciar sua compatibilidade com a CRFB, serão apresentados agora os principais pontos questionados sobre o Estatuto de Roma.

No capítulo referente às penas, o Estatuto de Roma prevê em seu art. 77, §1º, "b" a possibilidade de condenação à pena de prisão perpétua, ao passo em que a CRFB em seu art. 5º, XLVII, "b" veda expressamente a adoção de penas de caráter perpétuo.

Ressalte-se que o próprio Estatuto de Roma prevê em seu art. 80 que as penas nele elencadas não afetam a aplicação daquelas previstas no ordenamento interno dos Estados nem a não aplicação daquelas que por ele forem vedadas. Significa que as penas previstas no Estatuto têm aplicabilidade restrita ao TPI, sem atingir a esfera judicial interna dos países<sup>49</sup>. Sobre o tema, Mazzuoli afirma que:

A pena de prisão perpétua [...] não pode ser instituída dentro do Brasil, quer por meio de tratados internacionais, que mediante emendas constitucionais, por tratar-se de cláusula pétreia constitucional. Mas isso não obsta, de forma alguma, que a mesma pena possa ser instituída fora do país, em tribunal [...] de que o Brasil é parte e em relação ao qual deve obediência, em prol do bem estar da humanidade.<sup>50</sup>

47 CARDOSO, Elio, *op. cit.*, p. 31, 125.; MAZZUOLI Valerio de Oliveira, *op. cit.*; p. 993.

48 INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **States Parties - Chronological List**. Disponível em < [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/Pages/states%20parties%20\\_%20chronological%20list.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/states%20parties%20_%20chronological%20list.aspx) >. Acesso em 22/05/2015.

49 CARDOSO, Elio, *op. cit.*, p. 133.

50 MAZZUOLI, Valerio de Oliveria, *op. cit.*, p. 1019.

O autor utiliza como fundamento para sua posição o fato de que o Supremo Tribunal Federal (STF) já teria promovido a extradição de estrangeiros a países que adotavam a prisão perpétua.<sup>51</sup> Ocorre que, em seus posicionamentos mais recentes, o STF tem exigido como requisito da concessão da extradição a comutação da pena de prisão perpétua em privativa de liberdade até o prazo máximo permitido pela lei brasileira, isto é, 30 anos.<sup>52</sup>

A posição do STF sobre o tema, porém, não pode ser analisada de forma decisiva para a constitucionalidade ou não do TPI, pois os casos examinados versam sobre pedidos de extradição e não de entrega, conforme preceitua o Estatuto de Roma (institutos estes distintos a serem abordados mais a frente), inexistindo qualquer posicionamento do STF especificamente sobre esse tema.<sup>53</sup>

Na verdade, a inclusão da pena de prisão perpétua visou um consenso durante a elaboração do Estatuto de Roma, pois alguns países insistiam na adoção da pena de morte, nos moldes do Tribunal de Nuremberg<sup>54</sup>. Assim, primando pela conciliação, foi necessária a inserção da prisão perpétua em detrimento da pena de morte.<sup>55</sup>

Logo, o TPI adotou a prisão perpétua como medida excepcional, a ser usada só quando a ilicitude do fato

ou condições do agente justificarem. Ademais, após o cumprimento de 25 anos de pena a mesma será revista, podendo ser reduzida<sup>56</sup>.

Não obstante essa suposta violação à CRFB, o Estatuto de Roma foi ratificado pelo Brasil, sendo a EC nº 45/04 responsável pela inserção do §4º no artigo 5º da CRFB, segundo o qual “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”. Por isso, a constitucionalidade da previsão da prisão perpétua deve ser analisada de forma mais minuciosa, à luz dos princípios constitucionais.

O Brasil estabelece na CRFB, no capítulo referente aos “Princípios Fundamentais”, que um dos seus fundamentos é a dignidade da pessoa humana, e que em suas relações internacionais o país será regido, dentre outros, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, conforme art. 1º, III e art. 4º, II, respectivamente.

Cumprir assinalar que há uma diferença entre princípios e regras, embora ambos sejam espécies de normas, sem qualquer relação de hierarquia<sup>57</sup>. Na esteira da doutrina clássica, os princípios são normas de elevado nível de generalidade, e as regras são normas de generalidade mais restrita.<sup>58</sup>

A colisão entre regras gera a invalidade ou afasta a aplicabilidade de uma delas, enquanto o conflito de princípios é resolvido pela ponderação, onde um dos princípios deve prevalecer.<sup>59</sup> Destarte, os princípios constitucionais, fundamentam e direcionam todas

51 *Ibidem*, p. 1018.

52 Ver: STF, Extr. 1151/Estados Unidos da América; Extr. 1234/ República Italiana; Extr. 1306/DF.

53 ARIFA, Bethânia Itagiba Aguiar. **Pena de caráter perpétuo, princípio da legalidade e exceção à coisa julgada: desafios para a jurisdição constitucional brasileira no cumprimento do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional**. Brasília: Observatório da Jurisdição Constitucional, ano 5, 2011/2012, p. 9.

54 Para mais detalhes quanto à posição dos países em relação à adoção da prisão perpétua e da pena de morte, ver: SCHABAS, William A., *op. cit.*, p. 166,167.

55 CARDOSO, Elio, *op. cit.*, p. 133.; STEINER, Sylvia Helena F.

56 Ver art. 77,§1º,a c/c art. 110,§3º do Estatuto de Roma.

57 LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 145.

58 BONAVIDES, Paulo, *op. cit.*, p. 277.; LENZA, Pedro, *op. cit.*; p. 148.

59 BONAVIDES, Paulo, *op. cit.*, p. 282.

as demais normas do ordenamento jurídico, de forma que as regras devem ser interpretadas em consonância com os princípios.<sup>60</sup>

Nesse raciocínio, a regra que veda a aplicação de penas de caráter perpétuo deve ser interpretada de acordo com o princípio da proteção aos direitos humanos, que também inclui a criação de um Tribunal Penal Internacional de direitos humanos.

Para a juíza brasileira em atividade no TPI, Sylvia Steiner, o Brasil não poderia exigir que o Tribunal Internacional citado no art. 7º do ADCT adotasse exatamente as mesmas normas de organização e funcionamento que os tribunais nacionais, citando ainda que pelo fenômeno da mutação constitucional pode haver uma modificação na interpretação das normas constitucionais, pois ao tempo da promulgação da CRFB o TPI ainda não havia sido criado.<sup>61</sup>

Por essa argumentação não haveria incompatibilidade entre o Estatuto de Roma e a CRFB em relação à pena de prisão perpétua. Todavia, outro fator que suscitou muita discussão em relação à constitucionalidade do Estatuto foi a entrega de nacionais ao TPI.

Pelo art. 89,§1º do Estatuto o TPI pode pedir a entrega de uma pessoa a qualquer Estado em que a mesma possa se encontrar, autorizando-se também que se solicite a cooperação do Estado em sua detenção e entrega. Já o art. 5º, LI/CRFB veda a extradição de brasileiro, o que, em primeiro momento, poderia representar uma incompatibilidade com as disposições do Estatuto de Roma.

60 BONAVIDES, Paulo, *op. cit.*, p. 292.; STEINER, Sylvia Helena Figueiredo. **O Tribunal Penal Internacional, a Pena de Prisão Perpétua e a Constituição Brasileira**. Disponível em < [http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/tpi/cartilha\\_tpi.htm](http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/tpi/cartilha_tpi.htm)>. Acesso em 23/05/2015.

61 STEINER, Sylvia Helena Figueiredo, *op. cit.*.

Grife-se que o próprio Estatuto se encarregou de diferenciar a “entrega” da “extradição”, conforme seu art. 102.<sup>62</sup>

Assim, afirma-se que a CRFB apenas vedou a extradição de nacionais, e não a entrega, e nesse sentido dissertam os doutrinadores brasileiros que:

[...] a justiça estrangeira pode ser injusta e julgar o nacional de outro Estado sem imparcialidade, o que evidentemente não se aplica ao caso do TPI, cujos crimes já estão definidos no Estatuto de Roma, e cujas normas processuais são das mais avançadas do mundo no que tange às garantias da justiça e da imparcialidade do julgamento.<sup>63</sup>

[...] Parece-me óbvia a distinção entre a entrega de um nacional a uma jurisdição internacional, da qual o Brasil faz parte, e a entrega de um nacional - esta sim proibida pela Constituição - a um tribunal estrangeiro, que exerce sua autoridade sob outro pavilhão que não o nosso, e não, portanto, a uma jurisdição de cuja construção participamos, e que é o produto da nossa vontade, conjugada com a de outras nações.<sup>64</sup>

O próprio STF, ao analisar o pedido enviado pelo TPI de detenção e entrega de Omar Al-Bashir, registrou as diferenças entre a entrega e extradição: a extradição deve ter necessariamente um caráter intergovernamental, impedindo que terceiros sem natureza estatal a requeressem.<sup>65</sup>

62 Art. 102: “Para os fins do presente Estatuto:a) Por “entrega”, entende-se a entrega de uma pessoa por um Estado ao Tribunal nos termos do presente Estatuto.;b) Por “extradição”, entende-se a entrega de uma pessoa por um Estado a outro Estado conforme previsto em um tratado, em uma convenção ou no direito interno.”

63 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 1016.

64 REZEK, Francisco, *op. cit.*.

65 BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Pet. 4625-1/República do Sudão, Relator Min. Ellen Gracie. Julgado em 17/07/2009.

Por tal motivo, seria inviável ao TPI formular um pedido de extradição ao Brasil, visto que o STF reconhece que são institutos distintos.

Destaque-se novamente que a jurisdição do TPI possui caráter complementar, de forma que a entrega de um nacional só ocorreria em caráter excepcional com vistas a proteger a dignidade humana através de julgamento do acusado em Tribunal para o qual o Brasil colaborou com a construção e estabelecimento.

Do exposto, observa-se que o Estatuto de Roma se revela constitucional, tendo sido ratificado e objeto de manifestação favorável do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de aprovação no Congresso Nacional. Todavia, por ser um instrumento recente, não há jurisprudência nacional que afirme com propriedade sua compatibilidade integral com a CRFB, restando uma presunção de acordo com os argumentos aqui colacionados.

## CONCLUSÃO

A partir do estudo apresentado nota-se que o processo de criação do TPI remonta a uma necessidade histórica advinda de situações de graves violações aos direitos humanos, as quais chocaram o mundo e não podiam mais quedar impunes.

Nesse sentido, a transição de tribunais ad hoc para uma Corte universal, permanente, imparcial e independente representou uma grande inovação frente a qualquer outro intento anteriormente experimentado.

Destarte, constata-se que o TPI se consolidou como relevante mecanismo de direito penal internacional no combate à impunidade, e isso só foi possível dada a mobilização da comunidade internacional e reconhecimento da essencialidade dos direitos humanos como direitos inerentes a todo e qualquer ser humano.

Ainda, conforme as lições de Bobbio, segundo o qual “[...] o poder sem direito é cego, mas o direito sem poder é vazio.”<sup>66</sup>, observa-se que o direito e suas instituições atuam como limitadores do poder que, se exercido de forma irrestrita, pode gerar situações de abuso e tirania, ao passo que o direito sem instrumentos de coerção também revela-se ineficaz ao que se propõe.

Por esse viés é possível concluir que o TPI compreende estas duas facetas: por um lado limita o poder, posto que o Estatuto de Roma determina as condutas criminosas que ensejam a atuação da Corte contra seus agentes causadores, vedando sua prática; por outro revela-se como mecanismo garantidor de eficácia dos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, evitando a impunidade e dissuadindo a prática de ilícitos.

Assim, passados 18 anos do Estatuto de Roma, o TPI soma até a data corrente o julgamento de vinte e três casos e a condenação de quatro réus.<sup>67</sup> Obviamente que a atividade do TPI ainda necessita de aprimoramentos, principalmente no que tange à cooperação dos Estados com as investigações, ampliação de sua atuação - que hoje se concentra em violações ocorridas no continente africano-, e também quanto à busca pela ratificação do Estatuto por importantes atores globais, tais como Rússia e Estados Unidos. Apesar disso, é cristalino que os direitos humanos hoje estão mais resguardados do que acerca de vinte anos atrás e que, nesse contexto, o direito internacional passou a ter um instrumento essencial para sua eficácia.

66 BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. São Paulo: Campus, 2000, p. 240.

67 Dados referentes ao dia 21/10/2016. Mais detalhes ver: INTERNATINAL CRIMINAL COURT. **Home**. Disponível em < <https://www.icc-cpi.int/Pages/Home.aspx>>. Acesso em 21/10/2016.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G.E do Nascimento, CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARIFA, Bethânia Itagiba Aguiar. **Pena de caráter perpétuo, princípio da legalidade e exceção à coisa julgada: desafios para a jurisdição constitucional brasileira no cumprimento do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional**. Brasília: Observatório da Jurisdição Constitucional, ano 5, 2011/2012.

Audiovisual Library of International Law. **Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia**. Disponível em < <http://legal.un.org/avl/ha/icty/icty.html> > Acesso em 17/12/15.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. São Paulo: Campus, 2000, p. 240.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

BRASIL. Decreto nº 30.822 de 6 de maio de 1952. Promulga a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, concluída em Paris, a 11 de dezembro de 1948, por ocasião da III Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. **Diário Oficial da União**, Seção 1 de 09 de maio de 1952.

BRASIL. Decreto nº 678 de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, 9 de novembro de 1992.

BRASIL. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de setembro de 2002.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**, Extr. 1151/Estados Unidos da América.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**, Extr. 1234/ República Italiana.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**, Pet. 4625-1/República do Sudão, Relator Min. Ellen Gracie. Julgado em 17/07/2009.

CARDOSO, Elio. **Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2012.

FEDERAL RESEARCH DIVISION - THE LIBRARY OF CONGRESS. **Nuremberg Trials**. Disponível em < [http://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/Nuremberg\\_trials.html](http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Nuremberg_trials.html) >. Acesso em 20/05/2015.

GOBIERNO DE ESPAÑA - MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. **Corte Penal Internacional**. Disponível em < <http://www.exteriores.gob.es/PQUESortal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/CortePenalInternacional.aspx> >. Acesso em 19/05/2015

HARVARD LAW SCHOOL LIBRARY. **Nuremberg Trials Project**. Disponível em < [http://nuremberg.law.harvard.edu/php/docs\\_swi.php?DI=1&text=overview](http://nuremberg.law.harvard.edu/php/docs_swi.php?DI=1&text=overview) >. Acesso em 16/05/2015.

HOILE, David. **Justice Denied: the reality of the International Criminal Court.** Londres: The Africa Research Centre.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Understanding the International Criminal Court.** Disponível em < <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/UICCEng.pdf> > Acesso em 21/05/2015.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático.** São Paulo: Saraiva, 2012.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **O Tribunal Penal Internacional: de uma cultura de impunidade para uma cultura de responsabilidade.** São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, vol. 16, nº 45, 2002.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Tribunal Penal Internacional.** Disponível em < [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=152:tribunal-penal-internacional&catid=83:chamada-2&lang=pt-BR&Itemid=435](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=152:tribunal-penal-internacional&catid=83:chamada-2&lang=pt-BR&Itemid=435) >. Acesso em 21/05/2015

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Direitos Humanos e a Jurisdição Constitucional Internacional.** Revista Brasileira de Direito Constitucional, nº1, 2003.

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2013, e-book,.

REZEK, Francisco. **Princípio da Complementariedade e Soberania.** Brasília: Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, nº11, 2000. Disponível em < <https://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/333/535> >. Acesso em 18/05/2015.

SCHABAS, William A.. **An Introduction to the International Criminal Court.** New York, Cambridge University Press, 2004.

STEINER, Sylvia Helena Figueiredo. **O Tribunal Penal Internacional, a Pena de Prisão Perpetua e a Constituição Brasileira.** Disponível em < [http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/tpi/cartilha\\_tpi.htm](http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/tpi/cartilha_tpi.htm) >. Acesso em 23/05/2015.

## MORE THAN JUST ANOTHER BRICK IN THE WALL: OS JOVENS COMO FORÇA MOTRIZ DO PROCESSO DE PEACEBUILDING

*Mariana Fonseca Monteiro e Kevin Hacling Alves*

### RESUMO

Segundo Galtung (1969), os principais afetados pelas diferentes formas de violência – seja ela direta, cultural ou estrutural – e também amortecedores de mudança social são os jovens. Vivenciar traumas como a perda de familiares e amigos, o risco constante à própria vida e o enfraquecimento da sensação de pertencimento a uma rede social, são fatores que podem afetar diretamente a vida daqueles que presenciaram um conflito de grande magnitude. No que diz respeito à juventude, isso se torna ainda mais grave, considerando que este é um momento em que os indivíduos estão se desenvolvendo como pessoa, além de parte integrante e ativa da sociedade. Portanto, tendo esse desenvolvimento freado, seja ele por falta de acesso aos seus direitos fundamentais ou devido a outras consequências dos conflitos, há a possibilidade de que as perspectivas futuras desses jovens como indivíduos e o desenvolvimento de suas comunidades e sociedades sejam gravemente afetadas. Envolver a juventude de maneira positiva, de forma a proporcioná-la um papel de protagonismo na sociedade durante o período de

transição após um conflito violento, se torna um importante meio de alcançar a paz e segurança duradouras (peacebuilding). Jovens, embora muitas vezes subestimados, podem se tornar importantes agentes de mudança no processo de desenvolvimento das suas sociedades. O seu apoio e participação é necessário para o sucesso da operação de manutenção e permanência de uma situação de paz, onde esta venha a se tornar uma realidade duradoura que se estenda a um futuro de longo prazo, e não apenas pontual.

**Palavras-chave:** Peacebuilding. Juventude. Paz. Conflitos.

### ABSTRACT

According to Galtung (1969), the most affected by the different forms of violence - whether direct, structural or cultural - and by social change are youth. Experiencing traumas such as the loss of family and friends, the constant risk to their lives and the weakening of the sense of belonging to a social network, are factors that can directly affect the lives of those who witnessed a conflict of large magnitude. With regard to youth, this becomes

even more serious, considering that this is a time when individuals are developing as a person, as well as an integral and active part of society. Therefore, having this development interrupted, whether by the lack of access to fundamental rights or due to other consequences of conflict, there is the possibility that the future prospects of these young people as individuals and the development of their communities and societies might be seriously affected. Involving youth in a positive way in order to provide them a leading role in society during the transition period after a violent conflict, becomes an important mean of achieving lasting peace and security (peacebuilding). Youth, often underestimated, can become important agents of change in the development process of their societies. Their support and participation is necessary for the success of the maintenance operation and permanence of a state of peace, where it will become a lasting reality that extends to a long-term future, and not only punctual.

**Key words:** Peacebuilding. Youth. Peace. Conflict

## INTRODUÇÃO

Antes de iniciar-se a discussão propriamente dita, se faz necessário a conceituação de dois termos que são importantes neste trabalho: Juventude e Peacebulding. O conceito de Juventude ainda é difícil de ser definido, sendo constantemente usado de forma errônea como sinônimo de adolescência, e, além disso, diferentes instituições têm diferentes respostas a cerca do que é ser jovem. Segundo Coimbra (2005), a adolescência está ligada a uma lógica desenvolvimentista, ou seja, a um processo pelo qual os indivíduos passam e nele surgem questões ligadas à

sexualidade, independência, carreira profissional, identidade, etc. O mesmo autor vem dizer que “(...) o conceito de juventude nos faz pensar no sujeito como um ser constituído e atravessado por fluxos, devires, multiplicidades e diferenças” (COIMBRA, 2005). Ou seja, o jovem apresenta-se como um ser em formação e com poder de transformação enquanto indivíduo integrante de uma sociedade. Observa-se, porém, um problema quando tratamos todos os jovens por um único ponto de vista, englobando-os em uma grande caixa falando apenas “da juventude”. A problemática surge à medida que observa-se que o jovem de Londres é diferente e tem acesso a diferentes oportunidades e perspectivas daquele jovem de Gana na África, por exemplo. Uma olhada quase que superficial e sem muito aprofundamento permite concluir que as diferenças e as pluralidades existem entre aqueles que são considerados jovens pelo o mundo, e seria demasiado simplório falar “da juventude”, quando na verdade existem “as juventudes”, afinal, não há singularidade nesse termo, mas sim pluralidade.

Feitos os devidos esclarecimentos acima acerca do conceito de juventude, aqui será utilizado o da ONU (Organização das Nações Unidas), organização que definiu como jovem uma pessoa que está entre os 15 e os 24 anos de idade (BENNETT et al., 2012). No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece que adolescente é o indivíduo entre 12 e 18 anos incompletos. Já o termo jovem costuma ser utilizado para designar a pessoa entre 15 e 29 anos, seguindo a tendência internacional.

Por sua vez, peacebulding — ou construção da paz, em português — é um processo que tem como objetivo reconstruir a estrutura de um Estado que esteve em situ-

ação conflituosa, trabalhando nas causas que geraram aquele conflito, para se eliminar as possibilidades de que ele volte a acontecer. Criando, dessa forma, um ambiente de paz duradoura. Além disso, é uma das operações-padrão de paz da ONU.

Durante a guerra fria, devido ao constante veto dos Estados Unidos e União Soviética no Conselho de Segurança das Nações Unidas, as atividades ligadas à área de paz e segurança estiveram paralisadas. Para tentar reverter isso, a ONU procurou executar suas funções de manutenção da paz internacional através de ações de *peacekeeping*, que nesse período tinham os objetivos limitados a funções militares, como manter o cessar-fogo e estabilizar situações em terra, para que então esforços fossem feitos no nível político de forma a resolver o conflito por meios pacíficos (UN Peacekeeping Operations, 2008). Foi com a maior aproximação entre Estados Unidos e URSS, no fim dos anos 1980, que estes começaram também a distanciar-se das *proxy wars*<sup>1</sup> por perceberem que não se tratava mais de prioridades dentro dos seus interesses estratégicos. Abrindo, assim, oportunidade para que as Nações Unidas conseguissem assumir o seu papel de responsabilidade de manutenção da paz e segurança internacionais de maneira mais eficaz.

Fatores contextuais no fim da década de 1980, o ambiente encorajador dentro das Nações Unidas e a experiência institucional em quase 50 anos conduzindo operações de paz proporcionaram a possibilidade do então Secretário-Geral incluir o conceito de *peacebuilding* no seu relatório.

De acordo com o “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and *peacekeeping*” do então secretário-ger-

al Boutros-Ghali em 1992, *peacebuilding* consiste num grande leque de atividades associadas à capacidade de construção, reconciliação e transformação social. Essas atividades abrangem pelo menos quatro áreas críticas: restaurar ao Estado a capacidade de prover segurança e manter a ordem pública; fortalecer o papel da lei e o respeito aos direitos humanos, apoiar o surgimento de instituições políticas legítimas que participem do próprio processo de construção da paz; e promover recuperação e desenvolvimento social e econômico, inclusive daqueles indivíduos deslocados devido aos desdobramentos do conflito. Ou seja, dar um fim ao conflito não se mostra como o passo final e desfecho da operação de paz e, segundo Boutros-Ghali (1992), há a necessidade de edificar tanto a paz, quanto um ambiente onde a paz seja parte do cotidiano do local e das pessoas que estavam em situação conflituosa. É possível, a partir da afirmação de Boutros-Ghali, fazer-se uma fácil analogia com os estudos de Johan Galtung sobre resolução de conflitos e estudos de paz. Esse autor afirma que existem dois tipos de paz e as caracteriza segundo as seguintes nomenclaturas: a positiva e a negativa. Diferente das conclusões feitas segundo o sentido das palavras ou sem um estudo mais aprofundado, essas categorias não dizem respeito a uma paz boa e outra ruim, ou a uma que deve existir e outra que não deve. Em sua análise acerca da transformação de conflitos e estudos de paz, Galtung (1969), esboça a paz negativa como aquela presente em um âmbito onde não há violência direta e visível, geralmente, caracterizada por agressões físicas. Por sua vez, a paz positiva seria aquela em que há a ausência de violências de caráter estrutural e cultural e onde os indivíduos encontram-se em estado de bem-estar físico e social, com

<sup>1</sup> Proxy war ou guerra por procuração é um conflito armado no qual dois países se utilizam de terceiros como intermediários ou substitutos, de forma a não lutarem diretamente entre si.

oportunidades de desenvolvimento seguras e sustentáveis (sustentável aqui como um termo relacionado à estabilidade e ao resguardo do indivíduo, da sociedade e do globo).

Assim, o peacebuilding teria como objetivo último uma mudança no ambiente que outrora fora conflituoso, tentando mudá-lo de uma situação de paz negativa (sem o conflito explícito) para uma conjuntura que proporcione uma condição de paz positiva, onde esta última mostra-se como algo duradouro e, mais do que parte do cotidiano, mas também como parte integrante das perspectivas de futuro dos indivíduos.

A Alliance for Peacebuilding define o termo como:

[...] grupo de iniciativas de diversos atores do governo e da sociedade civil, para se dirigir às causas originárias de violência e proteger os civis antes, durante e após o conflito violento. Peacebuilders usam a comunicação, negociação e mediação invés da beligerância e violência para resolver conflitos. A construção efetiva da paz é multi-facetada e adaptada a cada ambiente de conflito. Não há um caminho para a paz, mas vias estão disponíveis em todo ambiente de conflito. Peacebuilders ajudam beligerantes a encontrar uma via que irá permiti-los resolver suas diferenças sem derramamento de sangue. O objetivo do peacebuilding é reduzir e eliminar a frequência e gravidade dos conflitos violentos. (Dambach, 2011)

## IMPACTO DOS CONFLITOS NA JUVENTUDE

Segundo Goldstone (1991), revoluções têm historicamente uma maior prevalência em países com grande populações de jovens. Abordagens com a visão de que jovens do sexo masculino são os principais protagonistas de violências políticas e criminosas tornaram-se comuns, teorias de *youth*

*bulge*<sup>2</sup> se propagaram na literatura e mídia, com a ideia de que o aumento dessa população jovem masculina, associada ao desemprego e à urbanização, estavam levando a um aumento da violência e insegurança. Jovens criados em uma cultura de violência e que foram vítimas diretas dela, tendem a usá-la como forma de lidar com o conflito, e, portanto, se tornam mais vulneráveis ao recrutamento por grupos armados. Incentivos materiais também podem vir a desempenhar um importante papel na motivação dos jovens para se envolver com a violência.

De acordo com a Inter-Agency Network on Youth Development Working Group on Youth and Peacebuilding (2016), indivíduos jovens (segundo a perspectiva de idade da ONU) continuam a ser parte majoritária em exércitos nacionais, grupos armados, milícias, gangues e grupos extremistas. Esse apontamento sugere que existem algumas razões pelas quais jovens homens e mulheres entrem e passem a integrar forças armadas e outros grupos. O principal deles, segundo a mesma fonte, trata-se diretamente do processo em que o jovem encontra-se quando está nessa fase da vida. Como foi dito acima, a juventude é um o momento onde o indivíduo está passando por um momento tanto de formação (enquanto pessoa integrante da sociedade), quanto de transformação nos aspectos físicos e psicológicos. Assim, jovens podem ser mais vulneráveis ao recrutamento de grupos armados devido a sua mudança biológica, psicológica e social – deixando claro que essa ideia não segue uma linha determinista. Outro motivo aparente que “motiva” jovens indivíduos a entrarem em processos de violência são incentivos materiais e não materiais que são postos a eles nesses ambientes.

<sup>2</sup> Teoria do crescimento populacional jovem. Para mais informações veja: The effects of youth bulge on civil conflicts. Lionel Beehner, 2007

De acordo com Del Felice e Wisler (2007), altas taxas de desemprego e desigualdade, mesmo em países onde não haja conflitos armados em grande escala, por exemplo, levam à criação de gangues urbanas. Os jovens unem-se com o objetivo de proteger uns aos outros de outros grupos e criar fontes de renda, na maioria das vezes, através de atividades ilegais (tráfico de armas e/ou drogas). A identidade da gangue é definida e seus membros possuem um senso de família e proteção de uns aos outros a todo custo. Além disso, pesquisas mais recentes<sup>3</sup> têm mostrado a ligação entre nível social, exclusão política e econômica, além da falta de oportunidades desenvolvimentistas encaradas pelos jovens; assim, esses males enfrentados pelos jovens podem levar alguns deles a entrarem na violência, inclusive utilizando a mesma como meio de obtenção de status perante outros grupos ou dentro da própria sociedade local. Por fim, levando em conta os processos biológicos e psicológicos pelos quais os jovens passam, percebe-se que o processo de formação de identidade enquanto indivíduo e o senso de pertencimento a um grupo são importantes para esses indivíduos, especialmente nesse momento de vida. Em contextos que são baseados ou próximos da violência existe a possibilidade dos jovens entrarem para gangues e grupos armados no intuito de se afirmarem como indivíduos e compartilharem de uma identidade de grupo, mesmo que essa última venha a ser de origem de grupos violentos e que

3 Ver em: The Middle East: D. Salehi-Isfahani and N. Dhillon, "Stalled Youth Transitions in the Middle East: A Framework for Policy Reform", The Middle East Youth Initiative, Wolfensohn School of Government/Dubai School of Government, 2008; and on Rwanda: M. Sommers, Stuck: Rwandan Youth and the Struggle for Adulthood (Athens, Georgia, 2012). Note the idea that the transition to adulthood is "stalled" does not necessarily mean that young people are not taking on any adult roles. Indeed, in many contexts young people may take on some adult responsibilities – such as generating an income for their family – at a very young age.

demandem ações igualmente violentas. Ou seja, esses motivos alinhados aos fatos sociais e às falhas quanto à assistência ao jovem influenciam o comportamento de indivíduos que encontram-se em fase de transformação.

Além de – em alguns casos e sob certas circunstâncias – os jovens desempenharem o papel de ativos em processos de conflito e violências, é a juventude que, talvez, sofra de forma mais perceptível em situações de conflito e pós conflito. De acordo com Abayomi (2004), até 2002 conflitos armados em todo o mundo tinha deslocado aproximadamente 6.6 milhões de jovens. Segundo o mesmo autor, esses jovens teriam sido deslocados de suas casas e comunidades devido aos desdobramentos dos conflitos, além de serem expostos à violência e encararem dificuldade extremas para sobreviver.

Indivíduos jovens comumente encaram dificuldade adicionais [devido às situações de violências as quais são expostos], tais como falta de educação, cuidado com a saúde, proteção, oportunidades de vida, atividades recreativas, amizades e apoio familiar. (Youth and Peacebuilding USIP, 2011)

Assim, a juventude pode ser vítima, testemunha e perpetuadores de situações de conflito. Dessa forma, há uma ideia de que deve-se acontecer uma mobilização em prol do protagonismo do jovem enquanto agente de destaque no processo de resolução de conflito e construção da paz. Isso é dito e identificado justamente devido ao fato de que a juventude encontra-se em uma fase de vida desenvolvimentista e de formação pessoal capaz de abarcar diferentes ideais e perspectivas. O contato dessa parcela da sociedade com ideias de transformação de situações conflituosas e mecanismos de introdução de paz duradoura dentro das próprias realidades deve

acontecer de forma quase que inquestionável.

A juventude é tradicionalmente vista como um dos meios mais dinâmicos da sociedade. Isso é dito porque jovens comumente desempenham um importante e até dominante papel em movimentos sociais e são, normalmente, a força motriz por trás dessas mudanças. (GLINKSKI, 1998)

A motivação para integrar os jovens em questões de paz e segurança nasce principalmente da percepção da juventude como uma potencial ameaça à segurança, e não de um desejo de fato de trabalhar com os jovens como parceiros<sup>4</sup>. Existe também uma tendência da parte dos tomadores de decisão em falar sobre a juventude, mas não trabalhar com ela. Governos e instituições precisam reconhecer as necessidades e aspirações dos jovens para assegurar sua participação significativa nos processos de consolidação da paz, oferecendo vias consideráveis para que os jovens possam moldar o futuro dos seus países.

## OS JOVENS NO PROCESSO DE PAZ

Jovens podem desempenhar diversos papéis no contexto pós conflito, com seu caráter pró ativo em suas comunidades, escolas, grupos e universidades, eles podem variar entre ativistas políticos, negociadores e mediadores além de atores-chave para segurança e justiça. Ao envolver a juventude de forma positiva e dar a ela uma efetiva participação durante o período de transição após o conflito, os jovens podem se transformar em importantes agentes de mudança no desenvolvimento de suas comunidades. Como afirmado por McEvoy (2001):

<sup>4</sup> UN Youth. Youth and Armed Conflict, United Nations, p.1

Em qualquer contexto de conflito que seja examinado, a presença dominante de jovens nos trabalhos de juventude, no desenvolvimento da comunidade, em inter étnicos e em grupos de diálogo de paz é clara. Muitos têm experiência direta de violência, conflito e prisão. Eles não são bem pagos, seus projetos são subfinanciados, muitas vezes estressantes e podem os colocar em situação de risco a sua vida. Como outros atores da sociedade civil, são também menos visíveis na análise dos processos de paz do que outras elites chave.

McEvoy afirma também que os jovens são os principais agentes no desenvolvimento de comunidades, estando na linha de frente da construção da paz.

Isso se explica por diversos fatores, como a sua grande abertura a mudanças, que dá aos jovens um maior potencial a ter visões de mundo, mais compassivas e dialógicas. Eles e elas possuem uma maior ansiedade para experimentar novas estratégias, e não são tão ligados a qualquer verdade específica, como adultos que muitas vezes já possuem um discurso dogmático. Galtung<sup>5</sup> afirma que:

Os jovens estão à procura de novas ideias e aberto a novos desafios, enquanto os adultos já formaram seus discursos dogmáticos. Eu vi isso centenas de vezes na minha vida. Em processos de construção da paz, os jovens devem se reunir, e melhor ainda, as mulheres jovens devem se reunir.

A juventude também está mais voltada para o futuro, mesmo que não tenha testemunhado a guerra diretamente, ela herda o passado de outras gerações e vai conviver com as consequências do conflito. Por isso, os jovens estão mais dispostos a tentar novas alterna-

<sup>5</sup> Johan Galtung, 11 de Maio de 2005, palestra na European University Centre for Peace Studies, Austria.

tivas, e tentar superar o passado, tendo uma facilidade maior do que aqueles que estavam diretamente ligados ao conflito. Como apontado por McEvoy (2001), no longo prazo, a resistência de um acordo de paz vai depender da aceitação ou não das próximas gerações, de como elas são socializadas durante o processo de paz e suas percepções do que aquele processo tem conseguido alcançar.

O poder dos jovens de lutar por um ideal também caracteriza-se como um diferencial a seu favor. Eles têm mais tempo para desenvolver ideias, pensar, ler, se envolver em diferentes grupos ativistas e buscar soluções para resolver problemas antigos de formas inovadoras. A natureza mais propensa à tomada de riscos, em conjunto com situações em que se acredita que não possa vir a piorar, os torna mais corajosos, especialmente se outros acreditarem que a mudança é impossível. O potencial e poder dos jovens precisa ser desenvolvido para garantir um processo de mudanças, suas prioridades são diferentes e a diversidade de perspectivas as trazidas pelo grupo deve ser considerada; devendo a sua participação ser encorajada em todos os níveis, tanto locais em suas comunidades, como nacionais e internacionais.

A resolução 2250, adotada pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU) em 2015, fez história ao focar pela primeira vez completamente no papel dos jovens durante o processo de *peacebuilding* e na contenção do extremismo violento, mostrando a necessidade fundamental e urgente de engajar a juventude na promoção da paz. A resolução também requer que os Estados pensem maneiras de aumentar a representação inclusiva de jovens nos processos de decisão em todos os níveis, e oferecer mecanismos para prevenção e resolução de conflitos em parceria com jovens.

O processo de *peacebuilding* torna-se

mais efetivo quando parte daqueles que estão envolvidos no âmbito local, missões externas de *peacebuilding* acabam por interferir a ponto de subestimar a capacidade do próprio sistema local em se organizar. Esses agentes externos impõem modelos e sistemas a serem seguidos que dizem respeito a seus próprios tipos ideais, negando durante esse processo espaço para que as sociedades desenvolvam suas próprias instituições de acordo com sua história, cultura e contexto. Portanto, é importante que se mantenham soluções ligadas ao contexto local do país, e a juventude aja como um dos atores necessários para garantir esse processo. A partir da análise de alguns exemplos acima citados nos quais os jovens foram envolvidos em processos de paz (e em tantos outros exemplos factíveis pelo mundo<sup>6</sup>) percebe-se que a juventude tem mostrado a capacidade de desenvolver respostas criativas à violência e, sem sombra de dúvidas, um papel de protagonismo na transformação de contextos conflituosos à situação de paz.

Além desse poder mobilizador do qual a juventude dispõe, deve-se também lembrar que os jovens são os mais afetados em situações de conflito e o que delas são gerados (falta de promoção de educação, saúde, e, obviamente, a perda de vida de familiares e amigos desses jovens). Assim, há a ideia de que a juventude — além de seu poder mobilizador/transformador já mencionado — seria a principal parcela social interessada em ultrapassar tais situações que a denigrem e denigre o seu nicho de sociedade, além de tentar construir um ambiente de paz duradouro e que proporcione a todas expectativas desenvolvimentistas e seguras de vida.

Dessa forma, os jovens atuando como *peacebuilders* estarão, então, promovendo

<sup>6</sup> Para outros exemplos, acessar: [https://www.sfcg.org/wp-content/uploads/2012/01/NEP\\_CA\\_Jan12\\_](https://www.sfcg.org/wp-content/uploads/2012/01/NEP_CA_Jan12_)

[Youth-and-Peacebuilding.pdf](#)

algo que está sendo comumente chamando de *peacebuilding from below*, o que em uma tradução livre significa algo como “construir a paz por baixo”, ou seja, por quem está dentro do conflito ou naquela sociedade em particular. Assim, o *peacebuilding* não seria apenas empregado por Estados e autoridades estatais ou organizações das Nações Unidas que estão localizadas fora da sociedade em situação de conflito, mas também por membros integrantes daquela sociedade (ODA, 2007).

## JUVENTUDE E PEACEBUILDING: CASOS EMPÍRICOS

De forma a dar sustentação às ideias aqui levantadas quanto ao importante papel do jovem enquanto força motriz e capaz de transformação de realidades conflituosas, serão apresentados neste trabalho casos reais em que a juventude teve papel fundamental na transformação e implementação da paz em suas comunidades através do engajamento em processos de *peacebuilding*. Esses processos incluem jovens criando pontes entre comunidades, trabalhando juntos, educando uns aos outros, ajudando a lidar com o conflito e promovendo a paz. Tais iniciativas (em suas mais diferentes magnitudes) podem passar despercebido, mas jovens são *stakeholders*<sup>7</sup> vitais em processo de resolução de conflito e *peacebuilding* (US Institute of Peace, 2015).

1. O Instituto de Paz dos Estados Unidos, (USIP, em inglês) trabalha junto à juventude em zonas de conflito ao redor do mundo. No Sudão do Sul, o USIP PeaceTech lançou uma iniciativa em colaboração com a Sudão do Sul Voz Free

para solucionar conflitos existentes criando uma rádio baseada na juventude. *Sawa Shabab* (Juventude Unida) foi pensada para ajudar cidadãos jovens daquele país a entenderem seus próprios potenciais enquanto indivíduos, respeito às suas diferenças e encontrar suas semelhanças.

2. No Iraque, *Salam Shabab* (algo como Juventude da Paz) foi o primeiro programa de televisão da vida real a promover o empoderamento da juventude iraquiana. Filmado e produzido no Iraque, cada temporada de *Salam Shabab* acompanhou 54 jovens iraquianos de seis diferentes províncias enquanto eles produziam seus próprios pequenos filmes, performavam no palco e utilizavam trabalho em equipe para ganhar desafios físicos e mentais. Essa iniciativa obteve reconhecimento internacional, uma vez que colocou juntos jovens de diferentes províncias para trabalharem juntos e encontrarem laços de similaridades entre eles mesmos.

3. Outra iniciativa é o Geração Mudança do USIP, que é uma rede global dirigida à juventude dedicada ao desenvolvimento da próxima geração de líderes ao redor do globo. Esse programa fornece um sistema de apoio, treinamentos e fontes de pesquisa para jovens *change-makers* espalhados entre o Oriente Médio e a África. Durante treinamentos regionais, os jovens participantes constroem relações, aprendem sobre os estilos de conflito<sup>8</sup> em que eles e elas estão inseridos e formas de resolução desses conflitos.

<sup>7</sup> Qualquer pessoa ou organização que tenha interesse, ou seja, afetado por um projeto.

<sup>8</sup> Mais informações acerca dos estilos de conflito, ler em: CONFLICT STYLES ASSESSMENT <http://www.buildingpeace.org/conflict-styles>

4. O USIP também realiza treinamento para jovens que são politicamente ativos nos países em que o instituto trabalha - por exemplo, em 2013, foi realizada uma sessão de gestão de conflitos de um dia para jovens membros de partidos políticos do Paquistão e ao Parlamento de Jovens Paquistaneses em Islamabad, o que concluiu uma série de oficinas de capacitação e recebeu um feedback muito positivo.

5. Wajir é um distrito localizado no nordeste do Quênia, na África, e esse distrito era bastante violento devido aos conflitos originários de dois grupos rivais da região. Algumas mulheres do distrito (devido à necessidade de se alimentar e alimentar suas famílias) acordaram com os líderes dos grupos rivais que os supermercados deveriam ser uma “zona livre de violência”; ou seja, naquela localidade, qualquer pessoa teria o direito de ir, comprar e vender produtos. Dessa forma, aos poucos, o distrito foi presenciando pequenas experiências de paz devido ao engajamento das mulheres. Logo em seguida a questão tornou-se em como engajar a juventude no processo de apaziguamento (principalmente os jovens homens que estavam escondidos lutando pelos seus respectivos grupos). As mulheres e alguns anciões do distrito encontraram-se com representantes dos jovens do distrito e formaram o que ficou conhecido como Youth for Peace – Juventude para a Paz. Dessa forma, as mulheres juntamente com esses jovens começaram não apenas a se encontrar com aqueles jovens que estavam no conflito, lutando; mas também a viajar pelo distrito dando palestras públicas às mães e a jovens. Assim,

tanto as mulheres quanto os líderes jovens perceberam que a chave da preocupação estava relacionada com a questão do emprego. Armas, lutas e os conflitos tinham significativo benefício econômico devido principalmente ao tráfico. Ou seja, se os jovens – devido às palestras e conversas com aqueles representantes acima citados – estavam deixando as armas de lado, bem como os conflitos, eles precisariam de algo para ocupar o seu tempo. Assim, a parcela do distrito que relacionava-se com o negócio engajou-se junto com os jovens na iniciativa, de forma que empregos locais foram oferecidos e, aos poucos, o conflito foi demonstrando queda no distrito e as situações de sensação de paz passaram a ser mais rotineiras.

Além desses exemplos, ainda existem muitas organizações que trabalham com jovens e construção da paz. Bennett (et al., 2012) vai afirmar que:

[...] essas organizações locais têm se centrado no desenvolvimento de capacidades de transformação e construção a paz. A capacidade da juventude foi habilitada concentrando-se em treinamentos baseados tanto em competências como em habilidades sociais. Para treinamentos baseado em habilidades, os jovens desenvolvem habilidades técnicas de acordo com as suas necessidades. Os treinamentos baseados em habilidades orientam à vocação sendo conduzidos a ajudar os jovens a melhorar as suas competências enquanto engajam-se em atividades geradoras de renda. Treinamentos de habilidade estão focados na promoção da liderança, papéis positivos da juventude e em aumentar o seu envolvimento em atividades sociais ligadas às questões sociais. Alguns programas são destinados a ajudar os jovens através da capacitação ao colocá-los envolvidos em uma participação significativa nos proces-

tos de tomada de decisão e mitigação de conflitos. A maioria da programação está voltada, obviamente, à juventude e construção da paz, onde existem treinamentos e desenvolvimento de capacidades.

Assim, percebe-se que a noção de desenvolvimento das ideias promovida por algumas organizações ligadas a, por exemplo, segurança financeira que proporcionará bem-estar (emprego, renda) para jovens indivíduos acaba por, pelo menos *à priori*, tentar mitigar possíveis situações conflituosas que viriam a acontecer em áreas já sujeitas ao conflito.

## CONCLUSÃO

A atuação dos jovens no processo de peacebuilding, mobilizando de forma ativa no intuito de transformar a realidade torna-se de extrema importância para garantir a melhor efetivação do processo de paz, jovens que foram diretamente afetados por conflitos violentos e que cresceram imersos em culturas e estruturas violentas são capazes de desafiá-las de maneira a ultrapassar tais conflitos e iniciar o processo de criação de um ambiente sustentável e de paz duradoura. Para assegurar a maior participação da juventude, é preciso que se evite conceituá-la imediatamente como vítima ou perpetradora, pensando sempre que a sua realidade vai além desses conceitos, e que o reducionismo à tais juízos acabam não sendo fieis às mais diversas realidades da juventude.

Garantir oportunidades econômicas, prover empregos e oportunidades educacionais para a juventude são fatores relevantes para garantir que estes não se vejam em situação de inclinação propensa a se unirem a grupos violentos em momentos de instabilidade. Dessa forma, percebe-se a importân-

cia de um ambiente seguro e sustentável que proporcione o sentimento de realidade de paz positiva no sentido galtungniano. O bem-estar da juventude, assim, certamente assegurará um melhoramento da vivência social, uma vez que os mesmos terão acesso a meios e mecanismos que não apenas os deixem com o mínimo de satisfação e qualidade de vida, mas também poderão proporcionar tais satisfações para aqueles que já não poderiam, por si só fazê-lo, como por exemplo entes familiares mais velhos. Fica claro como o senso de pertencimento (seja à família, à comunidade, etc) é importante e tem implicações diversas.

Uma abordagem mais coordenada que foque nas necessidades da juventude e em como torná-la parte do processo de peacebuilding terá mais sucesso no que diz respeito à vontade de aumentar um maior envolvimento positivo do grupo nesses processos. Atividades recentes, como a resolução 2250 do CSNU mostram que há uma tendência geral em relação a aumentar a participação da juventude nos processos de peacebuilding, tendência essa que com esforço suficiente tem o potencial para aumentar e melhorar situações conflituosas. Mais uma vez fica clara que a abordagem mais tradicional das noções de peacebuilding (intervencionistas por parte de outros Estados e/ou através de missões da ONU) não é suficiente *per si*. O envolvimento daqueles que estão dentro de realidades particulares, as conhecem e compreendem suas particularidades mostra-se não apenas como um fator que melhorará a eficiência do processo de peacebuilding, mas também como algo necessário. O empenho da juventude nesses processos trará mais segurança inclusive para aqueles que vivenciam aquela realidade, uma vez que o movimento de transformação vai partir de dentro, e não como algo vin-

do de fora como uma resposta, uma “receia médica” que resolverá uma doença alheia.

Por fim, percebe-se a necessidade de intensificar a inclusão de jovens em processos de paz. A ideia *mainstream* que jovens estão quase que alheios às situações políticas e aquelas ligadas às suas sociedades deve deixar de ser tida como verdade absoluta. Deve-se, portanto, consolidar a ideia de agência de mudança da qual a juventude é capaz de realizar através de diversos mecanismos; e, mais ainda, deve haver mecanismos que assegurem os jovens oportunidades que os/as tornem partes motrizes que desenvolvam suas sociedades tanto nos âmbitos econômicos e políticos, tanto naqueles que necessitam de resolução de conflitos e construção da paz.

## REFERÊNCIAS

ABOYOMI, Francis. **The Role of Youth In Peace Building**. Disponível em: < [http://respectrefugees.org/ezone/2004/ezone20040528\\_youth.shtml](http://respectrefugees.org/ezone/2004/ezone20040528_youth.shtml) > Acesso em 15/04/2016.

BEEHNER, Lionel (2007). **The Effects of ‘Youth Bulge’ on Civil Conflicts**. Disponível em < <http://www.cfr.org/world/effects-youth-bulge-civil-conflicts/p13093> > Acesso em 15/04/2016.

BENNET, R.; KARKI, S.; NEPAL, N. (2012) **Youth and Peacebuilding in Nepal: The current context and recommendations**. Disponível em: < [https://www.sfcg.org/wp-content/uploads/2012/01/NEP\\_CA\\_Jan12\\_Youth-and-Peacebuilding.pdf](https://www.sfcg.org/wp-content/uploads/2012/01/NEP_CA_Jan12_Youth-and-Peacebuilding.pdf) > Acesso em 20/04/2016.

CAVALCANTE, Fernando (2010). **As origens conceituais da construção da paz das Nações Unidas**.

COIMBRA, C.; BOCCO, F.; NASCIMENTO, M. (2005). **Subvertendo o conceito de adolescência**. Arquivos Brasileiros de Psicologia, v. 57, n. 1,(pp. 2-11).

DAMBACH, Chic. **What is Peacebuilding?** Disponível em: < <http://www.allianceforpeacebuilding.org/?page=aboutpeacebuilding> > Acesso em 12/04/2016.

DE CONING, Cedric. **Understanding Peacebuilding as Essentially Local**. Disponível em: < <http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.as/> > Acesso em 30/04/2016.

DEL FELICE, C.; WISLER, A. **The Unexplored Power and Potential of Youth as Peace-builders**. Disponível em: < [http://www.creducation.org/resources/Power\\_and\\_Potential\\_of\\_Youth\\_as\\_Peace-Builders.pdf](http://www.creducation.org/resources/Power_and_Potential_of_Youth_as_Peace-Builders.pdf) > Acesso em 12/04/2016.

GALTUNG, Johan (1969). **Violence, peace and peace research**. Journal of Peace Research. Oslo, v. 6, n. 3, (p. 167-191).

**General Assembly: Security Council, 1992**. Disponível em: < [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/47/277](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/47/277) > Acesso em 20/04/2016

GOLDSTONE, Jack A. (1991) **Revolution and Rebellion in the Early Modern World**. Berkeley, CA: University of California Press.

LEDERACH, John Paul. (2005) **The Moral Imagination**.

MCEVOY, Siobhán. (2001) **Youth as Social and Political Agents: Issues in Post-Settlement**

**Peace Building**, p. 25.

Disponível em: < <https://www.ciaonet.org/attachments/10915/uploads> > Acesso em 22/04/2016.

ODA, Hiroshi. **Peacebuilding from Below: Theoretical and Methodological Considerations toward an Anthropological Study on Peace.**

Disponível em: < <http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/20475/1/ODA.pdf> > Acesso em 30/04/2016

**Security Council: Resolution 2250 (2015).** Disponível em: < [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1541306\\_EN.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1541306_EN.pdf) > Acesso em 12/04/2016.

**UN Security Council Adopts Historic Resolution on Youth, Peace and Security.**

Disponível em: < <http://www.un.org/youthenvoy/2015/12/un-security-council-adopts-historic-resolution-on-youth-peace-and-security/> > Acesso em 29/04/2016.

**United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**, 2008.

**United States Institute of Peace: Youth and Peacebuilding.** Disponível em < <http://www.buildingpeace.org/think-global-conflict/issues/youth-and-peacebuilding> > Acesso em 22/04/2016.

**Young People's Participation in Peacebuilding: A practice note**, 2016.

## LIBERALIZAÇÃO DAS AUTOCRACIAS E PROCESSOS DE TRANSIÇÃO NO NORTE DA ÁFRICA: UM ESTUDO DE CASO COMPARATIVO

*Amarílio de Teixeira Carvalho Neto*

### RESUMO

Este trabalho busca explicar os diferentes níveis de violência nos processos de transição ocorridos durante a chamada Primavera Árabe, com base em um estudo de caso comparativo entre Líbia, Tunísia e Egito. Os dados utilizados são dos índices do Polity IV. Constata-se que a Líbia teve um processo de queda da autocracia mais violento em relação aos seus vizinhos pela inflexibilidade de seu governo em promover reformas liberalizantes, ao contrário de Tunísia e Egito, que em maior ou menor escala, fizeram tais reformas.

**Palavras-chave:** Líbia. Primavera Árabe. Autocracias. Norte da África.

### ABSTRACT

This article aims to explain the different levels of violence in the transition processes that occurred during the so-called Arab Spring, based on a comparative case study between Libya, Tunisia and Egypt. The data used are from the Polity IV indices. It appears that the fall of autocra-

cy in Libya was more violent in relation to its neighbors because of the inflexibility of this government to promote reforms, unlike Tunisia and Egypt, where such reforms were promoted to a greater or less extent.

**Key words:** Libya. Arab Spring. autocracies. North Africa.

### INTRODUÇÃO

Ao alvorecer do ano de 2011, protestos tomaram as ruas das principais cidades do Norte da África, resultando na queda de líderes autoritários que se perpetuavam no poder há décadas em três países: Egito, Tunísia e Líbia.

Em dezembro de 2010, na cidade de Túnis, capital da Tunísia, o jovem ambulante Mohamed Bouazizi hasteou fogo em seu próprio corpo, na frente de um prédio do governo, após a polícia confiscar seu carro de frutas e vegetais e posteriormente ter o injuriando. A justificativa era o pedido de uma suposta licença para atuação naquele lugar. Este fato desencadeou inúmeros protestos em seu país, com milhares de pessoas nas ruas, que rapidamente se difundiram e, de formas distintas, modificaram substancialmente a ordem

política vigente, não apenas na Tunísia, mas em quase todos os países do norte da África.

Todavia, apesar de serem vizinhos e terem condições semelhantes (estarem sob governos autoritários e quase simultaneamente terem sofrido com os efeitos da subida do preço da energia e dos alimentos) (JOFFÉ, 2011), estes países têm dinâmicas sociais, políticas e culturais bastante distintas, que fizeram com que os processos de derrocada dos seus líderes também ocorressem de formas diferentes entre si.

Nesse sentido, o artigo indaga: por que algumas transições foram mais violentas que outras? Mais precisamente, por que a transição líbia foi tão mais violenta que as outras, tendo como ponto culminante o assassinato de Muammar al-Gaddafi, líder do país desde 1969? O que diferencia ou quais características sociais e políticas tinha ou têm a Líbia para que o processo desembocasse numa sangrenta guerra civil?

O trabalho tentará responder tais perguntas através de um estudo de caso comparativo entre os três países, tendo como principal hipótese a de que *quanto maior a intransigência dos países em aceitarem aberturas, mesmo que mínimas, em suas autocracias (no sentido de existirem instituições formais e organizadas com potencial de contestação ao governo), maior os níveis de violência dos processos de ruptura*. Além disso, apresentaremos nas conclusões, alguns temas de pesquisa que podem enriquecer ainda mais a discussão em pesquisas futuras.

Não abordaremos, pois, a presença ou ausência de apoio logístico e financeiro de organizações estrangeiras, como a OTAN, nos processos de derrocada dos regimes da região. Embora a literatura traga indícios da importância de analisar este fator, como no caso da utilização dos poderes presidenciais

por Barack Obama em 2011 contra o regime de al-Gaddafi (DAMIN, 2012), provavelmente imbuído de interesses econômicos nos recursos petrolíferos líbios, não temos evidências empíricas suficientes para incluir esta variável. Limitar-nos-emos aqui a analisar as razões politico-institucionais da queda.

## RESUMO DA HISTÓRIA POLÍTICA RECENTE E DA LIBERALIZAÇÃO DAS AUTOCRACIAS NO NORTE DA ÁFRICA

Ao estudarmos os casos de Tunísia, Egito e Líbia, percebemos como a presença de políticas de liberalização das autocracias e o tempo histórico no qual a liberalização ocorreu são fatores essenciais na explicação do nível de violência dos três processos de transição política. No primeiro caso, houve uma *liberalização antecipada* da autocracia, isto é, ocorrida ainda na década de 1980, e no segundo caso, processo de transição ocorreu de forma relativamente pacífica. No terceiro, onde não houve nenhum tipo de liberalização, os movimentos contra o governo desembocaram numa guerra civil sem precedentes. E no segundo caso, onde houve uma *liberalização tardia*, acabou sendo gerada uma forte instabilidade política, que se foi e é maior que a tunisiana, por outro lado foi e é bem menor que a da Líbia.

Destaca-se que estas *autocracias liberalizadas* (JOFFÉ, 2011) surgiram muito mais como uma resposta autoritária ao ocidente por parte das elites políticas do Egito e da Tunísia para a manutenção do *status quo*, do que necessariamente como um caminho rumo a uma democracia aos moldes liberais (BRUMBERG, 2002).

Para deixarmos mais claro como o

fenômeno se manifesta, trazemos para a análise o *Índice de Democracia* do projeto *Polity IV*, num período de mais de três décadas<sup>1</sup>. Este índice foi utilizado para inferir, descritivamente, se e como a liberalização das autocracias influenciou no grau de violência<sup>2</sup> das revoltas na chamada Primavera Árabe.

O *Índice de Democracia do Polity IV* é medido pelo *Center for Systemic Peace*, dentro do projeto *Polity*. Tem como grande finalidade medir o grau de democracia em países independentes, numa escala de -10, nível máximo de autoritarismo a 10, que seria uma democracia “perfeita” (POLITY, 2014).

Vale salientar que nossa escolha pela medida de democracia do *Polity IV* decorre do fato de que, mesmo com alguns problemas sistemáticos, é menos enviesado e tem regras de codificação mais claras que as da *Freedom House* (2014), por exemplo, e é mais adequada aos nossos propósitos aqui que a medida submínima de Przeworski et alii (2000) (MAINWARING, BRINKS E PÉRES-LIÑÁN, 2001).

## TUNÍSIA

De 1965, ano de sua independência, até 2011, a Tunísia nunca foi governada democraticamente. No entanto, o país tem uma tradição constitucional mais solidifica-

1 Adotamos 1980 como referencial por ser um período temporal adequado para a análise empreendida aqui. Nesse período, todos os países já tinham constituições estabelecidas e mais de uma década de independência.

2 Pelo fato de estarmos estudando países com dados escassos, não temos a dimensão concreta do nível de violência nos processos de derrocada das autocracias. Portanto, através do relatório de 2012 da Human Rights Report, constatamos que a violência no processo da Líbia foi maior que o egípcio, que por sua vez foi maior que o Tunisiano. Para reforçar o que foi dito, a estimativa do número de mortos no Egito e na Tunísia pelas forças de repressão em 2011, segundo o relatório foi de 846 e 211, respectivamente. Da Líbia não há informações, muito embora se constate o maior grau de violência neste país em relação aos outros dois.

da em relação a Egito e Líbia, tendo a primeira constituição formal do continente, elaborada ainda no século XIX (BARBOSA, 2012). Durante o governo do ditador Habib Bourguiba (e após a sua queda, com ascensão do também autoritário Ben Ali, em meados dos anos 1980) permitiu, ainda, uma rápida adequação do país aos ditames do Consenso de Washington, não sendo poucos os elogios de instituições como o Banco Mundial ao modelo econômico da ditadura tunisiana (MARZOUKI, 2011).

No cenário interno, em contraposição à abertura econômica, houve uma discreta abertura aos grupos de oposição, como a UGTT (*Union Générale Tunisienne du Travail*), por exemplo, que mesmo com a intensa vigilância dos dois governos ditatoriais tunisianos, ainda detinham um considerável grau de autonomia em relação à grupos de interesses do Egito, por exemplo. O fato fica claro no gráfico 1, onde se mostra uma gradual elevação no Nível de Democracia nos anos 80 e 90. Neste momento, o governo Ben Ali aprofundara a abertura do país para o comércio internacional, aliado, em nível local, aos setores mais conservadores da sociedade tunisiana. Vendia para o mundo a imagem da Tunísia como uma tecnocracia eficaz e moderna (ANDERSON, 2011).

No entanto, o rompimento de elites políticas com o governo tunisiano, o aumento nos preços dos alimentos, a corrupção generalizada, a insatisfação da população, de movimentos sociais e a repressão policial, todos somados à organização dos grupos de interesse proporcionada pela liberalização antecipada ocorrida ainda nos anos 1980, fizeram com que houvesse, posteriormente, condições necessárias que acabariam por minar o governo de Ben Ali e o breve governo de transição de Mohamed Ghan-

nouchi (do mesmo grupo político de seu antecessor) de forma bem menos traumática que nas experiências egípcia e líbia.

Um detalhe muito importante é que, no caso da Tunísia, o exército não tinha tanta influência no espectro político, justamente por um temor que existia de golpes e afins. O caso do Egito é diferente, pois os setores militares e políticos estavam (e estão) intrinsecamente ligados.

## Gráfico 1 - ANEXO 1

### EGITO

Desde sua independência, em 1955, até os protestos da praça Tahir, em janeiro de 2011, o Egito jamais havia tido um presidente civil. Todos eles, a começar pelo pan-arabista Gamal Abdel Nasser, passando por Anwar Al Sadat e Hosni Mubarak, são ou eram militares de alta patente. De fato, o exército teve fundamental importância no processo de descolonização do país e sua presença na política egípcia pode explicar muito a questão da liberalização tardia no processo político da região e consequentemente o processo de transição mais confuso e mais belicoso que o tunisiano.

Além do exército, dos movimentos sociais formados essencialmente por jovens “laicos” e da Irmandade Muçulmana, temos a presença maciça dos trabalhadores organizados no processo de transição egípcio, embora negligenciada pela maioria dos teóricos ocidentais que tratam sobre o assunto (GJERGJI, 2014). Não vamos nos aprofundar nos pormenores da relação entre esses grupos organizados, nem da aliança dos militares com a elite econômica egípcia e a sua adequação ao ideário neoliberal que estava a emergir em meados dos anos 1970, que acabou por

coincidir historicamente com uma discreta abertura a grupos organizados no país. Nosso foco aqui é entender como a liberalização egípcia, ocorrida em meados dos anos 2000, portanto tardiamente em relação à tunisiana, repercutiu no movimento que derrubou Hosni Mubarak e influenciou a instabilidade que viria depois, com um maior grau de violência.

Mubarak chegou ao poder no início dos anos 1980, após o assassinato do líder pró-ocidente Anwar Al Sadat. Seu governo ampliou o processo de abertura da economia seguida por seu antecessor e que contrapunha o líder da independência egípcia e primeiro presidente Gamal Abdel Nasser. De forma bem mais tímida que no caso tunisiano (talvez pelo vínculo maior da estrutura do Estado com o regime amplamente influenciado pelos militares), o governo egípcio, sob o controle de Sadat e Mubarak, permitiu a atuação de grupos como a Irmandade Muçulmana, por exemplo. É bem verdade que tal atuação ocorria de forma bastante restrita. O governo de Mubarak não aceitava de bom grado contestação ao regime, nem a organização formal dos grupos. Porém, indiretamente, ao autorizar a atuação dos grupos (mesmo que de forma vigiada), plantou a semente que germinaria na Primavera Árabe (GJERGJI, 2014).

Em 2005, após o descontentamento de parte considerável da classe média egípcia com a corrupção generalizada e o autoritarismo do governo, evidenciados no caso da prisão arbitrária do jurista dissidente Tariq al-Bishri (BLAYDES, 2010), movimentos seculares como o Kefiya (“basta”, em árabe) e setores religiosos, como foi o caso da própria Irmandade Muçulmana, passaram a pressionar mais e mais o governo. Isso se deu especialmente após Mubarak evidenciar que sairia de cena, deixando em

seu lugar o filho, Gamal. A mobilização foi tamanha, que Mubarak, pela primeira vez em mais de vinte anos de governo, não foi candidato único nas eleições egípcias.

As eleições fizeram aumentar de -6 para -3 o nível de democracia no Egito, conforme mostra o gráfico 2, mesmo com as inúmeras suspeitas de fraude e da prisão de Ayman Nour, líder da oposição, após a eleição. O candidato teve, contabilizados, mais de 7% dos votos. Apesar do expressivo resultado a favor de Hosni Mubarak, com quase 90% dos votos, os opositores das mais diversas correntes tiveram a sensação de que poderiam abalar as estruturas do regime e até o fim da primeira década dos anos 2000, greves e protestos passaram a ocorrer no país como nunca tinham acontecido em sua história moderna.

Por fim, em 2011, aliados ao aumento no preço da energia e dos alimentos, o desemprego massivo, o autoritarismo do governo, os movimentos sociais seculares e religiosos e o rompimento de setores majoritários do exército com o governo Mubarak, este, após mais de três décadas, acaba por definhando e cair, mas não sem antes tentar sufocar e reprimir os movimentos inicialmente pacíficos na Praça Tahir.

Vale enfatizar o posicionamento do exército egípcio no processo. Ao passo que percebeu a fragilidade do governo e a insatisfação popular, não tardou em apoiar as manifestações e a tomar a frente do movimento de transição, juntamente com o grupo opositor da Irmandade Muçulmana. A presença do exército somada à liberalização tardia promovida pelo governo egípcio em relação à tunisiana (que ocorreu na década de 1980, enquanto a egípcia ocorreu apenas em 2005 (gráfico 2), fez com que o processo de transição egípcio fosse mais violento que aquele, muito embora bem menos violento

que o líbio, que resultou em uma sangrenta guerra civil, conforme veremos adiante.

## Gráfico 2 - ANEXO 2

### LÍBIA

Dos três casos analisados no trabalho o líbio é, de longe, o que mais merece ser observado de forma pormenorizada. A Revolução de 1969, liderada por militares dissidentes, fez cair o monarca pró-ocidente Idris I, levou ao poder o jovem coronel Muammar al-Gaddafi e fez com que a Líbia passasse a ter, segundo a constituição de 1973, mecanismos de “democracia direta”, do que seria uma versão árabe do socialismo. Trazia consigo influências do Nasserismo e características próprias que seriam denominadas pelo próprio al-Gaddafi de *Terceira Teoria Universal*.

Após a chamada “Revolução Verde”, o governo líbio levou o país a ter um dos melhores IDHs do continente, (0,760; 64º no mundo segundo o PNUD, 2011), superior ao da Tunísia (0,698; 94º) e ao do Egito (0,644; 113º). Por outro lado jamais permitiu, em seus mais de cinquenta anos de duração, nenhum tipo de liberalização dentro do país. Ademais, seu mecanismo de democracia direta, a Jamahiriya, acabou por servir meramente aos interesses de al-Gaddafi e de sua família, sendo utilizado por menos de 10% da população (OBEIDI, 2001) e mostrando que na prática não tinha real relevância democrática. É possível observar que, de um lado, houve algumas tentativas de um dos filhos de al-Gaddafi, Saif al-Islam, de uma maior flexibilização do regime e da reaproximação de Kadafi com o ocidente (RIBEIRO, 2011), especialmente com a Itália e a França de Sarkozy. Porém, por outro lado, o regime líbio não resistiu a uma oposição

fortemente municuada e oriunda especialmente de Benghazi, leste do país. Assim, sucumbiu meses após o início dos protestos.

Estes, por sinal, iniciaram-se em fevereiro de 2011 e não tardou para que os rebeldes tomassem toda a parte leste do país. Diga-se de passagem, a Líbia tem uma peculiaridade geográfica: grande parte de sua população vive em dois grandes centros urbanos: Trípoli, a capital do país, que fica a Oeste, e Benghazi. Ambas são separadas por uma faixa de aproximadamente 1000 km de deserto, na costa do mediterrâneo. Levando em consideração a configuração geográfica e a divisão do país em 140 tribos, não é difícil entender que, ao passo que os rebeldes tomaram uma cidade importante, arrastaram consigo as tribos vizinhas e rapidamente estabeleceram domínio sobre a metade leste do vasto território líbio.

Além disso, o governo de al-Gaddafi, a despeito da imagem de força e liderança regional que passava para o mundo (como o apoio importante a Mandela e ao seu grupo político contra o *apartheid*, no fim dos anos 1980), internamente mostrava alguns sinais de fraqueza. Um exemplo foi no episódio da contaminação de 413 crianças com o vírus HIV, num hospital de Benghazi, em 1996. Inicialmente, após uma série de protestos que tomaram a cidade, o governo culpou cinco enfermeiras búlgaras e um médico palestino, mas diante das pressões externas resolveu mandá-los para os seus países, ao invés de executá-los, como estava programado inicialmente (JOFFÉ, 2011).

Portanto, fatores econômicos que incidiram também no Egito e na Tunísia, somados às peculiaridades políticas líbias (nesse caso, o insucesso do sistema de democracia direta das *Jamahiriyas*, a questão tribal, a fragmentação do exército entre es-

sas tribos e a total ausência de *liberalização* do sistema político líbio, explicitado pelo gráfico 3), foram fatores essenciais para a derrocada violenta do regime líbio, que causou milhares de mortes e fez com que o país entrasse numa grande guerra civil.

### Gráfico 3 - ANEXO 3

Por fim, trazemos no quadro 1 uma síntese do argumento apresentado nesta parte do artigo, onde no caso tunisiano, a *liberalização antecipada* ocorrida nos anos 1980 foi fundamental para a estabilidade do processo de transição. Já no Egito, onde a *liberalização* da autocracia acontecera de forma tardia, o processo de transição acabou por ser mais violento e mais instável. E no caso Líbia, onde não houve, em nenhum momento, indícios claros e evidentes de uma *liberalização*, a queda da autocracia gerou uma guerra civil sem precedentes.

### Quadro 1 - ANEXO 4

## CONCLUSÕES

Este trabalho contribui para a explicação dos motivos pelos quais a derrocada do regime líbio ocorreu de forma mais violenta que a dos seus vizinhos, resultando em uma longa guerra civil e numa polarização imensa dentro do país, que até a presente data do trabalho, não tem prognóstico de ser sanada.

Sugerimos que a grande razão para tal é a não liberalização do regime, mesmo com as investidas de um dos filhos do coronel Muammar al-Gaddafi, Saif al-Islam, que inclusive seria o sucessor natural do mesmo. O governo líbio não deu nem mesmo um espaço mínimo para a organização e atuação de grupos que poderiam vir a contestar o governo,

fazendo com que todas as causas reprimidas por anos fossem externalizadas de uma só vez.

Ademais, perdeu o apoio das mais de 140 tribos espalhadas pelo território líbio e nas quais ancorava seu poder, que resolveram romper com o governo estabelecido na “Revolução Verde” e apoiar os rebeldes (JOFFÉ, 2011). Portanto, a soma desses dois fatores, (1) a não liberalização e (2) a perda do controle de tribos estratégicas por parte do governo líbio contribuíram para a intensidade da violência do processo de transição naquele país em comparação aos seus vizinhos Tunísia e Egito.

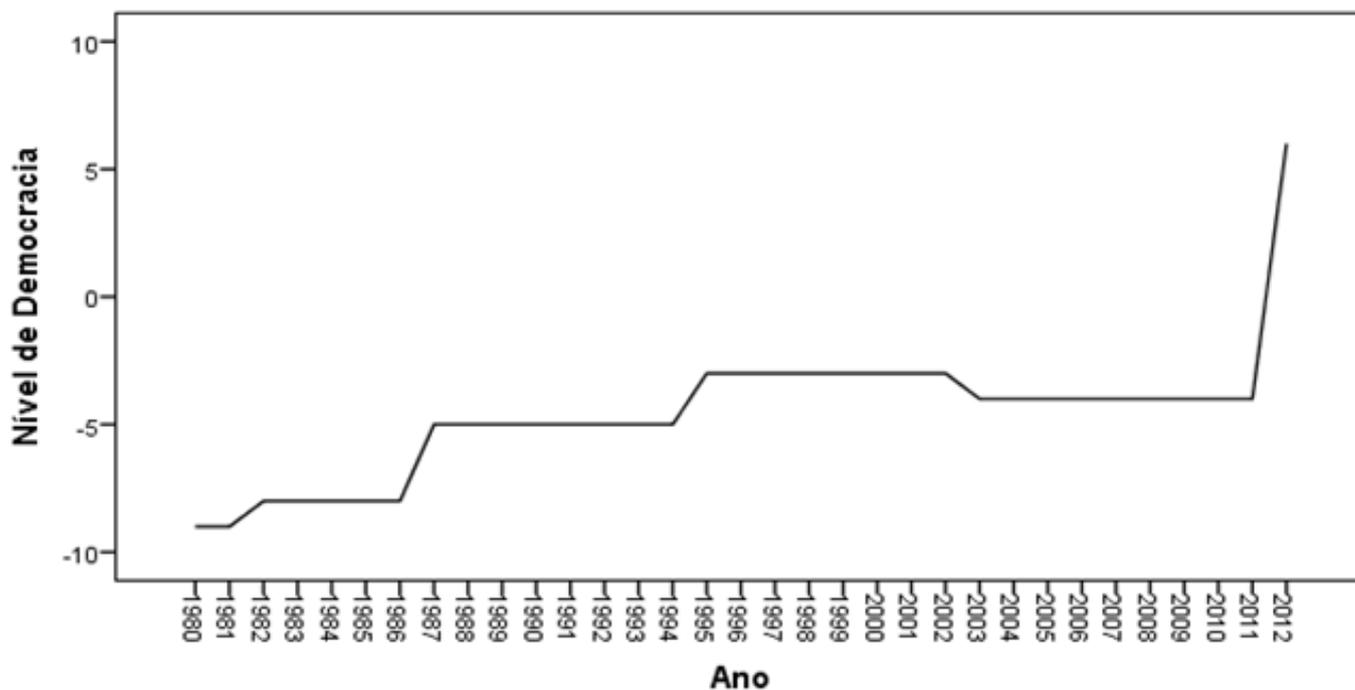
Um importante aspecto também deve ser salientado: a despeito das reformas empreendidas por al-Gaddafi após chegar ao poder em 1969 terem diminuído consideravelmente a influência das tribos (MOKHEFI, 2011), estas enquanto força social, no sentido de representarem um *sensu comum de pensar e agir na Líbia* (VARVELLI, 2013), acabaram por continuar bem vivas. Assim, a perda do apoio delas por parte do governo foi um fator essencial na queda do regime líbio. De fato, a questão tribal na Líbia e sua ligação com a queda do regime merecem ser estudada por pesquisadores futuramente. Também pode ser agenda de pesquisa, a partir deste trabalho, o debate quanto ao papel do governo norte americano no processo, ou mesmo de que forma a OTAN auxiliou para a grande violência gerada na transição (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011), ou ainda a relação da crise econômica de 2008 com o enfraquecimento do governo cinquentenário de Muammar al-Gaddafi.

Como se trata de um fato relativamente recente (2011), esperamos que a literatura especializada, especialmente no Brasil, se aprofunde nessas temáticas. A contribuição aqui se dá no sentido de estabelecer uma relação entre a liberalização (ou não) das autocracias,

o tempo no qual esta ocorreu e a maior violência ou estabilidade do processo de transição política nos três países analisados. O intuito é que outras pessoas, nos mais diferentes âmbitos e principalmente na academia, possam se debruçar e aprofundar a temática.

## ANEXO 1

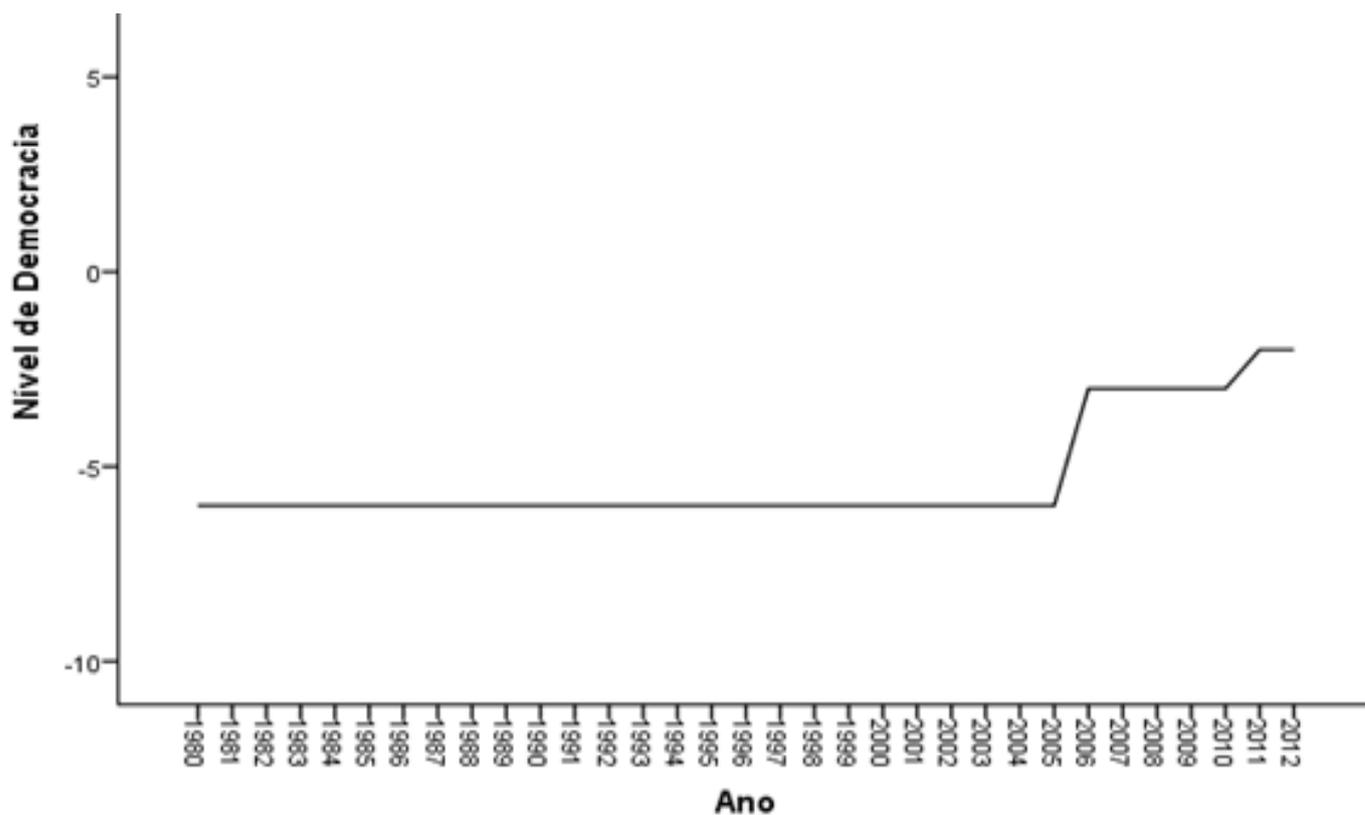
Gráfico 1 – Nível de Democracia na Tunísia (1980-2012)



Fonte: Polity IV

## ANEXO 2

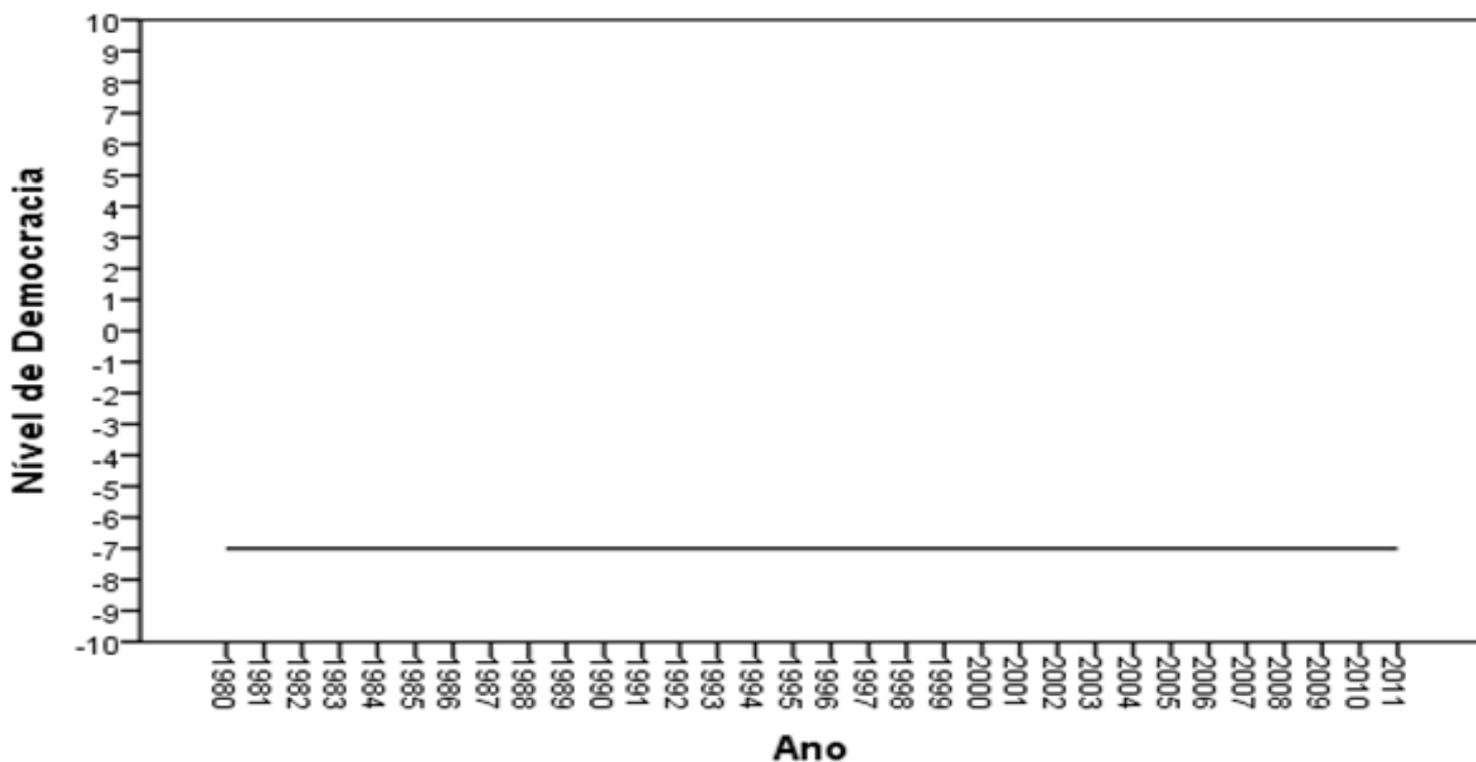
Gráfico 2 – Nível de Democracia no Egito (1980-2012)



Fonte: Polity IV

## ANEXO 3

Gráfico 3 – Nível de Democracia na Líbia (1980-2012)



Fonte: Polity IV

## ANEXO 4

Quadro 1 – Tipo de Liberalização e Consequências para as Transições Políticas de Tunísia, Egito e Líbia

País	Tipo de Liberalização	Consequências
Tunísia	Antecipada	Processo menos violento
Egito	Tardia	Maior instabilidade
Líbia	Sem Liberalização	Guerra Civil

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Lisa. **Demystifying the Arab Spring**. Foreign Affairs, v. 90, n. 3, p. 2-7, 2011.

BARBOSA, Pedro Gomes. **Primavera no Mundo Árabe**. Lisboa, Instituto Luso-Árabe para a Cooperação, 2011.

BLAYDES, Lisa. **Elections and distributive politics in Mubarak's Egypt**. Cambridge University Press, 2010.

BRUMBERG, Daniel. **The trap of liberalized autocracy**. Journal of democracy, v. 13, n. 4, 2002, p. 56-68.

DAMIN, Cláudio Júnior. **A guerra como instrumento (mecanismo) do poder presidencial nos EUA: o caso da intervenção na Líbia**. Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 133, set.-out. 2012, p. 19-25.

GJERGJI, Iside. **O Egito em tempo de revolução. As lutas dos trabalhadores antes e depois das revoltas de 2011**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 103, p. 81-110, 2014.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Mortes não reconhecidas: Morte de civis em campanha aérea da OTAN na Líbia**. Disponível em: < [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/libya0512po\\_su-mandrecs.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/libya0512po_su-mandrecs.pdf) >. Acesso em: 21 jun. 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report, 2012**

JOFFÉ, George. **A Primavera Árabe no Norte de África: origens e perspectivas de futuro**. Relações Internacionais, Jun. 2011, no. 30,

p.85-116. ISSN 1645-9199.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PEREZ-LINAN, Aníbal. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999**. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001

MOKHEFI, Mansouria. **Gaddafi's regime in relation to the Libyan tribes**. Al Jazeera Centre for Studies, v. 20, 2011.

OBEIDI, Amal. **Political culture in Libya**. Psychology Press, 2001.

PNUD. **Ranking do IDH Global 2011**. Disponível em: < [http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH\\_global\\_2011.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Ranking2011](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_global_2011.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2011) >. Acesso em: 20 jun. 2015.

POLITY IV. **Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946-2013**. Disponível em: < <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> >. Acesso em: 18 jun. 2015.

RIBEIRO, Filipe Giuseppe Dal Bo. **Líbia, um caso particular: da guerra civil à guerra internacional pelo controle dos poços de petróleo**. Revista Espaço Acadêmico, v. 12, n. 134, p. 114-123, 2012.

VARVELLI, Arturo. **The Role of Tribal Dynamics in The Libyan Future**. Analysis.No.172,2013.

## AS RELAÇÕES BRASIL E ÁFRICA LUSÓFONA NOS GOVERNOS PSDB E PT SOB UMA ÓTICA DO CONSTRUTIVISMO

*Paulo César Limongi*

### INTRODUÇÃO

Como disse Celso Amorim, ex-ministro das relações internacionais, “ (...) quanto mais teorias das relações internacionais alojadas no cérebro do dirigente, melhor sua intuição e sua decisão. ”(CERVO, 2008:62). O texto que se segue tem como temática a análise da política externa brasileira nos governos PSDB e PT em relação aos países de língua portuguesa até 2010, sob a teoria construtivista. O objetivo do trabalho é estudar a teoria construtivista de Maja Zefhuss (2001) e Risse (2004), aplicando ao caso brasileiro. Para tal, foram analisados discursos dos presidentes - Luiz Inácio e Fernando Henrique Cardoso - e outros tomadores de decisão, tais como ministros e embaixadores. A conclusão que se chegou foi que crises na economia brasileira provocaram novas identidades e, conseqüentemente, uma nova forma de se comportar no sistema internacional.

As teorias das Relações Internacionais, segundo Kenneth Waltz <sup>1</sup> (2002:49), “(...) lidam com os acontecimentos em todos os níveis,

quer sejam esses níveis nacionais, internacionais ou supranacionais”. Em outras palavras, a teoria é um conjunto de conceitos capaz de lidar com os eventos que cercam o sistema internacional. Vive-se hoje os reflexos da pós-bipolaridade, ou seja, do fim da Guerra Fria, isso gera questionamentos acerca dos principais conceitos da disciplina. Mônica Hertz<sup>2</sup> (1997) vai nos revelar, ainda no final dos anos 90 do século passado, tendências sobre os próximos passos teóricos da disciplina. Ela nos informa que há um retorno da dimensão cultural e da importância das instituições à pesquisa das Relações Internacionais, sendo esse retorno protagonizando, principalmente, por correntes com o construtivismo.

A realidade para o construtivismo é construída socialmente, sendo os atores produtores e produtos dessa realidade (RISSE, 2000:160). Existe uma estrutura formada por normas e ideias compartilhadas, a qual constrói o homem socialmente e esse também constrói essa estrutura. Apenas a título de melhor compreensão, podemos pensar que as identidades dos países geram seu

<sup>1</sup> O autor foi professor da Columbia University, nos Estados Unidos. Waltz foi o fundador da corrente teórica chamada de neorealismo.

<sup>2</sup> A autora é professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, atua no campo das relações internacionais.

interesse<sup>3</sup> (WENDT, 1995). Ou seja, através da interação com outros Estados, esses são capazes de adquirirem interesses a partir do que Wendt chama de *identidade social* em relação a um dado ator (Wendt, 1999: 230).

Depois dessa breve explicação de como se dá a realidade para Risse, pode-se pensar em algumas características imprescindíveis do construtivismo para interpretação dos acontecimentos internacionais e, de uma maneira breve, estas são: construção mútua, ou seja, os atores moldam o que se chama de estrutura e, em contra partida, essa é moldada por esses atores; o foco na construção discursiva da realidade apresentada pelos tomadores-de-decisão; e, por último, como as regras, leis e políticas estabelecidas pelo contato podem alterar a identidade dos atores uns com outros.

Apesar de Risse realizar seu estudo baseado no que se conhece como União Europeia, a metodologia pensada por ele pode ser utilizada para diversos estudos de casos.

Em suma, existem pelo menos três formas que o construtivismo social contribui para uma melhor compreensão da União Europeia. Em primeiro lugar, aceitar a mútua-construção da agência e a estrutura permite uma compreensão muito mais aprofundada sobre a Europeanization[...]. Segundo e relacionado, enfatizar efeitos constitutivos do direito europeu, regras e políticas nos permite estudar o modo como a integração europeia da forma aos interesses das identidades sociais intervenientes. Terceiro, incidindo sobre as práticas comunicativas nos permitem examinar mais de perto a forma como a Europa é construída discursivamente e como atores tentam achar um significado da

3 Um conceito para identidade pode ser esclarecido como “relatively stable, role-specific understandings and expectations about self” (Wendt, 1992a: 397). E a identidade é uma propriedade dos atores internacionais que gera motivos e comportamento (Wendt, 1999: 224).

integração europeia. (RISSE, 2000:166).

O conceito de identidade definido até aqui foi do norte-americano Alexander Wendt<sup>4</sup>. Essa definição encontra um problema crucial que nos é melhor esclarecido por uma autora chamada Maja Zehfuss<sup>5</sup>. Para Wendt, a identidade interna dos Estados é algo sempre estável (ZEFHUSS, 2001:32) e, sendo assim, o foco na análise de Wendt, é certamente o sistema-mundo e não a mudança de identidade dos atores. Para Zehfuss(2001), por outro lado, a identidade interna muda com uma construção discursiva dos agentes.

No caso em análise, as relações Brasil e África, podemos perceber uma mudança de identidade interna do Brasil quando as relações com África melhoram ou pioram. Por exemplo, no início da década de 90, o discurso usado pelo então ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) era de que o Brasil possuía uma identidade em comum com os africanos, era como se fossemos “parte deles”, com muitas características semelhantes aos países africanos<sup>6</sup>. O ministro se expressa dessa maneira sobre a cultura brasileira “herdada” dos países africanos “riqueza de uma cultura sincrética e mestiça, que se expressa no vigor da nossa música popular ou das nossas artes plásticas, é sem dúvida um patrimônio com que conta o Brasil para projetar-se no exterior e promover os seus próprios interesses”. (Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 22, n. 77, 2º semestre 1995, p. 203).

4 É professor de ciência política e relações internacionais na universidade de Ohio, nos Estados Unidos.

5 É professora de política internacional da Universidade de Manchester, na Inglaterra.

6 Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 22, n. 77, 2º semestre 1995, p. 203. Seminário sobre Zumbi e as Relações Afro-Brasileiras Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião da solenidade de encerramento do Seminário sobre Zumbi e as Relações Afro-Brasileiras. Brasília, 14 de novembro de 1995.

Já no final da década de 90, com o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia do Brasil (PSDB), o foco deslocou-se para uma dívida com as demais nações colonizadas pelos portugueses, devido ao grande esforço que os líderes desses países empreenderam para o desenvolvimento. “E eu quero dizer, aqui, que nós, brasileiros - e os povos de todo o mundo - temos, a esse respeito, uma grande dívida com o povo timorense”<sup>7</sup>.

Portanto, em resumo, pode-se pensar as identidades separadas em *Corporate Identity*, ou seja, aquela identidade que é dos próprios Estados, dada antes do contato com os outros e a *Social Identity* que é a identidade resultante do contato com terceiros. Essa primeira identidade, para Wendt, é dada única e separada daquela que entra em contato com os outros atores. Nesse artigo, no entanto, recorreremos a crítica de Zefhuss que se utiliza da construção discursiva da *Corporate Identity*.

## CONSTRUÇÃO DISCURSIVA DA IDENTIDADE BRASILEIRA EM SUA RELAÇÃO COM A ÁFRICA LUSÓFONA

O recorte temporal do texto é entre os anos de 1995 e 2010, isso por dois motivos: (a) o Itamaraty<sup>8</sup> começou a reunir os dis-

7 Segundo o próprio site do Itamaraty, o nome Itamaraty é sinônimo do Ministério da Relações Exteriores (MRE), esse último se dedica a auxiliar a presidente a formular diretrizes para política exterior. O projeto realizado pelo órgão é chamado de resenha da política exterior do Brasil, podendo essas resenhas serem encontrado no site: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR). Visitado pela última vez em 18 de novembro

8 Segundo o próprio site do Itamaraty, o nome Itamaraty é sinônimo do Ministério da Relações Exteriores (MRE), esse último se dedica a auxiliar a presidente a formular diretrizes para política exterior. O projeto realizado pelo órgão é chamado de resenha da política exterior do Brasil, podendo essas resenhas serem encontrado no site: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR). Visitado pela última vez em 18 de novembro

ursos proferidos por tomadores de decisão a partir de 1995, isso possibilita analisar de maneira sistemática o comportamento brasileiro em diferentes fóruns debate internacionais; (b) o período analisado vai até 2010, pois o PT não modificou de maneira assertiva sua posição perante aos países africanos, ocorreu uma manutenção nos discursos em relação a África lusófona. Percebe-se a existência de mais análise dos discursos do governo FHC do que do governo Luis Inácio. Porém, o maior número desses justifica-se, pois o governo FHC ficou concentrado em um número pequeno de parceiros já tradicionais, enquanto o governo Lula procurou diversificar os parceiros. Essa estratégia ficou conhecida como *autonomia pela diversificação* (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

Há, porém, outras questões que precisam ser sanadas para que se possa dar prosseguimento à investigação, tais como porque escolher construção discursiva ou até porque apenas em relação a África portuguesa. A identidade de um Estado é criada e mantida na interação entre atores (WENDT, 1999: 331). Isso significa dizer que, no contato com os outros países, o Brasil molda e mantém sua identidade própria, porém essa interação é exclusiva de cada relacionamento que o Brasil venha a ter (ZEFHUSS, 2001). Então, existe uma *social identity* exclusiva na relação com cada país africano que gera um determinado comportamento em dado espaço de tempo.

O problema é que o modo como o Brasil passa a olhar para si, antes da interação com esses outros atores, também modifica com o passar do tempo. Como explanado anteriormente, primeiro o Brasil se pensa como igual aos países africanos em questão de identidade e posição hierárquica no sistema internacional (Resenha

de Pol. Ext. Brasil, a. 22, n. 77, 2º semestre 1995: 203). Porém, no governo do partido PSDB, no Plano Real<sup>9</sup>, o discurso realizado pelo presidente Fernando Henrique é de que o Brasil compartilhava dos valores da democracia, do livre-comércio e da liberalização da economia<sup>10</sup> para além dos valores resultados de afinidades de um passado colonial.

Com o Plano Real, o Brasil já não era o mesmo de antes de 1994 – início do governo de Cardoso - , os valores mudaram; o país passou a participar muito mais dos órgãos internacionais, apoiando fortemente a consolidação da democracia em diversos países. Segundo Amado Servo (2008, p. 78), o endividamento do Estado brasileiro e os desequilíbrios na Balança de Pagamentos causados pela inflação acabaram por contribuir para o que o autor chama de aceitação dos comandos dados pelas potências liberalizantes, como as privatizações, por exemplo. O Estado brasileiro com sua democracia consolidada e em dia com as normas internacionais, passou a possuir uma nova identidade, gerando assim, novas expectativas comportamentais do governo nacional.

Apesar de aceitar, em boa medida, as normas que vinham do centro de instituições criadas por países desenvolvidos, o governo de Cardoso não manteve a política externa direcionada para os grandes centros (CERVO, 2008: 80). A criação da CPLP foi

um dos maiores exemplos disso, FHC sempre tentou demonstrar a importância dessa, citando o caso da pacificação de Guiné-Bissau<sup>11</sup> ; porém os valores que o Brasil – com sua nova identidade – transmitia a esses países era diferente em comparação com os governos anteriores. O Brasil, em muitos discursos, prezava pela democracia, pelos valores da língua portuguesa e pelo modo pacífico de resolução de conflitos<sup>12</sup> .

A Comunidade recebeu batismo de fogo na mediação da crise em Guiné-Bissau. Pude aferir nosso êxito quando o então primeiro-ministro Francisco Fadul, em visita ao Brasil, declarou sua gratidão à CPLP por ajudar a manter a unidade do território guineense. No esforço de promover e difundir nosso idioma, estamos hoje em condições de impulsionar o trabalho do Instituto Internacional da Língua Portuguesa e de superar os obstáculos à vigência do Acordo Ortográfico. Na área de cooperação técnica, desejo congratular-me com meus colegas da CPLP pela decisão de instalar, em Desenvolvimento Empresarial. Estou convencido, contudo, de que a maior conquista da CPLP até o momento foi a conscientização de nossas sociedades quanto à importância dos ideais que animam a Comunidade.

9 O plano real foi um programa de estabilização da econômica e controle da inflação. O plano foi baseado num controle cambial, a moeda brasileira real foi indexada à moeda americana, através de um controle de divisas-moeda estrangeira.

10 198 Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 23, n. 78, 1º semestre 1996. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião do almoço oferecido pelos embaixadores africanos acreditados junto ao Governo Brasileiro, Brasília, 2 de maio de 1996.

11 “Em 7 de Junho de 1998, no Bairro de Santa Luzia, a casa do Brigadeiro Ansumane Mané foi atacada a tiro por desconhecidos. Um número indeterminado de homens varreu todas as divisões a rajada de metralhadora. Quiseram matar o homem, dizem que a mando do Presidente Nino Vieira. O Brigadeiro “Brick-Brack” (nome de guerra de Ansumane Mané) parece nunca ter tido dúvidas quanto a isso. Fugiu, convocou os seus fiéis homens de armas e partiu para a vingança”.

12 III CONFERÊNCIA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP) Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Maputo, Moçambique, 17 de Julho de 2000.

O presidente completa afirmando a importância cultural da comunidade e prevê maiores alterações nas áreas educacionais de cada país de maneira a integrá-los cada vez mais.

Sabemos todos que o reforço da presença internacional da CPLP passa pela valorização da cultura lusófona. Na época em que vivemos, marcada pela diluição de fronteiras, é mais do que necessário dispor de uma face própria e diferenciada que nos dê visibilidade suficiente para pleitear maior espaço internacional. Isto requer ou mesmo exige uma ênfase absoluta de nossos Governos na educação. Uma educação pluralista, atenta às diferenças, inclusive de gênero, e que saiba valorizar nosso acervo linguístico, onde está codificado o que somos, o que aspiramos a ser. É hora de congregarmos esforços na difusão internacional da língua portuguesa, inclusive na promoção de seu aprendizado em realidades multilíngues como a do Timor Leste.

O ano de 2002 foi ainda mais emblemático para essa integração com os países da CPLP, foram um total de 5 discursos direcionados a CPLP ou até mesmo a países da África lusófona em diversos eventos e reuniões entre ministros, parlamentares, e presidentes do Brasil e desses países (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 91 e 92, 1º e 2º semestre de 2002). Nesse momento, o Brasil começa a despontar como possível liderança junto com Portugal entre essas nações, sob uma forma institucional. Isto porque “a CPLP e o conjunto de seus países membros são, no momento, os maiores beneficiários da cooperação brasileira em volume de recursos financeiros”<sup>13</sup>.

13 Intervenção do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Osmar Vladimir Chohfi, na I REUNIÃO PREPARATÓRIA DA IV CONFERÊNCIA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA CPLP. Brasília, 27 de fevereiro de 2002.

O discurso feito pelo embaixador brasileiro Vladimir Chohfi numa reunião preparatória para o encontro ordinário da CPLP demonstra a vontade com o que Brasil incorpora a sua própria identidade à missão de ajudar esses países no seu desenvolvimento, mas como uma figura de maior destaque. O discurso melhor exemplifica essa posição.

Dentre os países da CPLP, temos, juntamente com Portugal, condições de transferir tecnologia, prover conhecimentos, formar recursos humanos e até mesmo de compartilhar experiências na área da consolidação da democracia e de gestão interna de conflitos; e a nós interessa que todos os demais países de língua portuguesa consigam alcançar maior estabilidade política e mais desenvolvimento para seus povos. (REUNIÃO PREPARATÓRIA DA IV CONFERÊNCIA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA CPLP, 2002)

A identidade brasileira, em relação a esses países, não é mais aquela baseada apenas na língua ou nas tradições que se erguem pelas afinidades coloniais do passado que esses países têm em comum. Como o próprio Celso Lafer, ex-ministro das Relações Exteriores do governo Cardoso, nos informa “a prioridade atribuída pela política externa[...] de expressão portuguesa deriva de múltiplos fatores, dentre eles um passado, tradições e língua comuns. Mas não é somente isso. Inspiram-nos hoje, também, nossos anseios legítimos por uma ordem econômica mais equânime, por um sistema internacional mais democrático e, principalmente, por uma realidade de maior justiça social”.

14 Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer, na cerimônia de assinatura de ajuste complementar na área de formação profissional entre a República Federativa do Brasil e a República de Cabo Verde e de ajustes complementares nas áreas de formação profissional e agricultura entre a República Federativa Do Brasil E República Da Guiné Bissau, 21 de julho de 2002.

O ministro completa e explica como vão realizar essa empreitada, além de como já era realizado em alguns países como Cabo-Verde e Timor-Leste.

Temos buscado compartilhar com nossos irmãos de além-Atlântico e, agora, de Timor Leste as “melhores práticas” brasileiras. Nesse contexto, os programas de formação profissional contemplados nos Ajustes Complementares ora firmados com Cabo Verde e Guiné Bissau contaram com a já tradicional e valiosa parceria do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI.

Em 2003, o Brasil passou por novas eleições e elegeu Luís Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT), presidente da República. Segundo Amado Cervo (2003: 88-89) passamos para um novo jeito de fazer política: do Estado neoliberal para o Estado logístico. Vale lembrar, antes de dar uma definição para esse segundo modelo de Estado que, para Cervo (2003: 88-89), o governo Cardoso não tomou medidas radicais em direção ao neoliberalismo. De acordo com o autor, ocorreu um balanceamento entre as medidas liberalizantes e as protecionistas aplicadas até então. O paradigma logístico é caracterizado pelo maior esforço para se manter esse balanceamento entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo que havia sido aplicado dos anos de 1930 até 1990. Novamente o Brasil mudava conforme o discurso do presidente e de outros tomadores de decisão.

Apesar da mudança de pensamento, o país não alterou radicalmente de comportamento com os países africanos. Os discursos do presidente Lula continuaram a ênfase dada pelo último governo em valores como a democracia e o livre-comércio. A diferença

reside no fato de que o Brasil se voluntariava ainda mais para cooperar em diversas áreas, como saúde e educação. Além disso, o presidente Lula, assim como enunciado anteriormente, olha com maiores ressalvas os comandos da OMC<sup>15</sup>. Para melhor exemplificar essa postura de ator capaz de promover cooperação na região, temos o discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião Ampliada Brasil-Guiné Bissau, Bissau, no dia 13 de abril de 2005:

E também porque o Brasil tem conhecimento tecnológico, o Brasil tem estrutura empresarial, o Brasil tem base intelectual para, dentro das suas possibilidades, ajudar para que os países mais pobres tenham um mínimo de ajuda para dar os passos seguintes. É por isso que estamos aqui com o Ministro da Educação, viemos aqui com o Ministro da Saúde, viemos aqui com o Ministro da Cultura, estamos aqui com representantes do Senai para tentar estabelecer escolas de formação profissional, e queremos contribuir em várias outras áreas.

---

15 Durante Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene da Assembleia Nacional de Cabo Verde, na cidade de Praia, em 29 de julho de 2004 foi desenvolvida a seguinte argumentação acerca da Organização Mundial do Comércio (OMC): “O Brasil vem lutando, em todas as negociações comerciais de que participa, para que os benefícios do livre-comércio cheguem a todos. Sobretudo aos pequenos produtores agrícolas competitivos dos países mais pobres, prejudicados por práticas comerciais injustas e, muitas vezes, hipócritas. Não podemos permitir que populações inteiras paguem o preço dos subsídios concedidos a uma minoria rica. É inadmissível que multidões permaneçam em extrema pobreza devido às barreiras impostas pelos países desenvolvidos. Por isso, o Brasil saudou o resultado do painel estabelecido na OMC, por iniciativa nossa, para examinar os subsídios norte-americanos ao algodão. A decisão pioneira da OMC abre caminho para que países da África Ocidental tenham assegurada sua competitividade na produção do algodão, assim como na do café e do cacau.”

Numa visita a São Tomé e Príncipe em 2005, o presidente volta a afirmar quais valores são defendidos pelo Brasil: “Brasil e São Tomé e Príncipe compartilham os valores da democracia, da liberdade e da justiça social. Nossos dois países estão empenhados em consolidar uma ordem mundial baseada em um forte multilateralismo, que assegure oportunidades para todos”<sup>16</sup>. Além de continuar a manter o discurso em relação a língua portuguesa do governo anterior, “queremos também valorizar nosso maior patrimônio comum. Por meio do Instituto Internacional da Língua Portuguesa, na Casa Cor de Rosa, em Praia, estamos trabalhando para que nossa língua se transforme em poderosa ferramenta de projeção de nossos valores, aspirações e interesses”.

Essa forma de pensar o Brasil como país aberto ao comércio-exterior, mas com ressalvas por não considerar totalmente “justos” os comandos das organizações, caracterizou os 8 anos do governo Lula. É a construção de uma figura de Brasil que se sente capaz de cooperar com o desenvolvimento desses países sempre confiando no empresariado brasileiro para a empreitada.

O Brasil modificou sua concepção de si com o passar do tempo, transformou seus valores e suas expectativas sobre o comportamento de outros atores. O discurso que foi utilizado pelo então presidente Fernando Henrique de um Brasil que esboçava ser grande parceiro no desenvolvimento dos países na África, tomou uma forma ainda maior no governo Lula. O Brasil de hoje

tem uma concepção de *global-player*, ou seja, um ator capaz de interferir no sistema internacional. O país construiu uma imagem de si como capaz de ajudar os países africanos a superar seus problemas através da cooperação.

## CONSTRUÇÃO DISCURSIVA DA IDENTIDADE BRASILEIRA EM SUA RELAÇÃO COM A ÁFRICA LUSÓFONA NO PRIMEIRO MANDATO DO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF

Para essa parte do texto, o recorte temporal é entre 2011 e 2014. O primeiro discurso proferido pelo ministro das relações exteriores Antonio Patriota (2011-2013) em relação aos países africanos, durante a IV reunião ministerial da Cúpula América do Sul-África (ASA) mostra uma tendência para além de outros fatores importantes, como os objetivos da política externa brasileira, a diplomacia menos presidencial como as anteriores, isto é, com uma presença menos. Segundo Patriota, “Trago a mensagem de compromisso da Presidenta Dilma Rousseff de engajamento do Brasil com a África”,<sup>17</sup> mostrando ausência da presidente.

Tal discurso mostra, também, diversas semelhanças entre o governo do ex-presidente Luis Inácio e o governo da presidente Dilma. Algumas dessas semelhanças são: A África e a América Latina como prioridades da política externa; parceria com África para além dos valores culturais da colonização e da escravidão.

16 Dados retirados da Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 32, n. 97, 2º semestre 2005. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha\\_N97\\_2Sem\\_2005.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N97_2Sem_2005.pdf).

17 Trecho retirado do discurso proferido pelo então ministro presente na Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 109, 2º semestre de 2011. Acessado pela última vez em 6 de janeiro e disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha109\\_2Sem\\_2011.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha109_2Sem_2011.pdf)

Por outro lado, é possível inferir que a relação entre Brasil e a África não seria mais referida discursivamente a partir de termos vagos como dívida, por exemplo. O ministro Patriota informa que o compromisso com África se dava pelo fato de que o Brasil era o país da *diáspora africana*, ou seja, o Brasil é o país com maior população de afrodescendentes fora da África e, além disso, possui um serviço político-diplomático extensivo com 37 embaixadas na África (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 109, 2º semestre de 2011). O trecho a seguir melhor exemplifica o novo discurso da diplomacia brasileira:

Esse compromisso também se expressa na nossa presença em Malabo para levar adiante o processo de aproximação regional América do Sul – África. Trata-se de exercício que engloba duas linhas fundamentais da política externa brasileira: a) a integração sul-americana, com a transformação do continente em zona de crescimento, desenvolvimento sustentável com justiça social, democracia e paz; b) a incorporação, à nossa atuação externa, do fato de sermos o país com a maior população afrodescendente fora da África e o país do mundo com a segunda maior população de origem africana. Devem ser entendidos nesse contexto os esforços brasileiros em desenvolver a agenda de aproximação com a África em todas as suas vertentes: o diálogo político, o comércio e os investimentos, a cooperação técnica e econômica, a cooperação cultural[...]O Brasil está disposto a assumir sua responsabilidade. Como o país sul-americano de maior diáspora africana, maior número de Embaixadas na África (37), sede do maior número de Embaixadas africanas residentes na América do Sul (33), nos colocamos a serviço de uma agenda de aproximação entre nossas regiões. (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 109, 2º semestre de 2011:65)

tou de definir com detalhes conceitos que pareciam muito vastos nos discursos dos dois governos anteriores, tais como o conceito de democracia, o papel da África e da América Latina no mundo. A definição de democracia para Patriota envolve tanto o externo quanto o interno. A democracia externa seria aquela que os países possam, enfim, participar das decisões nos mecanismos multilaterais e que esses sejam mais antenados com realidade financeira, ambiental, econômica e de paz e segurança. A democracia interna, por outro lado, seria a criação de “instituições democráticas” com poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devidamente fortes e livres para atuarem, liberdade de expressão e uma gestão pública independente (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 109, 2º semestre de 2011:68). Sobre o papel da África e da América Latina, “a ASA representa quase 1/3 do território mundial; 1/5 da população, com 1,3 bilhão; um crescimento econômico significativo na África de 5% e na América do Sul, de 4,1%; e PIB de 6 trilhões, 10% do PIB mundial”. (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 109, 2º semestre de 2011:67).

Esses detalhes e definições mostram uma nova fase de como o Brasil se porta perante os países da África, ou melhor, de como o Brasil olha para si mesmo. O aceleramento da economia chinesa fez com que o preço dos commodities subissem rápido, mas esse ciclo econômico, que favoreceu o Brasil levando reservas ao país, teve vida curta (PRATES, 2007:329). Isso fez com que a possível liderança brasileira no que tange a cooperação fosse freada, e as relações com África lusófona tão aquecidas nos últimos dois governos esfriassem. O Brasil do governo Rousseff não se entendia mais como o Brasil potência, mas como aquele que tem o que aprender com os países africanos, pelo menos em

Nesse mesmo discurso, o ministro tra-

um primeiro momento. Segundo Patriota, “ Assim como ocorre no Brasil e na América do Sul, identificamos na África experiências bem-sucedidas nos campos econômico, social e político, e isso nos faz crer em processos que levem a realizações do potencial africano em linha com os sonhos de grandes líderes africanos, como Nyerere, Mandela e Nkrumah”<sup>18</sup>. Em outro discurso, em 2012, na 319ª Reunião do Conselho de Paz e de Segurança da União Africana, segmento sobre a situação na Guiné-Bissau, o ministro completa:

A meu ver, há muito a se aprender da experiência africana, e continuaremos a trabalhar juntos nesse espírito. Gostaria de fazer um agradecimento especial ao Representante das Nações Unidas para a Guiné-Bissau, Sr. Mutaboba, por seu briefing, bem como ao Ministro da Côte d’Ivoire, representando o Presidente da CEDEAO, Presidente Ouattara, e o Comissário da CEDEAO, por fornecer as balizas para os presentes debates. (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 110, 1º semestre de 2012:53).

Seguindo o pensamento de Maja Zeffhuss, uma modificação no *corporate identity* leva necessariamente a um novo comportamento em relação a diversos outros atores, como a baixa do preço das commodities fizeram com que o Brasil repensasse seu papel no plano internacional. Nesse primeiro governo, foi observado que o Brasil pretende aprender muito mais com a África do que sugerir que os problemas africanos tenham uma solução brasileira. Segundo o então ministro Patriota, “(...)há várias experiências e estru-

turas, como o Conselho de Paz e Segurança da organização, que sevem de exemplos valiosos para a construção de nosso próprio esforço de integração na América do Sul. De nosso lado, permanece forte o interesse em compartilhar com a África experiências exitosas”.(Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 110, 2º semestre de 2011).

Além disso, o ministro relembra que há bases sólidas na relação, como a cooperação técnica e de saúde, comércio e até o interesse cultural. Sobre comércio, Patriota informou que o “(...) comércio entre Brasil e África passou de US\$ 5 bilhões, em 2002, a US\$ 25,9 bilhões, em 2008. Apesar da retração verificada em 2009, por conta da crise financeira mundial, a recuperação em 2010 revelou o expressivo índice de crescimento, no período, de 240%”<sup>19</sup>.

Porém, dos discursos analisados entre diferentes governos, a gestão de Dilma Rouseff foi a que teve menos discursos proferidos aos países africanos. Os discursos em direção a esses países foram majoritariamente em 2011 e 2012, sendo os dois últimos anos 2013 e 2014 focados em outros atores do sistema internacional, principalmente nos BRICS e na ONU. No primeiro semestre de 2014, dos 13 discursos proferidos por tomadores de decisão brasileiros, 6 foram direcionados às autoridades da Organização das Nações Unidas (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 114, 1º semestre de 2014). Já no segundo semestre dos 19, 6 foram direcionados aos países dos BRICS (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 115, 2º semestre de 2014).

Nesse ano, ocorreu apenas um discurs-

18 Trecho de discurso proferido pelo ministro reunido na Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 108, 1º semestre de 2011. Acessado pela última vez em 6 de janeiro de 2015 e disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha108\\_1Sem\\_2011.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha108_1Sem_2011.pdf)>

19 Trecho de discurso proferido pelo ministro reunido na Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 108, 1º semestre de 2011. Acessado pela última vez em 6 de janeiro de 2015 e disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha108\\_1Sem\\_2011.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha108_1Sem_2011.pdf)>

so em relação aos países da África lusófona e foi quando José Eduardo dos Santos, presidente da Angola, visitou Brasília. No encontro entre Dilma e José Eduardo dos Santos, foram discutidas cooperações sobre defesa, cooperação comercial e educação; porém, nada que diferenciasse os discursos anteriores. (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 114, 1º semestre de 2014:30 e 29). Outro detalhe importante de 2014 foi o de que a presidente voltou a proferir ela mesma os discursos, como feito pelos governos anteriores. No último semestre de 2014, 13 dos 19 discursos foram proferidos pela então presidente.

## COMPARAÇÃO ENTRE OS DISCURSOS DOS PRESIDENTES

Assim como dito anteriormente, para Wendt, a identidade é algo estável (WENDT, 1992a: 397). Essa tese parece não ser facilmente comprovável quando comparado os três últimos governos e seus discursos sobre o papel do Brasil no sistema internacional. Fernando Henrique e seus ministros das relações exteriores pensavam o Brasil como um país que prezava pelos “valores da democracia e do livre-comércio e da expansão do neoliberalismo”(Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 23, n. 78, 1º semestre 1996:198), mas que não construía as regras, não era uma potência.

Já no governo Lula, os discursos criavam a ideia de um Brasil potência, capaz de bancar os processos de cooperação Sul-Sul com uma base de tecnologia nacional (Reunião Ampliada Brasil-Guiné Bissau, Bissau, no dia 13 de abril de 2005). Por último, o Brasil dos discursos da presidente Dilma, por outro lado, segundo a tendência dos discursos analisados do primeiro mandato, seria o país da aprendizagem, aquele que quer aprender com os casos bem suce-

didados dos países emergentes e do terceiro mundo (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 110, 1º semestre de 2012:53).

A identidade, segundo Zeffhuss (2001, p.6), promove as bases para o interesse. Isso significa dizer que conforme mudam os discursos e a identidade construída, consequentemente, o comportamento que o Brasil adota e sua expectativa do comportamento alheio também sofre alterações. O tipo de anarquia que predomina em cada região vai variar conforme a identidade dos atores (ZEFHUSS, 2001: 6 e 7), de como enxergam palavras importantes como conflito e segurança. Certamente, o ambiente construído desde o início do governo FHC até o governo Lula era de prioridade nas relações com a África lusófona. Porém, no final do governo FHC, o Brasil começa a se entender como ator que possui um papel de liderança dentro delas “ [...] a CPLP e o conjunto de seus países membros são, no momento, os maiores beneficiários da cooperação brasileira em volume de recursos financeiros ”(Reunião Preparatóriada IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, 2002).

Sendo assim, observa-se que essa ideia de liderança foi assumida de modo mais enfático durante o governo Lula. O então presidente afirmava que o Brasil e seu empresariado seriam capazes de levar a fundo processos complexos e caros de cooperação com os países africanos. Com a decaída do preço das commodities, torna-se ainda mais difícil manter esse comportamento; para não perder as redes construídas de comércio e cooperação com esses países, o Brasil passou a uma nova espécie de relação com os mesmos, mais aberto a aprendizagem. Além disso, outros países como a China - que é o maior parceiro comercial do

Brasil<sup>20</sup> - passaram a ter outras prioridades.

## ANEXO 1

### CONCLUSÃO

Ao contrário do que pensa Wendt sobre a identidade que o Brasil tem de si próprio não é algo estável. Os discursos, como dito por Zefhuss (2001), têm um papel crucial na construção do Brasil desejado.

Desde o governo Fernando Henrique, como explanado anteriormente, a identidade do país tal como refletida e constituída nos discursos dos presidentes e ministros das Relações Exteriores, vem sofrendo um processo de mutação. Neste percurso, ele teria se afastado de uma posição de horizontalidade dentre os demais países subdesenvolvidos (Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 22, n. 77, 2º semestre 1995, p. 203) tendo em vista a assunção de uma verticalidade no que tange as relações Sul-Sul.

No tocante ao governo Dilma, observa-se, contudo, uma tendência de reversão desse processo e uma moderação nas pretensões de liderança brasileira a partir de uma ênfase na ideia de aprendizagem mútua (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 108, 1º semestre de 2011). Apesar da diferença de posições entre os Ministros da Fazenda, Nelson Barbosa, que possui uma visão de estímulo à demanda para crescimento da economia (BARBOSA, 2004:1180), e Joaquim Levy, que possui uma visão ortodoxa para as crises da

economia, não ocorreu grandes diferenças na posição do país. A política econômica manteve-se até a queda do governo Dilma.

Um detalhe percebido durante a análise dos discursos foi de que os fatores econômicos externos, como crises em parceiros comerciais importantes e até baixa nos preços de produtos importantes para pauta de exportação, tiveram um impacto muito importante na identidade brasileira, em muitos casos, a condicionando. Porém, como esse artigo se focou nas relações com a África, essa afirmação teria que levar em conta todas as relações com outros atores que o Brasil manteve durante os três últimos governos.

---

20 Mais informações sobre esse fato, em: < <http://www.publico.pt/mundo/noticia/china-consolida-posicao-como-maior-parceiro-comercial-do-brasil-1696322>>

## ANEXO 1

Ano	Acontecimentos	Entendimento de Brasil
1994-1996	Posse FHC e primeiros efeitos do Plano Real	Entendimento de Brasil como igual aos demais países africanos
1996-1998	Crescimento do PIB e melhora de outros indicadores macroeconômicos	Brasil como país que possui valores compatíveis com o neoliberalismo e a democracia de ordem interna
1998-2002	Estabilização da economia e crescimento em diversos setores principalmente agricultura	Brasil começa a se enxergar como liderança
2002-2010	Aumento da atividade de empresas no exterior, principalmente mineração e construção. Aumento do preço dos commodities.	Brasil como liderança nos processos de cooperação com África, país se enxerga como liderança Sul-Sul.
2011-2014	Crise interna de desconfiança, ataques especulativos contra empresas como a Petrobras, queda drástica do preço dos commodities. Competição com a China no continente africano.	Brasil freia os processos de cooperação. O país começa a se por na categoria de igual e a olhar a saída de outros países para suas crises.

## REFERÊNCIAS

- CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. Rev. bras. polít. int. [online]. 2003, vol.46, n.2, pp. 5-25. ISSN 1983-3121.
- CAMPOS, P. H. P. . **O processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras, 1969-2010: uma abordagem quantitativa**. Tensões Mundiais (Impresso), v. 10, p. 103-123, 2014.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Edusp, 2012.
- GARCIA, A. S. ; Kato, K. M. . **A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique**. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, 2013. v. 1. 64p
- GARCIA, A. S. ; Kato, K. M. . **A história contada pela caça ou pelo caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África**. Tensões Mundiais (Impresso), v. 10, p. 145-172, 2014.
- GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Elsevier - Campus, 2011.
- IPEADATA. **Dados macroeconômicos, 1995 à 2015**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Último acesso em 30 de novembro de 2015.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **“Resenhas de Política Exterior do Brasil”**.

Disponível em: < [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR) >. Último acesso em 30 de novembro de 2015

MORACSIK, Andrew. **Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics**. International Organizations, Massachusetts Institute Of Technology, v. 4, n. 51, p.513-530, nov. 1997.

\_\_\_\_\_. **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht** (Ithaca: Cornell University Press; published in the UK by UCL Press, London, December 1998. WENDT, Alexander. 1994. Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review* 88 (June):384-96.

ZEHFUSS, Maja. “**Constructivism and identity: a dangerous liaison**”, *European Journal of International Relations*, vol. 7, no. 3 (2001), pp. 315-348. (ISSN 1354- 0661).

## CAMPO DE REFUGIADOS: PARADIGMA DO ESTADO DE EXCEÇÃO

*Letícia Cristina Pereira de Castro*

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo verificar a situação dentro dos campos de refugiados, de forma a analisar a possibilidade deste panorama se relacionar aos pressupostos do estado de exceção. Para os efeitos deste artigo, entende-se como exceção um estado em que os seres humanos são reduzidos à vivência meramente biológica, sem poder político e sem direitos. O refugiado será compreendido como aquele que destituiu-se de uma vida normal, ou seja, protegido por seu Estado de origem e assegurado por todos os direitos humanos, e foge para outro país a fim de garantir a sua sobrevivência. Pretende-se atribuir maior ênfase aos refugiados haitianos que se encontram nas regiões do Acre e do Amazonas, no Brasil. Para tal fim, serão analisados os estudos de Giorgio Agamben e Carl Schmitt, visto que ambos discutem a relação do indivíduo e a lei dentro do poder soberano e da dominação.

**Palavras-chave:** Estado de Exceção. Refugiados. Haitianos. Acre.

### ABSTRACT

This article aims to look into the situation in the refugee camps, in order to examine the possibility of this scenario relate to the assumptions of the state of exception. For the purposes of this article, it is understood as exception a state in which human beings are reduced to mere biological existence, with no political power and no rights. The refugee shall be understood as the one who deprives himself of a normal life, protected by their state of origin and guaranteed by all human rights, and flees to another country in order to ensure their survival. It is intended to give greater emphasis to Haitian refugees in the region of Acre and Amazonas, Brazil. To this end, the studies of Carl Schmitt and Giorgio Agamben will be analyzed, since both discuss the relationship of the individual and the law within the sovereign power and domination.

**Key-words:** State of Exception. Refugees. Haitian. Acre.

## INTRODUÇÃO

A colônia mais rica do hemisfério ocidental pós-independência tornou-se a mais pobre atualmente. Além dos problemas econômicos enfrentados pelo Haiti, o país passa por severas crises políticas, desencadeadas pelo colonialismo, ditadura, escravidão e desordem. O Haiti foi abalado por um terremoto em janeiro de 2010, que levou abaixo o mínimo de esperança que poderia ser encontrada em jovens e trabalhadores que expectavam reconstruir o país; seguido pelo surto de cólera que matou boa parte de seus habitantes. Dois anos depois, mais dois furacões atingiram o Haiti, colapsando ainda mais as fontes de recursos econômicos e as estruturas sociais da população. Ainda, o narcotráfico corrompe as forças policiais e o sistema judicial.

Todas essas situações adversas motivam a emigração de milhares de haitianos em busca de melhores condições de vida. O Brasil é um dos principais países receptores de haitianos. Após a chegada ao Brasil, eles recebem um visto humanitário, não sendo reconhecidos como refugiados. A maior parte dos haitianos encontra-se no Acre e em outras regiões do Norte do país, e vivem em difíceis condições, em ambientes superlotados e precários. Apesar de serem coordenados pela Secretaria de Direitos Humanos, no caso do Acre, a conjuntura vivida por eles está longe de ser a garantia dos direitos básicos assegurados a qualquer ser humano.

A partir desse cenário, pretende-se analisar, por meio de cinco sessões o contexto histórico vivido pelo refugiado e migrante, tanto a situação geral subsistida por eles no Haiti, quanto o seu presente no Brasil. A primeira sessão será uma contribuição teórica sobre o que vem a ser um refugiado. A segunda sessão falará sobre o

estado de exceção. A terceira e a quarta sessão consistirão em um panorama histórico do Haiti, seguido pelo contexto do refugiado no Brasil. Mais tarde, na quinta sessão, será avaliado se o cenário vivido por eles faz parte ou não de um estado de exceção.

Este trabalho procura se debruçar sobre as reflexões e os blocos teóricos de Carl Schmitt e Giorgio Agamben, a fim de abordar a situação do refugiado haitiano no Acre sob o ponto de vista da exceção.

## A QUESTÃO DOS REFUGIADOS

Segundo a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, refugiados são aqueles que abandonam seu país de origem, individualmente ou em massa, devido ao temor de serem perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou por opinião pública. Por causa desses temores, o indivíduo não pode ou não pretende voltar ao seu país de origem.

Um país não deve considerar cada caso individualmente em situações em que há uma evasão em massa. “Nessas circunstâncias, especialmente quando os indivíduos estão fugindo por razões semelhantes, a determinação do status de refugiado pode ser declarada com base no ‘grupo social’ que, na falta de evidência contrária, cada indivíduo passa a ser considerado como um refugiado”. (HUMAN RIGHTS EDUCATION ASSOCIATES).

O Artigo 2º da Convenção diz respeito aos deveres de cada refugiado para com o país de abrigo. Ele deve seguir as leis e regulamentos tomados para a manutenção da ordem pública.

O Artigo 3º prevê que “Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discrimi-

nação quanto à raça, à religião ou ao país de origem”. Além disso, a Convenção diz que o Estado que o abriga tem a obrigação de conceder um tratamento tão favorável quanto possível ao refugiado, tratando-o como é tratado qualquer estrangeiro dentro do país; provendo uma propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes. O Estado Contratante deve assegurar o direito a todo refugiado que resida no país de forma regular de obter uma atividade profissional assalariada nas mesmas circunstâncias dos nacionais de um país estrangeiro.

Apesar de muitos refugiados conseguirem asilo em países vizinhos, poucos conseguem de fato serem integrados ou manterem suas situações regularizadas. A maior parte dos refugiados espera por soluções permanentes para suas condições. Os direitos de ir e vir e de trabalhar são sempre restringidos. Além disso, muitas vezes eles são alvos de ataque, tanto por grupos rivais que cruzam fronteiras quanto pelas forças de segurança local. Para os refugiados, as oportunidades de lazer são praticamente inexistentes. (COSTA, 2011).

## O ESTADO DE EXCEÇÃO

O Estado de exceção é abordado como uma situação oposta ao Estado de direito, que decorre de um momento emergencial, restringindo-se temporariamente os direitos e concentrando poderes. Ele acontece quando há uma possível ameaça à constituição democrática ou alguma adversidade à ordem pública.

Giorgio Agamben vê o estado de exceção como “inicialmente apresentadas como medidas ligadas a acontecimentos excepcionais, reservadas a situações limitadas no tempo e no espaço, (que) tornam-se

regra”. (AGAMBEN, 2004). Essa tese de que o estado de coisas em que se vive deixa de ser a exceção para se tornar a regra geral também é defendida por Walter Benjamin.

A despeito de Carl Schmitt, que é amplamente criticado por Agamben, a “exceção” é entendida como sendo um momento apropriado para a saída do Estado Democrático de Direito nos interesses públicos, ou seja, o fim do respeito às liberdades civis e dos direitos humanos. Schmitt recebe influências de Thomas Hobbes e diz que “de todos os conceitos jurídicos, o maior interesse repousa no conceito de soberania”. (SCHMITT, 2006). Em sua visão “a normalidade não explica nada, a exceção explica tudo”. (SCHMITT, Op. Cit.). Agamben não acredita nessa suposição. Ele defende que na modernidade, é necessário enxergar o estado de exceção como algo normal, e não excepcional.

Segundo Hobbes, em um Estado Moderno é necessário que todos os instrumentos sejam usados para que a vida dos súditos seja conservada pelo soberano, já que cada súdito o determinou ao poder, e este deve defender a vida de cada indivíduo. (HOBBS apud AGAMBEN, 2003, p.113). Dentro deste panorama, a vida dos súditos é uma mera vida nua, despida de qualquer dignidade (AGAMBEN, 2004, p.174) deixando-se inteiramente aberta ao ato do poder soberano.

Na busca pelo entendimento da sujeição da “vida nua” ao poder soberano dentro de um contexto atual se faz necessário entender tanto o conceito abordado quanto a história como uma herança do Estado de exceção.

## A REALIDADE HAITIANA

Uma vez que foi discutido os conceitos de refugiado e de exceção, preten-

dese analisar o panorama histórico vivenciado pelo Haiti e por seus habitantes desde a sua colonização até os dias de hoje.

A colonização haitiana se dá a partir do momento em que Cristóvão Colombo chega à ilha sob a bandeira do Reino da Espanha, em 1492, batizando-a de Hispaniola. No entanto, em 1625, estabelece-se na ilha de Tortuga um grande número de franceses, que se aproveitaram do lugar para praticar atividades piratas.

Em 1697, institui-se o tratado de Ryswick, assinado entre Espanha e França, determinando que uma parte da ilha passaria a ser controlada pelos franceses. A partir daí, Hispaniola passa a se chamar São Domingos. De acordo com Philippe Girard (2004), São Domingos se tornou a colônia mais rica do Haiti devido ao seu clima, a terra e o trabalho africano. O sistema escravista representou um alto desenvolvimento econômico haitiano.

Em 1791 iniciou-se a guerra pela independência, que acabou por expulsar franceses, ingleses e espanhóis. Entretanto, conforme afirma o autor, “até as tropas napoleônicas recuavam diante do cenário de guerrilha, malária e febre amarela” (GIRARD apud RODRIGUES, p.10). Quando o Haiti declarou sua independência, em 1804, o país estava completamente devastado. (RODRIGUES, p.5)

Os anos que se seguiram após a independência, foram assentados por uma profunda queda da produção e exportação de alimentos. Desta forma, o Haiti manteve-se dependente das outras nações para poder alimentar a sua população. Percebe-se, a partir deste panorama, que a luta pela independência haitiana foi bastante custosa, pois além da baixa produção, o Haiti ainda foi obrigado a pagar indenizações para a França; e temendo novas invasões, empenhou-se em construir fortificações. Ademais, o país, durante 73 anos (de 1843 a 1915) o Haiti sofreu

102 revoltas, guerras civis e revoluções. (GIRARD apud RODRIGUES, p.12). Em 1804, aconteceu um massacre da etnia branca que matou toda a classe especializada do país, deixando o Haiti em uma situação mais crítica e destruindo suas perspectivas econômicas. (GIRARD apud RODRIGUES, p.11).

O presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, vendo a instabilidade que o Haiti estava passando, resolveu enviar tropas de ocupação com a justificativa de democratizar os haitianos. (BUSS e GARDNER, 2008, p.23). No entanto, Girard defende que o real interesse dos Estados Unidos era estratégico, visto que beneficiaria as companhias norte-americanas. Entretanto, o autor diz que também houve ajuda humanitária, afirmando-se na construção de estradas, hospitais e na reorganização das finanças do país, contribuindo para que houvesse certo crescimento econômico. Os anos que se seguiram após a retirada dos Estados Unidos do Haiti foram marcados por instabilidade política e seguidas ditaduras repressivas. (RODRIGUES, 2014, p.7).

Quando Clinton assume a presidência dos Estados Unidos em 1993, acontece o envio de tropas da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Haiti, com o propósito de auxiliar observadores da Organização dos Estados Americanos (OEA) presentes no Haiti. O Conselho de Segurança da ONU aprovou uma sanção econômica que impedia de o Haiti adquirir petróleo, armas, munições, equipamentos militares e ainda decretou o congelamento de bens haitianos depositados em instituições financeiras localizadas no exterior. Após, o Conselho de Segurança instaura uma nova resolução, que autoriza o envio da Missão das Nações Unidas para o Haiti (UNMIH) a fim de orientar a polícia haitiana, modernizando as forças armadas, e

reconstruir o que foi abalado pela crise institucional. (SILVEIRA apud RODRIGUES, p.37). O objetivo norte-americano não conseguiu ser atendido, dado que foi considerada uma “ocupação externa” pelo Haiti, estimulando uma reação agressiva por parte dos grupos armados do governo haitiano.

De uma forma geral, as operações que envolviam os Estados Unidos e as Nações Unidas fracassaram. A democracia não conseguiu ser restaurada e o país tornou-se ainda mais pobre.

Toda essa crise vivida pelo Haiti culminou em uma união de esforços organizada pelos Estados sul-americanos, conhecida como Missão Estabilizadora das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), tratando-se da quinta missão conduzida pela ONU, desde 1993. A organização visava manter a ordem e a segurança do Haiti, pacificar e desarmar grupos guerrilheiros rebeldes, além de incentivar o diálogo político, promovendo eleições livres, e estabelecer o desenvolvimento econômico e social. A missão ainda apresenta propostas de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente.

Conforme aponta Monica Hirst (2011), em 2009 já se observava os resultados positivos da MINUSTAH. Desta forma, a organização sul-americana já tinha a intenção de se retirar após as eleições. Todavia, o terremoto que abalou o país em janeiro de 2010 tirou as esperanças do mesmo, instaurando um novo cenário crítico no Haiti, agravados pela sua pobreza e vulnerabilidade. A situação se agravou ainda mais após o surto de cólera em outubro de 2010.

Desta forma, a ação multilateral realizada no país em 2010 não conseguiu atender às demandas necessitadas. A realidade haitiana só se fez mais instável através dos anos. Através do desastre ambiental, da

pobreza e da negligência do governo, o Haiti se tornou um Estado de soberania suspensa.

## OS HAITIANOS NO BRASIL

Foi dentro de uma conjuntura de insegurança e falta de emprego que se iniciou o fluxo migratório de haitianos para o Brasil, que começou em 2010 e vem tornando-se permanente.

A problemática está no fato de que as condições vividas pelos haitianos no Brasil são pífias. Após pedirem refúgio à Polícia Federal, os imigrantes são hospedados em locais que vão de quadras esportivas abandonadas a clubes inativos. Um projeto feito em fevereiro de 2014 pela PUC-Minas para a Organização Internacional para as Migrações (OIM) aponta que as moradias cedidas aos refugiados e imigrantes são extremamente pequenas, contidas por colchões velhos e deteriorado. Alguns refugiados relatam a falta de água e comida. Além disso, as condições sanitárias são extremamente precárias.

Diana Zacca Thomaz aponta, em seu relatório feito sobre os imigrantes em Brasileia, Acre, que a precariedade das condições de higiene é uma das principais queixas feita pelos refugiados. A água é tão impura que é usada para a limpeza de objetos pessoais, como calçados.

Alguns policiais militares distribuem-se para manter a ordem durante a distribuição de marmitas na hora do almoço e da janta. No entanto, alguns acabam machucando-os, imersos em um clima de tensão e desordem. Muitos apresentam diarreias após as refeições, agravando as condições sanitárias do abrigo.

Os refugiados se apresentam como mão de obra barata no Brasil. Esta questão se mostra altamente problemática. Segundo Thomaz (2014), os critérios de contratação

remontam o tráfico negreiro e expõe os trabalhadores às condições degradantes e análogas à escravidão. “Um deslocamento considerado humanitário merece a atenção e os recursos necessários para garantir uma acolhida digna e que respeite os direitos humanos fundamentais dos migrantes e que não permita que a vulnerabilidade destes seja acirrada nas condições precárias de um abrigo ou explorada em nome do lucro”. (THOMAZ, 2014).

## **CAMPO DE REFUGIADOS COMO UM ESTADO DE EXCEÇÃO**

A partir de todo o conteúdo exposto, percebe-se que a situação vivida pelos refugiados se assemelha a uma situação de exceção. Não um Estado, visto que não há um soberano claro. Essa falta de um poder Executivo é o que se afasta do estado de exceção. No estado de exceção instituído por Schmitt, o executivo veste-se na qualidade de guardião da Constituição. Aliás, a falta dele, deixa brechas para que a violência militar se expanda e fira os direitos mínimos dos indivíduos.

O que se tem aqui é um estado que se assemelha à teoria agambeniana, em que se instaura uma situação de regra. O tempo e o espaço não são bem definidos. Não há uma previsão de quando irá acabar; de quando esses indivíduos retomarão sua vida normal, sem a necessidade de serem superexplorados.

A questão da baixa renda dos imigrantes no Brasil e de a situação no Haiti continuar miserável, torna o sistema mais caótico, já que não há uma previsão de se voltar ao país de origem. Assim como Agamben aborda o perigo de a exceção se tornar autojustificativa e permanente, no Brasil acontece o mesmo. As autoridades do país

se preocupam com a situação desordenada e com o número cada vez maior de migrantes que entram no país.

O Estado Democrático de Direito está longe de ser aplicado em um ambiente em que a vida se torna precária. O respeito do direito é inexistente. Neste sentido, o refugiado não encontra relação com os direitos humanos. Ele se encontra exilado do direito à propriedade, de participar do governo de seu Estado e até mesmo dos direitos econômicos e culturais. Essa questão não está ausente apenas nos campos de refugiados, mas também na situação anterior à vinda desses indivíduos para o Brasil. No Haiti, a falta de um Executivo forte, que zele pelos seus cidadãos, e os seus seguidos governos ditatórias são fortes exemplos do não funcionamento das leis; seguidos por corrupções e fraudes.

O fato de dentro de um Estado de Exceção o poder Executivo poder locomover os indivíduos à locais determinados por eles se assemelha muito à situação do refugiado. Os campos de refugiados são, na realidade, estruturas precárias, com condições sanitárias mínimas, de estadia teoricamente temporária. O básico que deve ser transferido aos moradores desses locais, vem em péssima qualidade (como a água e a comida).

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), além das situações econômica e social precárias, muitas vezes os refugiados não são bem-vindos aos novos espaços que lhe são apresentados como moradia, por isso os habitantes desses campos estão expostos a uma terrível degradação psicológica e social, o que pode causar a perda das mínimas convenções sociais. Isso vai de encontro ao Artigo 3º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, já citado na primeira sessão, que estimam pela igualdade de

tratamento.

Desta forma, segundo Agamben, o estado de exceção seria um instrumento de combate a uma necessidade, afastando o aspecto normativo do direito e eliminando-o. Como já se disse e se finaliza agora, o espaço dos refugiados sempre sofrerá um valor de perigo, visto que a situação apresenta-se aparentemente na legalidade; contrapondo-se justamente ao que é prezado por um Estado de Direito.

## CONCLUSÃO

Frente à construção da análise dos autores e do panorama destacado no decorrer do texto, é fácil concluir que, apesar de todas as teorias sobre o Estado, sobre direitos humanos e democracia, elas estão muito longe de se aplicarem à prática. O fato de a exceção existir, só tornou mais acessível a prática do oposto: a violência e a ausência de direitos. A exceção faz com que o Estado seja conivente com o que deveria ser de fato uma situação emergencial, e não corriqueira.

Além disso, é grave se pensar que o refugiado migrou forçadamente justamente porque procurava condições dignas de se viver, longe da guerra, da violência ou de qualquer situação que colocasse sua vida em risco. Suas expectativas são frustradas quando este se depara com uma realidade que continua a deteriorar seu direito básico de viver.

Desta forma, o que acontece no Acre se confirma dentro deste cenário. Inserido nos campos de refugiados, o estado de exceção existe como natural, pois até agora não houve uma verdadeira vontade por parte das autoridades de extinguir o “regime” que essas minorias vêm passando.

O estado de exceção nos campos de refugiados deve ser algo observado tanto pelo Estado quanto pela população, para

que realmente seja um momento inicial de chegada à realidade brasileira, mas com todos os direitos assegurados e vigiados.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Trad. Iraci D. Poleti, São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

ALTOCOMISSARIADODASNAÇÕESUNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) – **O que é a convenção de 1951?** Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/> > Acesso em: 18 out 2014

BUSS, Terry F.; GARDNER, Adam. **Haiti in the Balance. Why Foreign Aid Has Failed And What We Can Do About It**. 1 ed. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951). Disponível em: < [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados) > Acesso em: 23 out 2014

COSTA, Simone. **A Proteção Jurídica aos Refugiados Palestinos no Brasil: o caso do casal Faez e Salha**. Monografia. Florianópolis, 2011.

GIRARD, Philippe R. **Clinton in Haiti. The 1994 U.S Invasion of Haiti**. 1 ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 2004.

HIRST, Monica. **A Reconstrução do Haiti: Novos Desafios para Cooperação Regional e o Papel do Brasil.** In: **III Seminário Brasil-Noruega sobre Paz e Reconciliação.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. 63-78, 2011.

HUMAN RIGHTS EDUCATION ASSOCIATES – Disponível em: < [http://www.hrea.org/index.php?doc\\_id=511](http://www.hrea.org/index.php?doc_id=511) > Acesso em 20 out 2014

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM) – Disponível em: < <http://www.brasil.iom.int> > Acesso em: 20 out 2014

**Projeto “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”** - Disponível em: < <http://www.brasil.iom.int/images/estudio/Relatorio%20final%20sobre%20Migracao%20Haitiana%20ao%20Brasil%20-%20Estudo%20da%20OIM.PDF> > Acesso em 23 out 2014.

RODRIGUES, Flávia. **Soberania e Segurança Humana: um Estudo a partir do Haiti e de Nova Orleans.** Monografia (Bacharel em Relações Internacionais). Niterói, 2014.

SCHMITT, Carl. **O Conceito do Político.** Tradução Álvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política.** Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.13.

SELIGMAN-SILVA, M. **Walter Benjamin: o Estado de Exceção entre o político e o estético.** In: Caderno Benjaminiano, Volume 1 – Número 1. Junho, 2009.  
SILVEIRA, Anita Kons Da. **A Intervenção**

**Humanitária como Forma Legítima de Proteção dos Direitos Humanos.** Monografia (Bacharel em Direito) - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). São José, 2008.

THOMAZ, Diana Zacca. **Relatório sobre situação dos migrantes em Brasileia,** Acre Primeira quinzena de fevereiro de 2014. 2014.

## ESTADO ISLÂMICO: UMA AMEAÇA HÍBRIDA?

Alex Guedes Brum

### RESUMO

O Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS, em sua sigla em inglês, para *Islamic State of Iraq and al-Sham*) ganhou notoriedade na arena internacional em 2014, quando conquistou grandes áreas de território na Síria e no Iraque. Entretanto, ainda é escasso e superficial o conhecimento que se tem do grupo. O artigo aponta que parte dos analistas não compreende a natureza do Estado Islâmico, definindo-o como uma organização terrorista. Todavia, apesar de utilizar o terrorismo como tática, o Estado Islâmico não pode ser entendido como um grupo terrorista. Afinal, redes terroristas têm no máximo centenas de membros, atacam civis, não possuem território, e não podem confrontar diretamente forças militares. O grupo, por outro lado, tem dezenas de milhares de homens, possui território no Iraque e na Síria, mantém extensivas capacidades militares, controla linhas de comunicação, comanda infraestrutura, é autossuficiente, e se engaja em sofisticadas operações militares. Diante desse cenário, o artigo busca analisar como o Estado Islâmico pode ser classificado pela literatura especializada. Para tanto, serão

discutidos conceitos básicos sobre guerra irregular, terrorismo, insurgência, e, principalmente, a noção de ameaças híbridas. O trabalho está organizado da seguinte forma: a primeira parte apresentará o Estado Islâmico e sua história. Na segunda parte, serão realizadas as considerações teóricas. Em seguida, será analisado se o grupo pode ser classificado como uma ameaça híbrida. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

**Palavras-chave:** Estado Islâmico. ISIS. Ameaças híbridas. Terrorismo.

### ABSTRACT

The Islamic State of Iraq and the Levant (ISIS) gained prominence in the international arena in 2014, when it conquered large areas of territory in Syria and Iraq. However, it is scarce and superficial knowledge one has of the group. The article points out that most analysts do not understand the nature of the Islamic state, defining it as a terrorist organization. Nevertheless, despite using terrorism as a tactic, the Islamic State cannot be understood as a terrorist group. After all, terrorist networks have up to hun-

dreds of members, attacking civilians, have no territory, and cannot directly confront the military. The group, on the other hand, has tens of thousands of men, has territory in Iraq and Syria, maintains extensive military capabilities, controls communication lines, commands infrastructure, is self-sufficient, and engages in sophisticated military operations. In this scenario, the article seeks to analyze how the Islamic state can be classified by the literature. Therefore, we will discuss basic concepts of irregular warfare, terrorism, insurgency, and especially the notion of hybrid threats. The paper is organized as follows: the first part will present the Islamic state and its history. In the second part, the theoretical considerations will be made. It will then be examined whether the group can be classified as a hybrid threat. Finally, the final considerations will be presented.

**Key words:** Islamic state. ISIS. Hybrid threats. Terrorism.

## A EMERGÊNCIA DO ESTADO ISLÂMICO

As origens do autodenominado Estado Islâmico estão atreladas aos desdobramentos da invasão do Iraque pelos EUA em 2003 (CALFAT; CRONIN, 2015). Naquele momento, Abu Musab al-Zarqawi, um militante jordaniano, alinhou sua organização “Jama’at al-Tawhid w’al-Jihad” à al-Qaeda, transformando-a em “al-Qaeda do Iraque”. Em 2005, sucessores de Zarqawi rebatizaram a “Al-Qaeda do Iraque” como “Estado Islâmico do Iraque” e, mais tarde, como “Estado Islâmico do Iraque e al-Sham” (ISIS)<sup>1</sup>, refletindo

<sup>1</sup> A palavra em árabe “al-sham” significa Levante, Síria, ou ocasionalmente Damasco, dependendo das circunstâncias (COCKBURN, 2014).

as ambições de expansão possibilitadas pelo conflito na Síria (LAUB e MASTERS, 2015).

A ascensão do Estado Islâmico do Iraque e do Levante está intimamente relacionada ao desmantelamento do Estado iraquiano após a queda de Saddam Hussein e à fomentação de divisões sectárias através do apoio ao governo xiita empossado no país, além da discriminação política e econômica da população sunita. Adicionalmente, o Estado Islâmico cresceu desmesuradamente com o apoio estrangeiro à sua participação na guerra civil contra o presidente Bashar-al-Assad (CALFAT, 2015).

Na Síria, em 2011, assim que a revolta contra o regime de Assad expandiu para uma guerra civil, o Estado Islâmico se aproveitou do caos, obteve território no nordeste do país, estabeleceu uma base de operações, e mudou seu nome para “Estado Islâmico do Iraque e al-Sham” (ISIS) (CRONIN, 2015). Como aponta Calfat (2015, p. 14), como a Síria tornou-se um “Estado em colapso”, um vácuo de poder prevaleceu em diversas áreas. Nesse contexto, o ISIS ampliou suas bases de poder.

A maior parte dos membros do Estado Islâmico são sírios e iraquianos (LUND, 2014). No entanto, o grupo é conhecido por possuir um grande número de combatentes estrangeiros. Em 2015, a *Central Intelligence Agency* (lit. “Agência Central de Inteligência”, conhecida pela sigla CIA, estimou que, desde 2011, 30,000 combatentes estrangeiros viajaram para a Síria e para o Iraque para combater ao lado do ISIS<sup>2</sup>. Desses, metade vieram de países vizinhos e do Norte da África, e um quarto da Europa e da Turquia. Segundo o jornal britânico *The Telegraph* (2015), os países de origem da maioria dos combatentes estrangeiros

<sup>2</sup> SARHAN, Arme. CIA: 30,000 foreign fighters have traveled to Syria and Iraq to join ISIS. Baghdad, Iraq News, 26/09/2016.

que atuam no conflito no Iraque e na Síria são: Tunísia, Arábia Saudita, Jordânia, Marrocos, Rússia, França, Turquia, e Alemanha.<sup>3</sup>

Em termos militares, de acordo com Nasser (2014), as fileiras do Estado Islâmico são compostas por ex-oficiais das forças armadas do Iraque, o que ajuda a explicar o sucesso do grupo no campo de batalha, uma vez que:

[...] permite articular habilidade militar tradicional às táticas insurgentes de grupos que adquiriram grande experiência nos anos de luta contra as tropas americanas. [...] (o ISIS) é capaz de conjugar com bastante eficiência as características das ações de forças armadas tradicionais, coordenando operações militares em grandes áreas, com ações de insurgência e terrorismo de unidades de combate que adquiriram experiência nos últimos anos. (NASSER, 2014, p. 2).

Como aponta Calfat (2015), os generais baathistas do governo de Saddam Hussein foram, por muito tempo, desconsiderados pelos Estados Unidos, juntamente com os sunitas do oeste do Iraque, e agora engrossam as fileiras do ISIS. Os Estados Unidos, ao colocarem no poder um governo liderado por xiitas, sob a liderança de Nourial-Maliki, levaram efetivamente ao surgimento de uma rede de grupos de extermínio que sistematicamente atacava sunitas (SCAHILL, 2014). As fileiras do Estado Islâmico são compostas por largos contingentes de pessoas que estão lutando a mesma batalha que lutavam quando os Estados Unidos invadiram o Iraque (SCAHILL, 2014).

3 LOVELUCK, Louisa. Islamic State: Where do its fighters come from? London, The Telegraph, 08/06/2015.

Os avanços militares obtidos pelo Estado Islâmico ocorreram em boa parte em função do apoio popular sunita no Iraque, que não legitima o atual governo xiita, percebido como excludente. Os 20% de sunitas que compõem a população iraquiana vinham cultivando um espírito de revanchismo contra a maioria xiita (60%) desde a formação deste governo após a invasão norte-americana (CALFAT, 2015). Nesse contexto, o senso de privação de direitos pelos sunitas no Iraque criou um vácuo que vem sendo explorado pelo Estado Islâmico. No Iraque, uma minoria sunita vem sendo excluída da política nacional após a queda de Saddam Hussein. Na Síria, uma guerra civil eclodiu em 2011 colocando a minoria dominante de alauítas<sup>4</sup> contra a oposição, principalmente sunita, gerando intensa violência sectária – igualmente explorada pelo ISIS (CALFAT, 2015).

Em termos fiscais e administrativos, Nasser (2014) explica que o Estado Islâmico estabelece ministérios, tribunais e até mesmo um sistema de tributação rudimentar nos territórios dominados, também na Síria, os quais, de acordo com alguns especialistas, seriam menos espoliativos do que o governo de Assad. Segundo o autor:

4 Os alauítas são uma ramificação do islã xiita que reverencia Ali, primo e genro do profeta Maomé. O grupo, ao qual pertence o presidente sírio Bashar al-Assad, representa cerca de 10% da população da Síria. Desde a ascensão da família al-Assad ao poder, membros dessa minoria têm ocupado cargos de liderança nas forças armadas e nos serviços de inteligência. No decorrer de gerações, os alauítas consolidaram seu domínio do aparato de segurança. Isso gerou desconfiança entre os sunitas sobre os alauítas e o Partido Baath do governo de Assad, considerado pelos sunitas como ilegítimo, opressivo e anti-islâmico.

Ao assumir o controle de uma cidade, procura administrar a distribuição de água, farinha, e outros recursos, além de policiar as ruas, fornecer eletricidade e fiscalizar o comércio, colocando em prática o que parece ser o início de estruturas quase estatais (NASSER, 2014, p. 2).

O Estado Islâmico fornece eletricidade e água, paga salários, controla o trânsito e gerencia praticamente tudo, de padarias a bancos e escolas, tribunais e mesquitas. (KARAUNY, 2014). O grupo paga a seus combatentes salários mensais estimados em mais de US\$ 350,00, acima do que é oferecido por grupos rebeldes rivais, ao pago pelo governo iraquiano e quase cinco vezes o salário do sírio comum nos territórios controlados pelo Estado Islâmico (LAUB e MASTERS, 2015).

Em relação ao financiamento do Estado Islâmico, além do controle dos campos de gás e petróleo – que geram em torno de US\$ 2 a 3 milhões diários aos militantes – o grupo cobra impostos e pedágios, realiza extorsão e sequestros (NASSER, 2014). Onde o ISIS detém o poder, seu pseudo-Estado coleta impostos, regula preços, opera tribunais e administra serviços que vão de saúde e educação à serviços de telecomunicações (CALFAT, 2015). Como aponta Doostdar (2014), o que chamamos de ISIS é mais do que apenas um culto militante. Atualmente, o grupo controla uma rede de amplos centros populacionais, com milhões de habitantes, além de recursos de petróleo, bases militares, e estradas. Segundo a autora, o Estado Islâmico:

[...] tem que administrar os assuntos das populações sobre as quais ele governa, e isso exigiu comprometimento, transigência e construção de coalizões, e não apenas força bruta. No Iraque, o grupo teve que trabalhar com baathistas seculares, ex-militares, conselhos tribais, e vários grupos de oposição sunitas, muitos cujos membros

estão em posição administrativas. Na Síria, teve também de negociar com outras facções rebeldes, bem como tribos, e baseia-se em expertise técnica local (não do ISIS) para gerenciar serviços como água, eletricidade, saúde pública e padarias (DOOSTDAR, 2014, p. 2, tradução do autor).

## CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Segundo Kiras (2002), o primeiro problema associado ao estudo do terrorismo e da guerra irregular está relacionado às lentes subjetivas frequentemente utilizadas na observação desses fenômenos. Parte da confusão associada à definição do terrorismo e da guerra irregular advém do uso de linguagem emotiva ou carregada de valores. Além disso, há pouca concordância em como se deve referir a esses tipos de violência: violência política, terrorismo, guerra irregular, guerras de baixa intensidade, guerra do povo, guerra revolucionária, guerra de guerrilha, guerras híbridas, dentre outras.

Alessandro Visacro (2009) define guerra irregular como todo conflito conduzido por uma força que não dispõe de organização militar formal e, sobretudo, de legitimidade jurídica institucional. Ou seja, é a guerra travada por uma força não regular. A guerra irregular, com frequência, desenvolve-se sem que seja declarada, reconhecida ou sequer percebida. Por vezes, é oculta, mas é invariavelmente incompreendida pelo Estado e por diferentes segmentos da sociedade civil.

Segundo Kiras (2002), terrorismo é o tipo de violência mais contencioso e elusivo para definir. O autor define terrorismo como o uso sustentado da violência contra alvos simbólicos ou civis por pequenos grupos para propósitos políticos, chamando atenção generalizada para uma causa política, e/ou provocando uma resposta insustentável ou

draconiana. Entretanto, o emprego da violência, característicos dos terroristas, possui alguns aspectos especiais; não é qualquer tipo de violência que permite identificar um grupo como terrorista. Como o próprio termo “terrorista” evoca, o terror deve estar presente. Mais especificamente, a geração e a disseminação do pânico ou terror na população. Como aponta Sá, “as ações de violência encontrar-se-iam preponderantemente voltadas para atingir uma parcela da população e não as forças militares do oponente – não havendo o enfrentamento direto das forças militares” (2013, p. 208). Esta “forma” de agir advém de uma inter-relação com outro aspecto envolvido no terrorismo, que é a assimetria de forças bélicas entre o terrorista e o seu oponente. O terrorista utiliza a violência do mais fraco, ou seja, não confronta belicamente o seu adversário de forma direta, mas sim de forma “indireta”, através de sua população, minando seu apoio popular, sua moral e sua legitimidade (SÁ, 2013, p. 208).

O terrorismo não pode por si só resultar em mudança. Ao provocar uma resposta, terroristas esperam que seus oponentes reajam exageradamente e revelem suas verdadeiras intenções (KIRAS, 2002). Dentro da literatura especializada, algum debate existe sobre se o terrorismo é uma tática dentro de uma estratégia de insurgência mais ampla ou se grupos podem conduzir estratégias de terrorismo. O que separa o terrorismo de outras formas de violência é que os atos cometidos são legitimados a um grau, pela sua natureza política. Sequestro, bombardeio remoto, e assassinatos são atos criminosos, mas o status legal daqueles que os conduzem pode mudar se a violência é executada por uma causa política reconhecida (KIRAS, 2002). Terroristas buscam atenção para suas causas, para gerar empatia para a condição que os levou às armas.

Definir insurgência é igualmente problemático. Segundo Kiras (2002), insurgência pode ser mais bem compreendida ao considerar primeiro o que ela não é. Insurgência não é guerra convencional nem terrorismo, por exemplo, mas compartilha com elas o uso da força para finalidades políticas. A principal diferença é o alcance e a escala da violência. Terrorismo raramente resulta por si só em mudança política, enquanto insurgência busca a mudança através da força das armas. A principal diferença entre guerra irregular e guerra convencional é relativamente simples: a última envolve adversários mais ou menos simétricos em equipamento, treinamento, e doutrina. Em uma insurgência, os adversários são assimétricos e o mais fraco, quase sempre um grupo não estatal tentando trazer mudança política administrando e lutando mais efetivamente do que seu adversário, através do uso de táticas de guerrilha (KIRAS, 2002). Tais táticas podem ser caracterizadas por ataques de surpresa e emboscadas contra forças de segurança locais. Confusão frequentemente resulta de quando os movimentos de insurgência utilizam táticas terroristas para alcançar resultados locais. Insurgência, diferentemente de terrorismo, é caracterizada pelo suporte e mobilização de significativa parcela da população, e a população é o objetivo dos insurgentes (BUFFALOE, 2006).

Em relação à insurgência, Cronin a define como uma “longa campanha político-militar realizada por um movimento não estatal organizado, que busca substituir o governo e controlar a população e os recursos de um país ou região” (2008, p.3, tradução do autor). Insurgências diferem em termos de características (aspectos sociais, culturais, e econômicos) e tipo (revolucionária liberação, ou guerra civil). Entretanto, obter poder e controle político é

o resultado almejado. Finalmente, suporte moral e físico externo para uma causa insurgente são pré-requisitos para o sucesso.

Definições não são palavras finais sobre um assunto, mas agem como porta de entrada (KIRAS, 2002). Categorizações caprichosas podem levar a uma divisão irreconciliável e enganosa entre formas de conflitos irregulares. Algumas organizações terroristas adotam esforços paralelos que são mais frequentemente associados com insurgências. Tais organizações se tornam insurgentes, permanecem terroristas, ou se transformam em outra coisa? Em última análise, algumas distinções arbitrárias devem ser feitas, a fim de se compreender um determinado objeto, sem perder perspectiva das numerosas e endêmicas áreas cinzentas dessas e outras áreas dos estudos estratégicos (KIRAS, 2002).

Os adeptos do termo *ameaça híbrida* sustentam que as ameaças contemporâneas estão criando uma nova forma de guerrear através do emprego das tecnologias modernas e redes de comunicação, arte operacional irrestrita, e novas combinações de capacidades convencionais e não convencionais, que são distintas dos métodos tradicionais da guerra irregular (JASPER e MORELAND, 2014).

Frank G. Hoffman (2007; 2009), principal expoente do conceito de guerra híbrida, aponta que tal conceito busca fundir a letalidade do conflito estatal com o fervor fanático da guerra irregular. O termo híbrido captura tanto sua organização como seus meios. As organizações podem ter “uma estrutura política hierárquica, junto com células centralizadas ou unidades táticas em rede” (HOFFMAN, 2007, p. 28, tradução do autor). No que diz respeito aos meios, estes são híbridos tanto em relação aos tipos, quanto aos meios. Ou seja, assim como podem recorrer ao uso de sistemas de

comando criptografados, mísseis, utilizam emboscadas, ataques cibernéticos, dispositivos explosivos improvisados e assassinatos (HOFFMAN, 2007). Em sua aplicação, essas guerras incluem desde “as capacidades convencionais, as formações e táticas irregulares, atos terroristas, incluindo coerção e violência indiscriminada, e desordem criminosa” (HOFFMAN, 2007, p. 14, tradução do autor). Como aponta Hoffman, as guerras híbridas seriam as chamadas guerras irregulares, que nesta nova era serão cada vez mais frequentes, e com maior velocidade e letalidade do que no passado, devido em parte à difusão de tecnologia militar mais avançada (2007). Hoffman (2009) propõem claramente as características das ameaças híbridas:

- Modalidades misturadas. Ameaças híbridas utilizam o emprego de táticas convencionais e não convencionais combinadas com terrorismo e atividades criminais;
- Simultaneidade. Adversários híbridos podem empregar coerentemente diferentes modalidades de conflito;
- Fusão. Ameaças híbridas empregam uma mistura de soldados profissionais, terroristas, guerrilheiros, e criminosos;
- Criminalidade. Ameaças híbridas usam atividades criminais para sustentar operações e, em alguns casos, como um modo de conflito deliberado.

No nível estratégico, diversas guerras têm componentes regulares e irregulares. Entretanto, na maior parte dos conflitos, esses componentes ocorrem em diferentes teatros ou em distintas formações (HOFFMAN, 2007). Nas guerras híbridas, essas forças são operadas pelo mesmo lado na mesma arena de batalha. Enquanto eles estão operacionalmente integrados e taticamente fundidos, o

componente irregular de uma força busca se tornar operacionalmente decisivo ao invés de apenas protelar o conflito, provocando reações exageradas ou estendendo os custos de segurança para o adversário (HOFFMAN, 2007).

De acordo com Hoffman (2007), diferentemente das guerras complexas e maoístas, o propósito da abordagem multimodal não é facilitar o progresso da força de oposição e nem ajudar a montar uma força convencional para a batalha decisiva. Oponentes híbridos, em contraste, buscam vitória através da fusão de táticas irregulares com os meios mais letais disponíveis, visando a atacar e alcançar seus objetivos políticos. O componente disruptivo das guerras híbridas não advém de tecnologia revolucionária ou de alta qualidade, mas da criminalidade. Atividade criminal é utilizada para sustentar a força híbrida ou levar uma determinada nação ao caos.

Como o conceito de ameaça híbrida procede à emergência do Estado Islâmico - inclusive o apresentado por Hoffman (2007) - Jasper e Moreland (2014) afirmam ser válido analisar as atividades da organização e possivelmente expandir a definição de ameaça híbrida. As seguintes características foram apresentadas por Jasper e Moreland (2014) como objetivo de oferecer uma maior precisão:

- Táticas misturadas. Ameaças híbridas combinam capacidades militares convencionais com táticas de pequena unidade de guerrilha e ataques assimétricos;
- Estrutura flexível e adaptável. Ameaças híbridas são geralmente compostas por forças paramilitares que podem se organizar tanto em formações convencionais quanto em células pequenas e distribuídas. Ameaças híbridas criam um componente de governança para criar estabilidade e sustentar operações;
- Terrorismo. Ameaças híbridas empre-

gam o terrorismo para proliferar ódio e desespero e para amedrontar os adversários. Elas miram os ícones e símbolos culturais para destruir suas identidades, heranças, e sistemas de crença que opõem suas ideologias;

- Guerra informacional e de propaganda. Ameaças híbridas exploram as redes de comunicação global para espalhar esquemas jihadistas, angariar fundos, e recrutas;
- Atividade criminal. Ameaças híbridas usam crime e arrecadação de fundos como fontes confiáveis de receita para lutar, treinar, governar, e sustentar operações;
- Desrespeito pela Lei Internacional. Ameaças híbridas cinicamente enxergam as leis internacionais como constrangimentos para seus adversários passíveis de serem explorados.

## **ESTADO ISLÂMICO, UMA AMEAÇA HÍBRIDA?**

O Estado Islâmico tem a habilidade de formar, empregar, e sustentar forças convencionais. O grupo amplia essa capacidade principal de combate com táticas celulares e disruptivas para adaptar fluidamente às diferentes condições de batalha e minimizar vulnerabilidades advindas de contraofensivas e ataques aéreos. Como apontam Jasper e Moreland (2014), as incursões iniciais no Iraque foram caracterizadas por um robusto poder de fogo convencional e mobilidade que permitiram ao ISIS estrategicamente apreender e controlar importantes centros urbanos, estradas, e terrenos.

A partir da segunda metade de 2014, quando o avanço do Estado Islâmico foi estagnado por ataques aéreos da coalizão, equipamentos e militantes do ISIS se infiltraram nas cidades, operaram à noite, e distribuíram suas forças em unidades táti-

cas menores, enquanto limitaram comunicações por celulares e rádios. Eles utilizaram minas e improvisaram explosivos para negar mobilidade e frustrar contraofensivas das forças iraquianas e curdas em Tikrit e Jalawla (JASPER e MORELAND, 2014).

O Estado Islâmico possui uma estrutura flexível e adaptável. Como afirmam Jasper e Moreland (2014), o sucesso obtido pelo Estado Islâmico no verão de 2014 pode ser atribuído em parte a sua habilidade em absorver e integrar novas forças, financiamento, e equipamentos capturados enquanto lutam. Líderes de organizações híbridas, como o Estado Islâmico, incluem, além de ideólogos carismáticos, oficiais militares pragmáticos dos regimes depostos ou destacados dos exércitos dos Estados-nação dos quais são aliados.

O Estado Islâmico também tem estabelecido um espaço operacional sustentável. Conforme seus líderes militares tomam o controle sobre um território, o grupo desenvolve simultaneamente uma estrutura de governança marcial efetiva que providencia operações militares permanentes. Antigos oficiais militares iraquianos e oficiais governamentais do governo Hussein supervisionam departamentos de finanças, governança local, relações públicas, e recrutamento, visando a consolidar ganhos e coordenar operações através de amplos territórios. Ao conectar e unir fortalezas regionais da cidade de Raqqa no norte da Síria às cidades chaves iraquianas como Mosul e Tikrit, o Estado Islâmico está efetivamente deslocando as atuais fronteiras nacionais e estabelecendo um Estado funcional (JASPER e MORELAND, 2014).

Dentro de sua esfera de controle, o Estado Islâmico emprega atos terroristas visando a subjugar populações locais e proliferar ódio étnico. Seu método de conquista consiste na tomada de cidades, onde

militantes destroem mesquitas xiitas, executam os que resistem, devastam forças de segurança, e levantam a bandeira do ISIS sobre prédios governamentais (JASPER e MORELAND, 2014). Além dos assassinatos em massa, o Estado Islâmico ataca ícones culturais e centros religiosos, com o objetivo de erradicar sociedades inteiras. Além de destruir igrejas, santuários, e mesquitas, tesouros históricos, incluindo impagáveis artefatos, estátuas, e achados arqueológicos são propositalmente destruídos, com o objetivo de extinguir símbolos que representam um senso de herança compartilhada.

Organizações como o Estado Islâmico utilizam ódios arraigados, ultimatoss públicos audaciosos, e linguagem ambígua para provocar tensões regionais e internacionais. Elas demonstram a irônica capacidade de denunciar os ideais ocidentais com as mesmas ferramentas de mídia que são tipicamente associados com a cultura popular moderna que eles professam desprezar. O ISIS tem provado ser particularmente adepto a utilizar mídias sociais incluindo *YouTube*, *Twitter*, e *blogs* para conspiração, recrutamento, arrecadação de fundos, e *marketing*. O Estado Islâmico fez uso de filmes de propaganda profissionalmente desenvolvidos para ilustrar sua determinação e mostrar seus militantes como heróis. Tal propaganda tem também gerado suporte no exterior. Militantes estrangeiros, incluindo norte-americanos e europeus, são frequentemente radicalizados através de sofisticadas campanhas baseadas na Internet.

Em relação às atividades criminosas, o Estado Islâmico tem se tornado um dos grupos que utilizam táticas terroristas mais ricos do mundo, ao cultivar uma economia autossuficiente baseada em extorsão, crime organizado, e vendas de petróleo no mercado negro (JASPER e MORELAND, 2014).

Cidades sob o controle da organização parecem mais feudos do que zonas ocupadas. Minorias pagam tributos num sistema de extorsão organizado para o privilégio dúbio de morar ou fazer negócio nas áreas administradas pelo ISIS. O grupo também controla a venda de *commodities* como óleo e trigo, e artefatos roubados dentro de seu território.

O Estado Islâmico também demonstra um completo desrespeito pelas leis e Direitos Humanos universais. Execuções em massa de minorias étnicas são frequentes. O ISIS anuncia descaradamente atrocidades como um meio de intimidação tático. Nem os sunitas são isentos de intimidação. Como ressaltam Jasper e Moreland (2014), uma vez que o Estado Islâmico toma um território, impõe ordem através da opressão violenta e terror.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado a partir das definições de ameaças híbridas apresentadas por Hoffman (2007; 2009) e Jasper e Moreland (2014), o Estado Islâmico pode ser classificado como tal. Para o primeiro referido autor, ameaças híbridas incorporam diferentes modos de guerrear, incluindo capacidades convencionais, táticas e formações irregulares, atos terroristas incluindo coerção e violência indiscriminada, e desordem criminal. Nas guerras híbridas, componentes regulares e irregulares são operados pelo mesmo lado na arena de batalha (HOFFMAN, 2007).

Diferentemente das guerras complexas e maoístas, o propósito da ameaça híbrida não é facilitar o progresso da força de oposição e nem ajudar a montar uma força convencional para a batalha decisiva. Em contraste, oponentes híbridos buscam vitória através da fusão de táticas irregulares com os meios mais letais disponíveis, visan-

do atacar e alcançar seus objetivos políticos. Como vimos no capítulo anterior, o Estado Islâmico apresenta tais características.

Em suma, apesar de se poder classificar o Estado Islâmico como uma ameaça híbrida, vale ressaltar que definições não são palavras finais sobre um assunto, mas devem agir como porta de entrada para seu estudo e compreensão. No entanto, algumas distinções arbitrárias devem ser realizadas a fim de compreender um determinado objeto, sem perder perspectiva das numerosas áreas cinzentas dessas e outras áreas dos estudos estratégicos (KIRAS, 2002).

## REFERÊNCIAS

BUFFALOE, David L. **Defining Asymmetric Warfare**. The Institute of Land Warfare, Land Warfare Papers, Vol. 13, Nº 58, 2006. Disponível em: < [https://www.ausa.org/SiteCollectionDocuments/ILW%20WEB-Exclusive-Pubs/Land%20Warfare%20Papers/LWP\\_58.pdf](https://www.ausa.org/SiteCollectionDocuments/ILW%20WEB-Exclusive-Pubs/Land%20Warfare%20Papers/LWP_58.pdf) > Acesso em: 21 de abr. de 2016.

CALFAT, Natalia. **O Estado Islâmico do Iraque e do Levante: Fundamentos Políticos à Violência Política**. Conjuntura Austral, Vol. 6, Nº 31, p. 6-20. Porto Alegre, Ago./Set. 2015.

CRONIN, Audrey. **ISIS is Not a Terrorist Group: Why Counterterrorism Won't Stop the Latest Jihadist Threat**. Foreign Affairs, Vol. 94, Nº 2, p. 87-98. Nova Iorque, Mar./Abr. 2015. Disponível em:< <http://www.foreignaffairs.com/system/files/pdf/issues/2015/94200.pdf> > Acesso em: 05 jul. 2015.

CRONIN, Patrick M. **Irregular Warfare: New Challenges for Civil-Military Relations**. Strategic Forum, Nº 234, p. 1-10. Washington,

Out. 2008.

COCKBURN, Patrick. **Who are ISIS? The rise of the Islamic State in Iraq and the Levant.** Independent, 16 jun. 2014. Disponível em: < <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/who-are-isis-of-the-islamic-state-in-iraq-and-the-levant-9541421.html> > Acesso em: 17 nov. 2016.

DOOSTDAR, Alireza. **How Not to Understand ISIS.** Jadaliyya, Washington e Beirute, 2 out. 2014. Disponível em: < <http://www.jadaliyya.com/pages/index/19485/how-not-to-understand-isis> > Acesso em: 29 jan. 2015.

HOFFMAN, Frank. **Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars.** Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies, 2007.

HOFFMAN, Frank. **Hybrid vs. compound war. The Janus choice: Defining today's multifaceted conflict.** Armed Forces Journal, oct. 2009. Disponível em: < <http://www.armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/> >. Acesso em: 27 jan. 2016.

JASPER, Scott; MORELAND, Scott. **The Islamic State is a Hybrid Threat: Why Does That Matter?** Small Wars Journal, Dez. 2014.

LAUB, Zachary; MASTERS, Jonathan. **The Islamic State. Council on Foreign Relations.** Nova Iorque e Washington DC, 18 Mai. 2015. Disponível em: < <http://www.crf.org/iraq/islamic-state/p14811> >. Acesso em: 19 jan. 2016.

LOVELUCK, Louisa. **Islamic State: Where**

**do its fighters come from?** London, The Telegraph, 08 jun. 2015. Disponível em: < <http://www.thetelegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11660487/Islamic-State-one-year-on-Where-do-its-fighters-come-from.html> >. Acesso em: 15 nov. 2016.

LUND, Aron. **Who Are the Soldiers of the Islamic State?.** Beirut, Carnegie Middle East Center, 24 out. 2014. Disponível em: < <http://carnegie-mec.org/diwan/57021> >. Acesso em: 15 nov. 2016.

NASSER, Reginaldo. **O que move o Estado Islâmico?** Carta na Escola. São Paulo, Ed. 92, nov. 2014. Disponível em: < <http://www.cartanaescola.com.br/mobile/single/469> > Acesso em: 18 fev. 2016.

SÁ, M. B. Clausewitz, **Guerra Irregular e Terrorismo: Entrelaçamentos Segundo uma Abordagem Teórica.** In: FIGUEIREDO, Eurico de Lima. (Org.). Sociedade – Política Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Editora Luzes, 2013.

SAKAI, Keiko. **ISIS and Sectarianism as a Result of a Meltdown of the Regional Orders in the Middle East.** International Relations and Diplomacy, Vol. 3, Nº 4, p. 265-278, abr. 2015. Disponível em: < <http://www.davidpublisher.org/Public/uploads/contribute/5559860067a3b.pdf> > Acesso em: 19 jan. 2016.

SARHAN, Arme. **CIA: 30,000 foreign fighters havetraveledtoSyriaandIraqtojoinISIS.** Baghdad, Iraq News, 29 set. 2016. Disponível em: < <http://www.iraqnews.com/iraq-war/cia-30000-foreign-fighters-traveled-syria-iraqjoin> >

isis/ >Acesso em: 16 set. 2016.

SCAHILL, Jeremy. **Jeremy Scahill on Obama's Orwellian War in Iraq: We Created the Very Threat We Claim to be Fighting. Democracy Now.** Nova Iorque, 03 out. 2014. Disponível em: < [http://www.democracynow.org/2014/10/3/jeremy\\_scahill\\_on\\_obamas\\_orwellian\\_war](http://www.democracynow.org/2014/10/3/jeremy_scahill_on_obamas_orwellian_war) >. Acesso em: 19 jan. 2016.

KIRAS, James D. **Terrorism and Irregular Warfare.** In: Baylis, H. N. et al. *Strategy in the Contemporary World – An Introduction to Strategic Studies.* 2. Ed. Oxford University Press, 2002. Cap. 9, p. 208-232.

KAROUNY, Mariam. **How ISIS is Filling a Government Vacuum in Syria With a 'Islamic State'.** Nova Iorque, The World Post, 09 abr. 2014. Disponível em: < [http://www.huffingtonpost.com/2014/09/04/isis-government-syria\\_n\\_5763536.html](http://www.huffingtonpost.com/2014/09/04/isis-government-syria_n_5763536.html) > Acesso em: 20 jan. 2016.

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular: Terrorismo, Guerrilha, e Movimentos de Resistência ao Longo da História.** São Paulo: Contexto, 2009.

## GUERRA DO PARAGUAI: DIFERENTES PERSPECTIVAS E INTERPRETAÇÕES HISTORIOGRÁFICAS

*Giovanna de Oliveira Martins*

### RESUMO

Desde a segunda metade do século XIX diversas interpretações acerca da Guerra do Paraguai foram sendo produzidas. Com destaque da obra de Dionísio Cerqueira e de Rocha Pombo, a corrente tradicionalista obteve grande destaque no período seguinte ao conflito, trazendo uma abordagem patriótica sobre a participação brasileira e uma análise personalista, pela qual viam o líder paraguaio Solano López como causador da guerra. Da década de 1960 em diante, predomina a corrente revisionista, na qual León Pomer e Júlio José Chiavenato apresentavam o papel do imperialismo britânico como fator decisivo para a derrocada da guerra e arrasamento do Paraguai. Desde a década de 80, uma nova linha de estudiosos, entre eles Ricardo Salles e Francisco Doratioto, preconiza a guerra como sendo resultado das discrepâncias platinas e da consolidação dos Estados Nacionais na região. Logo, o presente artigo objetiva averiguar e compreender as diversas interpretações produzidas desde o fim da guerra por essas três correntes historiográficas, atentando para suas características e particularidades.

**Palavras-chave:** Guerra do Paraguai. Historiografia. Correntes historiográficas.

### ABSTRACT

Since the second half of the nineteenth century many interpretations over the Paraguayan War were being produced. Highlighting the work of Dionísio Cerqueira and Rocha Pombo, the traditionalist approach prevailed in the period following the conflict, bringing a patriotic approach to the Brazilian participation and a personalist analysis, in which they saw the Paraguayan leader Solano López as the responsible for the war. From the 1960s onwards, revisionist version of the war prevailed, in which Leon Pomer and Julio José Chiavenato pointed the role of British imperialism as a determining factor for the outbreak of war and the destruction of Paraguay. Since the 80s, a new line of researchers, including Ricardo Salles and Francisco Doratioto, that calls the war a result of the platine contradictions and the consolidation of national states in the region. Therefore, this paper aims to investigate and understand the different interpretations produced since the end of the war

by these three historiographical approaches, noting their characteristics and peculiarities.

**Key words:** Paraguayan War. Historiography. Historiographical approaches.

## INTRODUÇÃO

Ao longo da segunda metade do século XIX e ao decorrer do XX, diferentes interpretações historiográficas à cerca da Guerra do Paraguai foram sendo construídas. O conflito se tornou alvo de inúmeras manipulações ideológicas, estando sujeito à multiplicidade das construções históricas que, eram moldadas por contextos políticos específicos e interesses oficiais, tanto do Brasil, quanto da Argentina, como também do Paraguai e do Uruguai. É possível estabelecer três correntes interpretativas distintas que marcam tal produção historiográfica: a primeira conhecida como tradicional ou oficial, predominante no período entre o término da guerra até a década de 1960; a segunda, revisionista que compreende estudos divulgados a partir da década de 1960; e finalmente a corrente recente, tratada por muitos como neo-revisionista. O objetivo deste trabalho é delimitar a atmosfera política e histórica que engloba cada uma dessas leituras, atentando para as características próprias de cada autor e cada linha de interpretação.

## CORRENTES HISTORIOGRÁFICAS

A historiografia “tradicional” surgiu ainda no século XIX e ofereceu ao leitor a compreensão “patriótica” do conflito platino. Essa corrente teve como característica a narrativa factual, e foi escrita a partir de uma ótica vencedora por parte Império brasileiro, enfocando as ações militares, diante da ne-

cessidade do Exército de se impor como “defensor” do território nacional. Identifica-se a redução da importância do aliado argentino para a vitória sobre Francisco Solano Lopez<sup>1</sup>, além da diminuição, e até mesmo esquecimento de importantes críticas à atuação de chefes militares brasileiros no conflito.

Ao mesmo tempo, esta versão trouxe uma visão pejorativa ao se tratar da nação guarani, de que o Paraguai agrediu o Império do Brasil sem ter motivos diretos para tal. Entretanto, essa interpretação não responsabilizava o país vizinho pela agressão, mas, sim, a Solano López, líder tirânico que dominava e governava o Paraguai como uma propriedade particular, mantendo também a população em constante ameaça e opressão.

Esta leitura tradicional, amplamente difundida e aceita como “verdade” pelos governantes brasileiros, influenciou ainda a elaboração dos manuais didáticos de história que eram utilizados nas escolas em toda a nação brasileira. Os estudantes daquela época tiveram como essência em seu aprendizado à cerca da guerra, a concepção de que a nação brasileira havia alcançado o êxito por meio de uma “atuação heroica e significativa” na Guerra do Paraguai, libertando a população paraguaia (vítima) das forças “tirânicas” do comandante – Solano López. Muitos dos cidadãos brasileiros aprenderam, de acordo com essa linha de reflexão, a idolatrar a pátria a qual pertenciam como também os heróis que se consolidaram com o resultado da Guerra. A exaltação dos grandes nomes que tiveram participação na guerra como Duque de Caxias (patrono do exército), Conde d’Eu, Visconde de Tamandaré (patrono da marinha) e o imperador D. Pedro II, é um traço marcante desse momento.

1 Foi o segundo presidente constitucional da República do Paraguai, exercendo o cargo desde 1862 até a sua morte. Foi comandante das Forças Armadas e chefe supremo do seu país durante a Guerra do Paraguai.

Em contrapartida, a incitação ao ódio para com os governantes paraguaios, promoveu um determinado tipo de preconceito em relação a tudo que se relaciona com a nação paraguaia. O padrão de caracterização de López como um déspota ambicioso que desejava expandir sua influência no Rio da Prata se perpetuou no imaginário coletivo brasileiro, tanto para intelectuais e acadêmicos quanto para a população. A ambição e orgulho são atribuídos a imagem construída de Solano López, sendo reconhecidos como a principal força que veio desencadear o conflito com os países aliados. Eles representariam as intenções megalomânicas do ditador que já haveria antecipado e esquematizado secretamente a guerra.

Esta ideia pode ser identificada, dentre as inúmeras produções acadêmicas durante o período de predomínio da abordagem tradicional, na obra do General brasileiro, que participou do conflito, Dionísio Cerqueira: “Reminiscências da Campanha do Paraguai”. Em seu relato, o general caracteriza Solano Lopez como sendo um ditador, que identificou na invasão do Brasil ao Uruguai um pretexto para o rompimento das relações com o Brasil e o início da guerra (Cerqueira, 1980).

Outro autor que corrobora com essa visão, é o historiador Rocha Pombo, autor de inúmeros manuais didáticos, que também apontava Solano, como sendo o principal responsável pela guerra. Ao descrever as atitudes do ditador paraguaio, o autor, ressalta a crueldade e maldade com que o comandante tratava seus amigos e pessoas mais próximas de seu convívio. Em sua obra “História do Brasil”, o autor destaca que:

É o ditador do Paraguai, Francisco Solano López, que vai renovar as pretensões de Rosas, de formar no Prata um grande império, rival do Brasil. Para isso

preparava-se solícita, mas dissimuladamente; e só aguardava agora, um pretexto para entrar em cena. (POMBO, 1960)

Ainda, Pombo não deixou de explicitar sua opinião sobre López em sua obra Nossa Pátria, o autor fez severas acusações contra López. Para ele, “Aquele homem [Solano] era tão cruel que ia deixando o solo, por onde fugia, juncado de cadáveres dos seus próprios amigos e até dos irmãos. Todos os que não venciam eram mortos” (POMBO, 1917).

Dessa forma, é possível observar que em tais interpretações, as causas da guerra são buscadas nas ações de um indivíduo isolado, neste caso Solano. Observa-se mais um modelo de análise baseada em fatos, que lança estereótipos tanto sobre o Paraguai quanto sobre seu governante. Portanto, fica claro que o interesse político por trás da visão tradicional da guerra é defender, justificar e exaltar a ação do Brasil na guerra.

A partir da década de 60, com o fortalecimento do movimento republicano brasileiro, houve o surgimento de outra corrente interpretativa para o conflito platino. Com fortes críticas à historiografia oficial, surgem os revisionistas, os quais se propunham a efetuar uma revisão acerca da guerra, questionando a ideia de que Solano Lopez teria sido o único responsável pela deflagração do conflito. A história da guerra foi “retrabalhada” pelo revisionismo populista, ao se criar o mito de Solano grande chefe militar e anti-imperialista. Com uma nova perspectiva de análise a partir da questão econômica, o fato é inserido no contexto imperialista do século XIX, enquanto o capitalismo se afirma na Grã-Bretanha. Neste caso, cabe entender o contexto histórico no qual esta corrente historiográfica se inseria.

Estas produções situam-se entre as décadas de 1960 a 1980, em um momento em

que vários países da América Latina estavam sob o regime de ditaduras militares. Dessa forma, como uma das formas de combatê-las, as publicações daquele período levantavam questionamentos sobre a atuação do exército brasileiro na guerra, desmoralizando seus referenciais históricos e ídolos, denunciando os excessos cometidos pelo Exército brasileiro. Daí o espírito acríptico com o qual a academia aceita e reproduz publicações “revisionistas” sobre a Guerra do Paraguai.

Esse revisionismo desenvolveu uma “visão imperialista” do litígio. Essa leitura acredita que o processo que desencadeou a Guerra do Paraguai foi mero reflexo dos interesses e da ação do imperialismo britânico. Prega que a Inglaterra, preocupada com o crescente desenvolvimento paraguaio, assume o papel de grande manipuladora objetivando a abertura da economia paraguaia para seus produtos manufaturados, o acesso ao algodão paraguaio para a indústria inglesa de tecidos e, ainda, eliminar o modelo autônomo de desenvolvimento do Paraguai que poderia ser seguido por outros países, comprometendo a predominância britânica na América do Sul.

Pode-se colocar ainda que esta vertente explicativa acabou por promover uma espécie de inversão de papéis, visto que o Brasil perdeu seu lugar de grande “herói”, sendo apontado como culpado pela devastação do Paraguai e este, por sua vez, perde sua posição de “grande vilão”, assumindo o papel de vítima do imperialismo inglês. Esse revisionismo apresenta o Paraguai pré-guerra como um país progressista, no qual o Estado teria proporcionado a modernização do país e o bem-estar de sua população, fugindo à inserção na economia capitalista e a subordinação à Inglaterra. Por essa explicação, Brasil e Argentina teriam sido manipulados por interesses britânicos para aniquilar

o desenvolvimento autônomo paraguaio.

Além disso, cabe ressaltar o nascimento do revisionismo histórico da figura de Solano López, ou “lopizmo”, concepção que buscou transformar a imagem do ditador, de responsável pelo desenvolvimento da guerra desastrosa para seu país, em um herói, vítima da agressão da Tríplice Aliança e sinônimo de coragem e patriotismo. O revisionismo lopizta adquiriu força e tornou-se onipresente, apoiado pelo Estado.

Frutos dessa interpretação revisionista deve-se citar os estudos do historiador argentino León Pomer. No famoso livro “La guerra del Paraguay: un gran negocio”, publicado em 1968, traduzido ao português em 1980, sob o título “A guerra do Paraguai: um grande negócio”, Pomer levanta a tese da influência do imperialismo britânico na guerra, destacando seu interesse pelo livre comércio, dando início a este eixo interpretativo. Em suas pesquisas, o autor se volta para os fatores econômicos como sendo determinantes. Pomer defenderá que na década de 1860 a Inglaterra se viu diante do grande problema da Guerra de Secessão dos Estados Unidos que prejudicou o fornecimento de algodão às suas fábricas e, portanto, implicava uma obrigatoriedade a buscar fontes alternativas de suprimento. Diante desta necessidade seria preciso buscar aliados que concordassem organizar, em função dos interesses ingleses, suas estruturas econômicas. É a partir desta ideia que o Paraguai se colocaria como obstáculo. Na visão do autor:

Ovelha negra – Tal é o Paraguai aos olhos da burguesia inglesa e de outras burguesias europeias altamente desenvolvidas, e tal se torna, logo aos olhos de alguns cavalheiros que no Prata e no Brasil traficam e comercializam com as potências ultramar, sem se preocuparem com outra coisa, a não ser seus interesses mesquinhos e res-

tritros interesses de classe (POMER, 1984).

Diante disso, na visão do historiador argentino, a formação da Tríplice Aliança não se deu de maneira acidental, ao contrário, tinha um objetivo definido e específico que se respaldava em “[...] estruturar nessa parte do mundo, um sistema político-econômico de relações e dependências em função dos interesses das grandes potências “centrais”, das quais a Grã-Bretanha é inquestionavelmente a principal” (POMER, 1984). Ainda, o autor evidencia os empréstimos contraídos pelo Brasil e pelos demais países aliados, afirmando que “a guerra foi paga, basicamente, com dinheiro fornecido pelos ingleses” (POMER, 1984).

Julio José Chiavenato, brasileiro de formação acadêmica na área de jornalismo, lançou em 1979 o livro “Genocídio Americano: a Guerra do Paraguai”, obra que obteve enorme repercussão e que marcou o contexto platino até meados da década de 1980. Seu livro serviu de guia para muitos intelectuais e, atingiu também, em grande medida, o público não-especializado. Para a academia “Genocídio Americano”, trazia uma oportunidade de “redimir nossos fantasmas”.

Reiterando que não é um historiador, Chiavenato reconhece o caráter jornalístico de sua obra, escrito com “paixão” e não com critérios metodológicos historiográficos, no entanto, se propõe a uma abordagem crítica sobre o conflito, levando em conta “os interesses do capital inglês” e também os aspectos políticos e militares como aspectos fundamentais. Segundo o autor, a Inglaterra no século XIX tinha o domínio das relações comerciais externas, no entanto, dois problemas se colocaram: a Guerra da Secessão (que levou ao corte de fornecimento de algodão) e os movimentos nacionalistas nas colônias inglesas (que produzem custos al-

tos com forças de ocupação). Para o autor:

[...] esse país [Paraguai], essa autônoma república com uma economia própria e insubmissa à exploração do imperialismo inglês, pode modificar o status quo no Prata, possibilitando muito possivelmente a atração de outros interesses de outras potências. A grande máquina do capitalismo internacional não pode ter uma pequena peça destoando da engrenagem. É fácil perceber que o Paraguai será vítima desse sistema internacional – os ingleses, do seu ponto de vista imperialista, dominador, violento e desprovido de qualquer ética, guiados apenas pelo cálculo econômico, estão certos: é preciso destruir e substituir a pequena engrenagem que não se ajusta à máquina (CHIAVENATO, 1988).

Desse modo, de acordo com o historiador, os conflitos entre os vizinhos sul-americanos foram apenas “caudatários das necessidades econômicas” do capital inglês. E ainda, complementa, alegando que o imperialismo inglês, após destruir a República guarani, a qual considerava altamente desenvolvida do ponto de vista econômico, político e social, que deveria ser seguida como modelo pelos demais países latino-americanos, manteria o status quo na América Meridional, impedindo a ascensão do único Estado economicamente livre. Nesse sentido, Chiavenato apresenta a “nação guarani” como:

[...] em 1840 o Paraguai é um país sem analfabetos. Existiam naquele tempo, para uma pequena população de menos de quatrocentos mil habitantes, quatrocentas e trinta e duas escolas com vinte e quatro mil alunos. Esse dado muito bom para a época e para as circunstâncias do país chega a ser magnífico. Mais significativo que isso, porém, é que toda uma estrutura socioeconômica atendendo plenamente os interesses populares está livre de burocratas, cortesãos e parasitas do gênero: no

Paraguai só existe trabalho produtivo. Não há dívida externa – algo absolutamente impensável dentro das normas de governo de El Supremo. O país pronto para o desenvolvimento só não é pleno pelas altas taxas de juros que Buenos Aires cobra para permitir a saída de seus produtos (CHIAVENATO apud NADAI; NEVES, 1984).

Apesar de seu enfoque sobre as causas econômicas, este não foi o único diferencial do revisionismo. Chiavenato traz o lopizmo em sua obra, na medida em que inverte a imagem do Paraguai e, conseqüentemente, inverte radicalmente a leitura da imagem do ditador Solano López, o qual será elevado ao verdadeiro construtor magnífico da resistência contra a invasão e destruição do país.

“Genocídio Americano” constitui uma simplificação das ideias do historiador argentino León Pomer. A emoção no texto de Chiavenato camufla sua incoerência lógica e a fragilidade das suas fontes, enquanto o trabalho de Pomer sustenta-se em bases mais sólidas. Pomer atribui uma resistência heroica ao Paraguai e Chiavenato contribui para a construção de uma visão heroica de Solano Lopez. Essas duas obras são marcos fundadores do movimento revisionista brasileiro e se consolidaram como fontes de consulta aos outros autores que, até meados de 1990, reafirmaram a tese do imperialismo inglês como explicação para as origens da guerra.

Em um terceiro plano, surgiu uma nova corrente, fruto da renovação pela qual a historiografia brasileira passou desde meados de 1980, que buscou as causas da Guerra do Paraguai no próprio processo histórico dos países platinos. Os estudos produzidos, procuraram por meio de ferramentas teóricas e de uma metodologia de pesquisa, respaldada por um rico acervo documental e sólidas fontes primárias, compreender a guerra tendo em vista a dinâmica política e social específica

dos países envolvidos e as relações de interesse deles na região da Prata em um momento de constituição das identidades nacionais.

Esta nova abordagem, que privilegia aspectos políticos e diplomáticos, emerge no contexto do fim das ditaduras no Cone Sul e, no cenário mundial, do término da Guerra Fria. Ambos acontecimentos levaram à abertura de arquivos, ao crescimento da liberdade acadêmica e à oxigenação ideológica, criando condições para o questionamento das antigas interpretações, por parte dos intelectuais que passaram a estudar novos objetos, que se apoiavam em bases documentais precárias. Foi, portanto, a redemocratização dos países sul-americanos da região do Prata que permitiu a superação do revisionismo simplificador.

O neo-revisionismo, trouxe também a certeza de que o Paraguai não constituía um exemplo de modernidade econômica e social no período antecedente ao conflito e, ainda, a análise crítica dos personagens que participaram do desenvolvimento do conflito armado, ao invés de reforçar mistificações.

No Brasil, houve a publicação, em 1985, do livro “O expansionismo brasileiro: o papel do Brasil na bacia do Prata; da colonização ao Império” de Luiz Alberto Moniz Bandeira, obra que marcou o início dessa corrente interpretativa. O autor apresentou outro eixo explicativo para o conflito platino ao analisar a formação dos Estados Nacionais na Bacia do Prata, sinalizando para as questões fronteiriças e de navegação que compreendiam as nações envolvidas nesta disputa. Moniz analisou também, questões diferenciadas relacionadas à prática diplomática brasileira no período, sobretudo aos assuntos que se referiam à Questão Christie, atestando a improbabilidade da participação britânica no que concernia à manipulação do Brasil, Argentina e Uruguai para irromper a Guer-

ra, tendo em vista que a Grã-Bretanha se encontrava, naquele momento, com as relações diplomáticas rompidas com o Império brasileiro. Este trabalho pioneiro permaneceu ímpar até a década de 1990, quando novos estudos surgiram, mantendo interpretações semelhantes tendo em vista as origens da guerra e as críticas ao revisionismo.

O historiador Ricardo Salles, autor de “Guerra do Paraguai: escravidão e cidadania” na formação do exército (1990), faz, em sua obra, considerações críticas sobre as construções tradicionalistas e revisionistas da guerra, apontando que se por um lado os historiadores tradicionais pecaram por um excesso de factualismo e oficialismo, por outro, os revisionistas erraram por se pautarem, muitas vezes, em simplificações. Como assinala, ceticamente, o autor:

A versão revisionista das origens da guerra tem seu ponto fraco talvez exatamente naquilo que caracterizou sua novidade: a inserção do conflito no contexto mais geral de expansão do capitalismo. A supervalorização da ação direta da Inglaterra e a subestimação das motivações particulares das nações envolvidas (à exceção do Paraguai) acabaram por obscurecer a eventual originalidade da abordagem (SALLES, 1990).

Ainda, Salles descontrói os argumentos mais fundamentais dos revisionistas ao:

[...] considerar o Paraguai como objetivo último da política britânica e dar a este país um peso que ele não tinha na região, seja em termos de mercado consumidor, seja em termos de fornecedor de matérias-primas, é algo diverso (SALLES, 1990).

Salles procurava, ao analisar o quadro político das relações entre o Brasil e os países vizinhos latino-americanos, acentuar as suas

diferenças com relação às potências estrangeiras, identificando-o como sendo mais forte politicamente. Nesta concepção, de acordo com o autor, o Império brasileiro apresentava o objetivo de afirmar e legitimar os seus interesses para manter, de forma centralizada, o controle da nação. Estes interesses versavam sobre a garantia da livre navegação na Bacia do Prata e as reivindicações territoriais nas áreas fronteiriças. Dessa forma, Salles coloca que a Guerra do Paraguai foi tanto resultado de uma transformação na sociedade brasileira diante de um período de transição do escravismo para o capitalismo, quanto da fundação do partido republicano e o desenvolvimento do movimento abolicionista.

Outro expoente autor dessa nova corrente historiográfica é o historiador brasileiro Francisco Doratioto. Suas obras confirmaram as reflexões trazidas por Moniz Bandeira e tiveram grande alcance, tanto junto ao público especializado, quanto o não. Sua obra de maior repercussão “Maldita Guerra”, publicada em 2002, trouxe uma análise mais objetiva da Guerra do Paraguai.

O autor tece uma séria crítica, logo na introdução deste livro, tanto à historiografia conservadora quanto ao revisionismo histórico. Segundo ele:

[...] tanto a historiografia conservadora como o revisionismo simplificaram as causas e o desenrolar da Guerra do Paraguai, ao ignorar documentos e anestesiar o senso crítico. Ambos substituíram a metodologia do trabalho histórico emocionalismo fácil e pela denúncia indignada (Doratioto, 2002).

Todavia, independentemente do percurso percorrido, a pretensão das interpretações tradicionais, revisionistas e recentes é de se afirmar como “verdade”. Contudo, para Doratioto:

[...] continuar a defender, hoje, essa interpretação [revisionista] somente pode ser resultado da ignorância histórica ou, então, da natural dificuldade de se reconhecer errado (Doratioto, 2002).

O autor rejeita a hipótese da influência do imperialismo britânico presente na leitura revisionista, colocando que tal perspectiva serviu, apenas, à defesa de interesses políticos entre 1960 e 1980. Ao refutar a influência da Inglaterra na guerra, Doratioto defende que os diplomatas ingleses que negociavam com o governo de Solano seguiram as instruções do governo britânico, as quais visavam o impedimento ao Paraguai de envolver a Grã-Bretanha em suas disputas com os países vizinhos, garantindo assim a livre navegação de embarcações inglesas nos rios Paraguai e Paraná.

Adiciona-se ainda, o rompimento das relações diplomáticas entre Brasil e Inglaterra no ano de 1863, devido ao bloqueio naval britânico na costa do Rio de Janeiro, entendido como uma humilhação pela opinião pública brasileira. Doratioto faz uso de uma carta<sup>2</sup> de 1864, escrita por Edward Thornton, representante britânico, endereçada ao chanceler paraguaio José Berges, em um momento em que as relações entre Paraguai e Império haviam sido rompidas. Seu conteúdo revela e comprova o não interesse britânico em uma guerra entre o Paraguai e seus vizinhos por parte da Inglaterra, a qual ainda se coloca à disposição

para auxiliar na resolução do impasse. Doratioto deixa claro que:

A Guerra do Paraguai foi fruto das contradições platinas [...] se cristalizaram em torno da Guerra Civil uruguaia, iniciada com o apoio do governo argentino aos sublevados, na qual o Brasil interveio e o Paraguai também (DORATIOTO, 2002).

É válido citar, a análise do autor das diferentes ópticas da Guerra. Ele ressalta que para Solano Lopez a guerra era a oportunidade de colocar seu país como potência regional e ter acesso ao mar pelo porto de Montevideu (graças a sua aliança com os blancos uruguaios e os federalistas argentinos<sup>3</sup>). Para Bartolomé Mitre<sup>4</sup> era a forma de consolidar o Estado centralizador argentino, eliminando os apoios externos aos federalistas (proporcionado pelos blancos e por Solano Lopez). Para o partido Blanco<sup>5</sup>, o apoio militar paraguaio contra argentinos e brasileiros viabilizaria impedir que seus dois vizinhos continuassem a intervir no Uruguai. Por fim, para o Império do Brasil, a guerra contra o Paraguai não era esperada, nem desejada, mas quando iniciada, pensou-se a vitória brasileira seria rápida e poria um fim ao litígio fronteiriço entre os dois países e às ameaças a livre navegação, criando condições para depor Solano López.

3 Foi um grupo que lutava para estabelecer o sistema federal na República. Até a segunda metade do século XIX continuou em luta contra o Partido Unitário para decidir sobre a organização política do país.

4 Foi um político, escritor e militar argentino que foi presidente da Argentina de 1862 a 1868. Durante sua presidência, teve início a Guerra do Paraguai.

5 Partido político uruguaio de inspiração conservadora, ligada ao interior e a cadeia de produção primária.

2 Carta contida no livro Maldita Guerra, 2002, DORATIOTO, Francisco, p. 90-91

Por fim, Doratioto condenava a falsificação do passado, com a apologia da ditadura lopizta, alegando que esta contribuiu para construir a opressão do presente, ao dar suposta legitimidade aos regimes dos ditadores paraguaios que se seguiram. De acordo com o autor, havia certeza da responsabilidade de Solano López “quer no desencadear da guerra, ao invadir o Mato Grosso, quer na destruição de seu país, pelos erros na condução das operações militares e na decisão de sacrificar os paraguaios, mesmo quando caracterizada a derrota, em lugar de pôr fim ao conflito” (DORATIOTO, 2002, p. 19). Portanto, na visão recente de Francisco Doratioto: “A Guerra do Paraguai foi, na verdade, resultado do processo de construção dos Estados nacionais no Rio da Prata e, ao mesmo tempo, marco nas suas consolidações” (DORATIOTO, 2002, p.23).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível então perceber que a Guerra do Paraguai foi objeto de estudo de diversos pesquisadores, sendo ela interpretada por diferentes correntes historiográficas em contextos políticos, históricos e econômicos distintos. Os tradicionais, por meio de uma visão personalista, viam o dirigente paraguaio Solano López como único responsável pela deflagração do conflito, e com uma visão patriótica defendiam a participação brasileira na disputa. A partir da década de 1960, a corrente revisionista, apresenta como fator definitivo para a derrocada do conflito e destruição da República paraguaia a atuação do imperialismo britânico. Mais recentemente na década de 1980, os intelectuais neo-revisionistas apontaram a guerra como sendo decorrente das contradições platinas e da consolidação dos Estados Nacionais na região.

É importante salientar que as teses apresentadas por Salles e Doratioto se apresentam, atualmente, como sendo as mais aceitas, tendo em vista a base documental na qual os autores baseiam suas análises e a metodologia que empregam nas interpretações sobre o conflito. Entretanto, cabe destacar que nenhuma das três correntes interpretativas citadas neste trabalho estão isentas das manipulações ideológicas a que a escrita da história está sujeita. Toda produção intelectual transporta consigo princípios e valores do período em que foi escrita e do seu autor. O neo-revisionismo é tratado hoje com maior validade devido este estar fundamentado em pesquisas sólidas que contemplam o método histórico e que foram sujeitadas ao controle acadêmico interno durante os diferentes estágios de seu desdobramento. Essas propriedades viabilizam a restrição do grau de subjetividade e da deturpação ideológica da interpretação de um fato histórico. A produção revisionista, ao contrário, “era militante, tendo como objetivo encontrar no passado elementos que permitissem confirmar sua visão do que deveria ser o mundo no presente e, principalmente, no futuro” (DORATIOTO, 2009). Portanto, faz-se válido, uma análise um tanto quanto realista do conflito para um melhor parecer sobre o mesmo, procurando não se deixar manipular pela subjetividade do emocionalismo. Como disse Edward Carr: “Nenhuma ciência merece tal nome até que tenha, adquirido humildade suficiente para não se considerar onipotente, e para distinguir a análise do que é, da aspiração do que deveria ser” (CARR, 2001, p. 13).

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, L. A. Moniz. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na bacia do Plata: Argentina, Uruguai e Paraguai.** Da colonização à guerra da Tríplice Aliança. 2 ed. Brasília: EdUnB, 1995.
- BARROSO, Giane Ap. **Guerra do Paraguai em perspectiva: tensões históricas e historiográficas.** ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina, 2005.
- CARR, Edward Hallet. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939.** Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- CERQUEIRA, Dionísio. **Reminiscências da Campanha do Paraguai.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.
- CHIAVENATTO, Julio José. **Genocídio Americano: a Guerra do Paraguai.** São Paulo: Brasilense, 1984/1988.
- DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra: Nova história da Guerra do Paraguai.** 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- DORATIOTO, Francisco. **História e Ideologia: a produção brasileira sobre a Guerra do Paraguai.** Novo mundo mundos novos (online). Seminários, publicado em 13 de janeiro de 2009, acesso em 25 de junho de 2016. URL:< <http://nuevomundo.revues.org/49012> >; DOI: 10.4000/nuevomundo.49012.
- GARCIA, Gabriel Ignácio. **A Guerra do Paraguai em diferentes interpretações.** Cadernos de Clio, Curitiba, n.º 5, 2014.
- POMBO, Rocha. **História do Brasil. Com muitos mapas históricos e gravuras explicativas.** Revista e atualizada por Hélio Vianna. São Paulo: Melhoramentos, 1960.
- POMBO, José Francisco da Rocha. **Nossa Pátria: Narração dos factos da História do Brasil através de sua evolução com muitas gravuras explicativas.** São Paulo: Comp. Melhoramentos de São Paulo, 60ª ed., 1917 s.d.
- POMER, Léon. **Paraguai: nossa guerra contra esse soldado.** São Paulo: Global, 1984.
- SALLES, Ricardo. **Guerra do Paraguai: escravidão e cidadania na formação do Exército.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- SQUINELO, Ana Paula. **Revisões historiográficas: a guerra do Paraguai nos livros didáticos brasileiros – PNLD 2011.**

## O PAPEL DO VOLUNTÁRIO DE DEFESA CIVIL EM AÇÕES DE RESPOSTA A DESASTRES: Estudo Comparativo dos NUDECs da REDEC Metropolitana do Rio de Janeiro

*Estevão Pereira Escudeiro<sup>1</sup> e Dra. Sandra Maria Becker Tavares<sup>2</sup>*

### RESUMO

O presente estudo apresenta a correlação entre vida em sociedade e sociedade de riscos. Tal panorama evidencia um paradigma da vida em sociedade. Este artigo, objetiva apresentar os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs) como resposta para este paradigma. Para tal, apresentará e analisará criticamente os NUDEC's de seis municípios do Rio de Janeiro, localizados na Regional de Defesa Civil (REDEC) Metropolitana.

**Palavras-chave:** NUDEC. Defesa Civil. Gestão de Voluntários.

### 1. INTRODUÇÃO

O crescente aumento populacional e a concentração demográfica pelo qual o Brasil passou nos últimos cinquenta anos vieram acompanhados de um crescente aumento no número de desastres de origem natural e tecnológica. De acordo com o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais

(UFSC/CEPED, 2013), entre 1991 e 2012 foram realizados 38996 registros de ocorrências, 56% efetuados na década de 2000.

Frente aos diversos riscos que compõem o cenário nacional, torna-se indispensável a preparação da sociedade brasileira no que tange a gestão de riscos de forma que a mesma esteja preparada e apta a dar uma resposta efetiva às emergências e desastres.

Diversos fatores contribuem para agravar o cenário envolvendo ameaças e vulnerabilidades, dentre eles é possível citar a ocupação irregular, que interfere diretamente no solo da região e o torna mais suscetível a desastres, o crescimento desordenado das cidades, o pequeno senso de percepção de riscos, a limitação da atuação da Defesa Civil, dentre outros. O ambiente sofre alterações significativas, cortes de taludes, impermeabilização dos solos, assoreamento de rios. Essas atividades contribuem para a alteração e o agravamento das condições climáticas, que ocasionam o aumento, a frequência

1 Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional, Pós Graduando em Direitos Humanos, Gestão de Riscos e Políticas Públicas de Redução de Desastres – Fundação Henry Dunant e Mestrando em Defesa e Proteção Civil – UFF; escudeiro.estevao@gmail.com

2 Doutorado em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva – Fundação Oswaldo Cruz, Coordenadora do Bacharelado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional; smbtav@gmail.com

e a magnitude de determinados desastres.

Apesar de existir um órgão responsável pela situação de crise, os desastres crescem a cada dia. Constantemente pode-se ver nos veículos de comunicação notícias de enchentes, deslizamentos, alagamentos, incêndios e sabe-se que o aparato estatal sozinho não consegue responder a esses desastres. Este estudo apresentará como a população, através dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs), pode suprir a necessidade de apoio que o aparato estatal necessita.

Através da experiência empírica do autor como agente de minimização de desastres da Defesa Civil de Niterói e das pesquisas realizadas para a elaboração deste estudo, foi possível traçar dois pontos de questões norteadoras para este estudo, primeiro “O atual modelo de capacitação de voluntários adotado no Estado do Rio de Janeiro é efetivo? É eficaz? É eficiente?”, segundo “A formação dos NUDECs varia de acordo com o município?”

## 2. O PROCESSO DE CONCENTRAÇÃO URBANA NO BRASIL

No Brasil, especialmente a partir de 1950, a urbanização vem sendo acompanhada de um intenso processo de metropolização que consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum (IPEA, 2010).

O processo de urbanização brasileiro começou a partir da metade do século XX e intensificou-se a partir de 1950, quando a indústria passou a ser o setor mais importante da economia nacional. Esse momento representou a transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial. No final da década de ses-

enta a população urbana brasileira superou a população rural, um dos agravantes para tal êxodo rural foi a mecanização dos campos, que fez com que milhares de agricultores perdessem seus empregos na lavoura e fossem obrigados a “tentar a vida na cidade grande”.

As migrações internas redistribuíram a população do campo para as cidades, entre as diferentes regiões do Brasil. Tendo como principal destino os Estados da região sudeste, com suas metrópoles e a perspectiva de sobrevivência social. De acordo com Romanelli (2011 p. 09), os bairros tradicionais de baixa densidade e alta qualidade ambiental foram as principais vítimas da intensa verticalização, alimentados pelo crescimento imobiliário, gerando um permanente e diferenciado processo de valorização e desvalorização de terras.

Na periferia pobre, criou-se um ambiente urbano precário, que não oferecia serviços, tampouco equipamentos coletivos e infraestruturas suficientes para atender a toda essa população migrante. Criando, dessa forma, enormes problemas ambientais.

Além da intensidade dos fenômenos naturais, o acelerado processo de urbanização verificado nas últimas décadas, em várias partes do mundo, inclusive no Brasil, levou ao crescimento das cidades, muitas vezes em áreas impróprias à ocupação, aumentando as situações de perigo e de risco a desastres naturais. (TOMINAGA et al., 2012)

Dentre as modificações necessárias no cenário para atender o uso urbano, pode-se destacar a retirada de cobertura vegetal, assoreamento de rios e córregos, impermeabilização dos solos, dentre outros igualmente danosos ao solo.

Uma característica peculiar das comunidades é que estas se instalam geralmente em lugares mais privilegiados em

relação à probabilidade de problemas erosivos. (FERNANDES et al. 1999). No ano de 1999, pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) realizaram um estudo de deslizamento baseado na ocupação na região do maciço da Tijuca. Para a realização do estudo, Fernandes, Lagüéns e Netto criaram um banco de dados sobre todas as comunidades situadas na área.

Os resultados encontrados pelos pesquisadores da UFRJ demonstram que o processo de favelização no maciço da Tijuca vem se delineando desde o final do século XIX, ganhando maior impulso entre os anos de 1930 e 1960. Inicialmente a ocupação instalou-se na área central e sul do maciço, após a década de 30 passou a ocupar a área voltada para a zona sul e em 60 a ocupação alcançou a área voltada para a zona oeste. Os pesquisadores chegaram à conclusão de que maiores índices de ocupação correspondem diretamente a maiores índices de deslizamentos. Ou seja, quanto maior a área da comunidade, maior a incidência de deslizamentos nesta área. Isto leva a reflexão de que este tipo de ocupação assume um grande papel em relação à evolução dos índices de desastres, não só no Rio de Janeiro, mas em todo o Brasil. Lavell enfatiza que o desastre é a consequência lógica e inevitável do subdesenvolvimento.

O subdesenvolvimento, a insustentabilidade ambiental e a pobreza são as causas imediatas e principais dos desastres. Os desastres não jogam os pobres em um estado de subdesenvolvimento, ao contrário, estão ali antes dos desastres. Sim, o desastre os projeta de um estado de pobreza a um estado de miséria completa, esse não é um problema causado pelos desastres em si. (LAVELL, 2000 apud UFSC/CEPED, 2015, p.15).

### 3. SOCIEDADE DE RISCOS

É papel do Estado, garantir a sobrevivência do indivíduo. Entretanto, a cada dia está mais difícil para o Estado conseguir garanti-la sozinho.

Os paradigmas de desigualdade social estão metodicamente relacionados às fases inerentes ao processo de modernização. A distribuição e os problemas distributivos decorrentes da riqueza socialmente produzida continuarão ocupando o primeiro lugar, enquanto o entendimento e a ação das pessoas forem dominados pela proeminência da carência material.

Beck, sociólogo alemão, inicia seu livro a Sociedade de Riscos com a frase: “Na modernidade tardia, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de ricos” (BECK, 2010, p.23). O que o autor quis dizer é que países que iniciaram o seu desenvolvimento tardiamente, como é o caso brasileiro, atrelam a produção social de riqueza à produção social de riscos.

Em sua fala, o autor não falou nenhuma mentira, afinal, o processo de mecanização dos campos incentivou a migração para as capitais e, na falta de emprego e renda nas capitais, a ocupação irregular aumentou, e junto dela o risco de desastres.

Ainda de acordo com Beck, o advento da nova modernidade opera na fabricação de incertezas, na produção social de riscos, provocando desastres socioambientais. De acordo com a ONU, anualmente mais de 200 milhões de pessoas são afetadas por desastres, tais como secas, inundações, ciclones, terremotos, incêndios, dentre outras ameaças. Os acontecimentos dos últimos anos comprovam que as ameaças naturais podem afetar a todos, ou seja, em qualquer parte do mundo existe risco. (ONU 2005).

A Sociedade de Riscos apresentada por Beck não é exclusividade somente da perife-

ria ou somente do morador de comunidade, apesar de ser o mesmo o que mais sofre seus efeitos. Segundo Almeida (apud SORIANO, p.02) “[...] surge o questionamento: as perdas (humanas e econômicas) têm aumentado em função do acréscimo na frequência e na magnitude dos eventos ou pelo aumento de pessoas vulneráveis aos perigos naturais?”

Almeida faz um questionamento importante, uma vez que a concentração urbana aumentou e que Beck nos diz que o risco é o perigo associado a um componente decisório, ou seja, é algo que se corre. Ao transferirmos o pensamento de Beck para a sociedade em que vivemos, constatamos que o risco faz parte da rotina diária de todos. Desde o risco de bater o carro, ou ser assaltado, até o risco de uma catástrofe natural.

A sociedade em que vivemos, pelas próprias atividades que tem desempenhado, está mais propensa a riscos, muitos dos quais agravados pela concentração urbana, outros pelo local no qual fixamos residência, outros pela matriz energética que escolhemos, existem riscos até por nossa própria distração.

O Relatório do Banco Mundial (2014), “Lidando com perdas: opções de proteção financeira contra desastres no Brasil” mostra que os quatro grandes desastres ocorridos no Brasil entre 2008 e 2011<sup>3</sup> provocaram um custo total de 15,32 bilhões de reais e mais de 1.160 vítimas. É importante ressaltar que a América é a segunda região do mundo mais afetada por desastres, tanto em perdas humanas, como em econômicas. (EIRD/ONU, 2015).

---

3 Os desastres foram respectivamente as enchentes e deslizamentos de terra em Santa Catarina, em 2008, enchentes em Alagoas e Pernambuco em 2010 e os deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro, em 2011.

Beck nos apresenta um novo paradigma da sociedade de riscos, ao questionar como é possível que as ameaças e riscos sistematicamente coproduzidos no processo tardio de modernização sejam evitados, minimizados, dramatizados, canalizados e, quando vindos à luz sob a forma de “efeitos colaterais latentes”, isolados e redistribuídos de modo que não comprometam o processo de modernização e nem as fronteiras do que é aceitável.

É possível afirmar que os desastres estão intimamente relacionados com as transformações que o homem opera na natureza, com o crescimento da sociedade, com o modelo global de desenvolvimento, com a ocupação desenfreada dos espaços urbanos, dentre outras mazelas da vida em sociedade que adotamos.

## 4. ATUAÇÃO DA DEFESA CIVIL

### 4.1. SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – SINPDEC

Cabe a União garantir a segurança global da população. Na parte de direitos fundamentais de nossa Constituição, pode-se ver que a população tem direito à vida, saúde, segurança pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio em todas as circunstâncias, o que inclui situações de desastres.

Com isso em mente, a União instituiu o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, o SINPDEC, que é articulado em nível municipal, estadual e federal e tem a responsabilidade de planejar e promover a defesa contra desastre, prevenindo danos e assistindo à população afetada e pode ser observado na Figura 2 abaixo.



Figura 2, Esquema 1: Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil<sup>4</sup>

No âmbito Federal, o órgão atuante é a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), que coordena e gerencia todo o sistema.

Os órgãos estaduais são responsáveis pela coordenação e gerência em nível estadual e, muitas vezes, estão ligados às instituições de Corpo de Bombeiros Militar, como é o caso do Rio de Janeiro e de Santa Catarina.

Finalmente, nos municípios, os órgãos responsáveis são os, muitas vezes conhecidos por COMDECs – Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, auxiliados por seus voluntários, denominados Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs).

O SINTPDEC também é integrado por órgãos de apoio e órgãos setoriais, que são órgãos das esferas federal, estadual e municipal que vão atuar de forma a apoiar as ações de Defesa Civil.

O SINTPDEC tem sob sua responsabilidade preparar o país para qualquer eventualidade, sejam causadas por desastres de origem natural, de origem tecnológica ou por eventuais comissões nacionais, como o caso da Boate Kiss em Santa Maria/RS<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Autoria Própria, 2016.

condições: “Incêndios em Plantas e Distritos Industriais, Parques e Depósitos” e “Incêndios em Aglomerações Urbanas”. Logo, a atuação da Defesa Civil se deu por se tratar de situação de comoção nacional.

<sup>5</sup> O Incêndio na Boate Kiss, em Santa Maria/RS, no dia 27/01/13, não se enquadra como desastre na atual Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), que classifica como Desastres somente Incêndios que se enquadrem nas seguintes condições: “Incêndios em Plantas e Distritos Industriais, Parques e Depósitos” e “Incêndios em Aglomerações Urbanas”. Logo, a atuação da Defesa Civil se deu por se tratar de situação de comoção nacional.

Uma Defesa Civil bem estruturada é a certeza de que esses desastres, se concretizados, terão seus efeitos minimizados, devido à atuação prévia.

Eles são quantificados em danos e prejuízos, medidos quanto a sua intensidade, ao passo que os eventos adversos, ou eventos causadores do desastre, são medidos em magnitude.

A sua intensidade é dada em função da magnitude x intensidade x vulnerabilidade da população atingida pelo desastre. A atuação no sistema se dá na prevenção, mitigação, preparação, resposta, reconstrução e recuperação.

## 4.2. COORDENADORIA MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL – COMDEC

O papel das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (ou órgãos similares) é reunir e motivar os setores, institucionais ou não, ligados à área, visando motivá-los a participarem ativamente do Sistema Municipal de Defesa Civil, implementando capacitações, para que em situações adversas estejam todos aptos a enfrentá-las e realizando exercícios simulados de desastres, para que todos os componentes do Sistema Municipal de Defesa Civil saibam seu papel.

Segundo Calheiros (2004) é de suma importância que a população e seus governantes estejam habilitados e dotados de meios de evitar ou minimizar os efeitos de fenômenos adversos ou de situações críticas, sendo que a população deve estar organizada, preparada e orientada de como fazer e o que fazer, podendo assim a comunidade dar uma resposta eficiente ao desastre.

Para que as ações de Defesa Civil sejam eficazes, o órgão de Defesa Civil deve estar constantemente vigilante, preparando-se

para possíveis situações emergenciais. Estar preparado significa estar capacitado e pronto para agir no momento necessário, através do acionamento do Sistema Municipal de Defesa Civil, dos Planos de Contingência, e demais planos pré-definidos pelo Município. É extremamente importante que a Defesa Civil seja um órgão técnico, que atue antes do fato acontecer e não que seja um setor ocioso, aguardando o sinistro para vir às ruas para atuar. Uma Defesa Civil eficaz trabalha em todas as fases do Ciclo de Gestão em Defesa Civil, são elas Prevenção/Mitigação, Preparação, Resposta e Reconstrução/Recuperação. (Brasil; UFSC/CEPED, 2014, p.44).

### **4.3. Núcleo Comunitário de Defesa Civil – NUDEC**

O princípio em que o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil está pautado é o de que a base da pirâmide sustenta todo o resto, ou seja, as ações de Defesa Civil devem se iniciar no município, passar por Estado e União, fazendo com que os órgãos municipais, e principalmente os NUDECs, sejam a base de todo o sistema. Os NUDECs são formados por grupos comunitários organizados, que visam desenvolver um trabalho permanente de orientação nas comunidades, áreas de maior vulnerabilidade nos municípios. Esses núcleos estabelecem o elo formal entre a COMDEC e a população, planejando, promovendo e coordenando atividades de Defesa Civil.

De acordo com Calheiros (2004), os NUDECs funcionam como elos entre a comunidade e o governo municipal, através do Órgão Municipal de Defesa Civil. Cabe a Defesa Civil mobilizar a comunidade através de conscientização da população, promovendo espaços democráticos de convivência e

debates, para assim conseguir passar a capacitação necessária para que essa comunidade esteja apta para agir em caso de desastres.

## **5. DISCUSSÃO**

O trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa etnográfica, pois a mesma visa entender o porquê das capacitações dos voluntários, seu papel no ciclo de gestão de desastres e como se dá a relação entre sociedade de risco e desastres.

O estudo etnográfico descreve características da população estudada, o fenômeno e a relação entre as variáveis. Este cenário foi investigado através de reuniões de trabalho e trocas de experiências com profissionais de outras Secretarias Municipais de Defesa Civil.

As discussões abertas foram submetidas à Análise de Conteúdo, à luz de Bardin. Esta escolha se deve a possibilidade de elaborar deduções específicas, relativa à realidade encontrada. A análise de conteúdo pode ser aplicada sobre uma quantidade reduzida de dados/informações e determinar categorias contáveis, sem originar frequências elevadas que sugerem abordagem quantitativa.

O levantamento realizado com um grupo de 6 Coordenadores Municipais de Defesa Civil, primeiro procedeu-se da codificação das anotações, considerando os dados brutos obtidos. Uma vez finalizada a codificação, foi feita a categorização, que determinou as categorias de análise adequadas. Por fim, foi aplicada a inferência sobre as categorias selecionadas. A inferência é a essência da análise de conteúdo, refere-se à indução, a partir do evento registrado.

Ao longo do tempo, foram colhidos dados em seminários, reuniões, conversas informais com representantes de diversos municípios, e optei por seis deles para o re-

corte deste estudo, os municípios da Região de Defesa Civil – REDEC – Metropolitana. No decorrer deste estudo, a identidade dos municípios foi substituída pelas letras A, B, C, D, E e F, afim de preservar a identificação dos mesmos.

## 5.1. Descrição dos Municípios

Através de minhas observações em campo, de meus diários de atividades, conversas informais e reuniões de trabalho, pude colher os seguintes dados dos seis municípios que compõem a REDEC Metropolitana.

### 5.1.1. Município A

O Município A, região metropolitana do Rio de Janeiro, não possui Núcleos Comunitários de Defesa Civil. De acordo com um funcionário da Defesa Civil Municipal, os mesmos não possuem NUDEC's por não falta de incentivo do chefe do Poder Executivo e pela falta de funcionários para a implantação de NUDEC's. Visita em fevereiro de 2016, em torno de 60 minutos.

### 5.1.2. Município B

O Município B, região metropolitana do Rio de Janeiro, possui oito Núcleos Comunitários de Defesa Civil. De acordo com um funcionário da Defesa Civil Municipal, o conteúdo programático é composto por Noções Básicas de Defesa Civil, Manual de Liderança da CARE<sup>6</sup>, Psicologia do Desastre e elaboração de Plano de Contingência

---

6 A CARE é uma ONG ligada a área de Defesa Civil, que no ano de 2012 desenvolveu um manual de formação de NUDECs, voltado para o espírito de grupo e desenvolvimento e lideranças comunitárias.

do Bairro e leva de 10 a 12 horas de capacitação. De acordo com os funcionários, os NUDEC's nunca precisaram ser acionados em momento de crise. O maior entrave para a capacitação de novos NUDEC's é a política, pois muitos voluntários veem o NUDEC como uma ferramenta política pela qual eles podem se alçar como lideranças comunitárias. Visita realizada em fevereiro de 2016, aproximadamente 90 minutos.

### 5.1.3. Município C

O Município C, região metropolitana do Rio de Janeiro, possui trinta e dois Núcleos Comunitários de Defesa Civil. O conteúdo programático engloba aulas de noções de defesa civil, primeiros socorros, prevenção e combate a incêndio, prevenção a acidentes domésticos, noções básicas de meteorologia, meio ambiente, análise de riscos estruturais, análise de riscos geológicos, política e gestão do serviço voluntário.

Após o término das aulas regulares, os agentes realizam uma atividade de percepção de riscos na comunidade em que estão instalando o NUDEC. A atividade consiste em uma vistoria por toda a comunidade, buscando pontos de maiores riscos e vulnerabilidades, para que os moradores fiquem cientes do risco a sua volta e estejam prontos para agir. Visita realizada em janeiro de 2016, aproximadamente 120 minutos.

### 5.1.4. Município D

O Município D, região metropolitana do Rio de Janeiro, não possui Núcleos Comunitários de Defesa Civil capacitados. De acordo com um funcionário da Defesa Civil Municipal eles não trabalham com NUDEC's por não existir

comunidades no município, assim não havendo necessidade de implementar os mesmos.

Ainda de acordo com o funcionário, o município possui poucas residências em áreas de riscos e as mesmas estão cadastradas e recebem acompanhamento constante e avisos por mensagens de texto da Defesa Civil. Visita realizada em março de 2016, aproximadamente 60 minutos.

### 5.1.5. Município E

O Município E, região metropolitana do Rio de Janeiro, possui quarenta Núcleos Comunitários de Defesa Civil formados, que receberam em sua formação vinte e quatro horas de aulas de primeiros socorros, noções de Defesa Civil, psicologia de desastre, proteção comunitária e noções básicas de construção e manutenção de abrigos temporários.

Segundo relatado por profissionais da Defesa Civil Municipal, as maiores dificuldades em situações de emergências são o acionamento, deslocamento e disponibilidade dos voluntários no momento do acionamento.

Em situações de normalidade as maiores dificuldades são as áreas com alto fator de risco social e violência, que os mesmos contornam através de ações integradas com a comunidade e escolas locais. Visita realizada em fevereiro de 2016, aproximadamente 120 minutos.

### 5.1.6. Município F

O Município F, região metropolitana do Rio de Janeiro possui um Núcleo Comunitário de Defesa Civil formado, que recebeu em sua formação oito horas de aula, sobre os temas de noções de defesa civil, prevenção de acidentes domésticos e meio ambiente. Segun-

do relatado por funcionários da Defesa Civil Municipal a maior dificuldade em situações de emergências é a falta de disponibilidade dos voluntários e o fato de às vezes os mesmos estarem necessitados de ajuda. O maior entrave para a capacitação da população é a falta de interesse da população, falta de tempo para exercício de atividade voluntária e falta de recursos para a implementação dos NUDECs, associados à falta de organização de associações de moradores na cidade. Essas situações são contornadas desenvolvendo atividades conjuntas com instituições religiosas e instituições de classe. Visita em abril de 2016, aproximadamente 45 minutos.

## 6. ANÁLISE

Nesta parte da pesquisa, serão comparadas as informações colhidas com as Defesas Civas dos municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro através de minhas pesquisas de campo e reuniões. As informações foram filtradas e estão dispostas nos quadros 1 e 2 do Anexo I.

As informações que serão comparadas foram divididas em quatro categorias de análise, existência de NUDECs, conteúdo teórico-prático, resposta do voluntário à situação de crise e implementação de novos NUDECs. A análise será baseada nos três “E’s”, efetividade, eficácia e eficiência. Em seu livro “Gerenciando com as Pessoas” (CHI-AVENATO, 2005) Chiavenato nos apresenta fatores de êxito no desenvolvimento da equipe de trabalho e diferencia os três “E’s”.

Para Chiavenato existe uma diferença sutil entre eficiência e eficácia. Eficiência é fazer certo as coisas, ou seja, fazer de modo adequado se importando muito mais com o processo. Ao passo que eficácia é fazer as coisas certas, se importando pouco com o

processo e muito com o resultado. Já a efetividade é o equilíbrio entre o processo e os resultados e, para atingi-la, é necessário manter o ambiente sustentável, apresentando resultados globais e inovação ao longo do tempo.

## 6.1. Existência de NUDECs

Os municípios A e D não possuem Núcleos Comunitários de Defesa Civil, ao passo que o município F possui um, os municípios B, C e E possuem 8, 32 e 40 respectivamente.

A lei 12.608, que rege o SINPDEC, em sua Seção II, Artigo 8º, inciso XV, fala que compete ao município estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas.

Uma vez que um terço dos municípios estudados não apresentam NUDECs e outro só possui um, não é possível classificá-los através dos três “E’s”. Funcionários do município B, que possui 8 NUDECs alegaram que os mesmos foram capacitados na mesma data, o que leva ao questionamento, até que ponto foi feita uma capacitação com voluntários de diversas comunidades, visando o quantitativo de NUDECs? Por este motivo a classificação, de acordo com Chiavenato, é a eficácia. Ao passo que os municípios C e E possuem 32 e 40 NUDECs, respectivamente e trabalham com NUDECs à mais de dois anos, sempre formando novos voluntários, o que demonstra efetividade.

## 6.2. Conteúdo Teórico Prático

No que tange ao conteúdo de pro-

gramático do curso de formação do NUDECs, os municípios A e D não possuem, uma vez que os mesmos não apresentam projeto para capacitação futura de NUDECs. O Município B aborda Noções Básicas de Defesa Civil, Manual de Liderança da CARE, Psicologia do Desastre e elaboração de Plano de Contingência do Bairro. O Município C aborda os temas noções de defesa civil, primeiros socorros, prevenção e combate a incêndio, prevenção a acidentes domésticos, noções básicas de meteorologia, meio ambiente, análise de riscos estruturais, análise de riscos geológicos, política e gestão do serviço voluntário. O Município E aplica aulas de primeiros socorros, psicologia do desastre, proteção comunitária e noções de construção e manutenção de abrigos temporários. Ao passo que o Município F ministra aulas de noções de defesa civil, prevenção de acidentes domésticos e meio ambiente.

A temática de primeiros socorros é comum aos municípios C e E, ao passo que meio ambiente e prevenção a acidentes domésticos são temas comuns aos municípios C e F a medida que Noções de Defesa Civil são comuns aos municípios B, C e F. Psicologia do desastre é comum aos Municípios B e E. Neste ponto, pode-se perceber que a capacitação de NUDECs não é uma tarefa uniforme, pois apresenta divergências de um município para o outro, o que por si só, já gera diferentes perfis de voluntários de Defesa Civil.

O Manual de Gerenciamento de Desastres – Sistema de Comando em Operações (2010 P.28) enfatiza a importância da padronização de condutas. Padronização em terminologia para facilitar a comunicação entre as pessoas e as organizações envolvidas na operação. E no uso de formulários padronizados, para recomendar o emprego de formulários pré-estabelecidos, visando à padronização

do registro de informações e recursos, a consolidação do plano de ação e a documentação de tudo que foi realizado durante a operação.

Se tampouco as aulas são as mesmas, que dirá o vocabulário e a padronização dos documentos. E se tratando de municípios fronteiriços, que muitas vezes são afetados pelos mesmos desastres e podem vir a realizar atividades em conjunto nas regiões limítrofes intermunicipais, é preocupante a diferença entre a forma de ação dos municípios.

Quanto às horas de aula, o município C apresenta 20 h/aula, ao passo que o município E ministra 24h/aula e o município F 08 h/aula. A diferença na carga horária reflete diretamente na quantidade de conteúdo abordada e tempo empregado em cada aula. A diferença no conteúdo programático e nas horas aula reflete a diferença no ensino, no método. Se o método não é valorizado, são valorizados os resultados, logo, de acordo com a classificação de Chiavenato, esta categoria de análise é eficaz, se preocupando muito mais com os resultados do que com o percurso até ele.

### 6.3. Resposta do Voluntário a Situações de Crise

Os municípios A e D não possuem NUDEC. O município B nunca precisou acionar seus NUDEC's e os municípios C, E e F já precisaram acionar. Os três municípios que acionaram foram unânimes ao falar que o maior desafio é o voluntário estar disponível para ajudar. Muitas vezes ao tentarem acionar os voluntários, os mesmos não atendem telefone, ou estão longe da comunidade e não conseguem ajudar. Esse é um problema do serviço voluntário como um todo, a dificuldade de cobrar alguma resposta efetiva é evidente.

Outro problema relatado pelo muni-

cípio F, que é muito importante é que por vezes o próprio voluntário está precisando de ajuda. Não tem como pedir auxílio do morador se o mesmo está com sua casa em risco, precisando sair às pressas. Excetuando-se esses dois problemas, os agentes dos municípios C, E e F relataram que os voluntários, sempre que conseguiram ser acionados, estiveram presentes e auxiliando os agentes de Defesa civil. O que gera uma classificação eficaz, pois existe um bom resultado, mas ainda não é efetiva pela dificuldade em contatar os voluntários que acontecem frequentemente.

### 6.4. Implementação de Novos NUDECs

Diversos são os desafios ao buscar implementar um NUDEC. O município A evidencia a falta de apoio do executivo municipal no processo, ora, se a Lei 12.608, como visto anteriormente, enfatiza a importância de se capacitar grupos de voluntários nas comunidades, cabe à Defesa Civil buscar apoio do prefeito para realização de tal feito. O município B enfatiza que muitos voluntários tentam usar o NUDEC como trampolim para tornarem-se lideranças comunitárias. Cabe à Defesa Civil garantir que seu voluntário trabalhe em prol do município, representando a Defesa Civil e não à si mesmo.

Outro fator muito importante, exposto pelos municípios C, E e F é a existência de áreas de riscos sociais, ou seja, áreas de violência em que é difícil a entrada da Defesa Civil. A solução para esse problema é a realização de atividades em conjunto com as associações de moradores, religiosas e lideranças comunitárias que possam garantir a segurança do agente de Defesa Civil. Por último e não menos importante, o desinteresse da população é latente e ressaltado pelos municípios C e F. Para combater o desinteresse

é necessário envolver a população com ações sociais capazes de motivar a comunidade. Esta categoria não apresenta um processo eficaz, apesar de alguns municípios apresentarem números significativos, logo, sua melhor classificação é eficaz.

## 7. CONCLUSÃO

A partir do exposto durante a pesquisa, foi possível perceber que a formação dos NUDECs varia de acordo com o município, ficando a critério do profissional, que estiver exercendo a função de formador de voluntários no município, as disciplinas, quanto tempo de aula, o quanto vai aprofundar.

O modelo apresentado não é eficiente, pois não apresenta um processo conciso, tampouco efetivo, pela mesma justificativa. Ou seja, o modelo de capacitação de voluntários adotado é, quando muito, eficaz, pois o mesmo se preocupa com quantitativo de NUDECs e não com qualidade de formação e de atuação.

Os NUDECs da Região Metropolitana são peças fundamentais para a resposta a desastres e não é porque tem vícios em suas formações e não existe um padrão no processo que eles podem, ou devem deixar de ser acionados. Cabe ao Estado, que acaba de sair de um processo recente de regulamentação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, regulamentar e padronizar as ações dos NUDECs para assim garantir uma atuação eficiente e equivalente em todos os municípios.

As considerações finais que se apresentam para a pesquisa não se revestem somente em marco conclusivo, mas sim, como um instrumento que almeja alcançar a Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil do Rio de Janeiro, oferecendo instrumentos capazes de auxiliar a sociedade na formatação de estratégias para motivar à participação

das comunidades na Resposta a Desastres e trazer à tona a questão da capacitação dos voluntários no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, além de contribuir para a atualização dos dados da Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil do Rio de Janeiro.

## 8. REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **A SOCIEDADE DE RISCO: RUMO A UMA OUTRA MODERNIDADE**. 1944. Tradução de Sebastião Nascimento – São Paulo: Ed.32, 2010.

CALHEIROS, Lélío Bringel, et al. **APOSTILA SOBRE IMPLANTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE COMDEC**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **GERENCIANDO COM AS PESSOAS: Transformando o executivo em um excelente gestor de pessoas**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier 2005.

EIRD/ONU. **ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES**. América del Sur: enfoque para la gestión de riesgo de desastres. 2015. Disponível em < [http://www.eird.org/wikiesp/images/Am%C3%A9rica\\_del\\_Sur\\_Enfoque\\_para\\_la\\_GRD\\_2015.pdf](http://www.eird.org/wikiesp/images/Am%C3%A9rica_del_Sur_Enfoque_para_la_GRD_2015.pdf) > Acesso em 06 de janeiro de 2016.

FERNANDES, M. C.; LAGÜÉNS, J. V. M.; NETTO, A. L. C. – **O PROCESSO DE OCUPAÇÃO POR FAVELAS E SUA RELAÇÃO COM OS EVENTOS DE DESLIZAMENTOS NO MACIÇO DA TIJUCA/RJ**. Anuário do Instituto de Geociências – UFRJ V.22/1999.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **LIDANDO COM PERDAS:** opções de proteção financeira contra desastres no Brasil. Washington, DC: Banco Mundial, 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Livro 6, Vol. 2. Brasília, 2010.

LUCENA, Rejane. **MANUAL DE FORMAÇÃO DE NUDEC'S,** 2005

OLIVEIRA, Marcos de. **MANUAL DE GERENCIAMENTO DE DESASTRES: SISTEMA DE COMANDO EM OPERAÇÕES.** Florianópolis: CEPED/UFSC; Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil. 2010.

ROMANELLI, C.; ABIKO, A. K. **PROCESSO DEMETROPOLIZAÇÃO NO BRASIL.** São Paulo: EPUSP, 2011. 34 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/28).

SORIANO, Érico. **OS DESASTRES NATURAIS, A CULTURA DE SEGURANÇA E A GESTÃO DE DESASTRES NO BRASIL.** In. V Seminário Internacional de Defesa Civil – DEFENCIL São Paulo – 18, 19 e 20 de novembro de 2009. Anais eletrônicos. Artigos.

TOMINAGA, Lídia; SANTORO, Jair; AMARAL, Rosangela do. **DESASTRES NATURAIS:** conhecer para prevenir. 2ªEd. São Paulo. Instituto Geológico. 2012

\_\_\_\_\_. **ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS.** Florianópolis: CEPED/

UFSC; Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil. 2013.

## ANEXO I

**Quadro 1: Coleta de Dados Municípios A, B e C - REDEC Metropolitana**

Pergunta/ Município	A	B	C
Nº de NUDECs	0	8	32
Conteúdo programático x horas aula	O Município não realiza formação de NUDECs	Noções Básicas de Defesa Civil, Manual de Liderança da Cade, Psicologia do Desastre e elaboração de Plano de Contingência do Bairro – 10/12h	1º Socorros, Prevenção a Incêndios, Prevenção a Acidentes Domésticos, Meteorologia, Meio Ambiente, Voluntariado, Análise de Risco Estrutural e Geológico, Noções Básicas de Defesa Civil e Mapeamento de Risco Comunitário (prático) – 20h aula
Os NUDECs já foram acionados em crise? Quais os desafios encontrados?	O Município não realiza formação de NUDECs	Nunca foram acionados	Sim, já foram acionados. Os desafios constituem no acionamento e na disponibilidade.
Qual a maior dificuldade ao implementar NUDECs? Como Contorna?	O Município não realiza formação de NUDECs, de acordo com o Secretário de Defesa Civil, não existe apoio do Executivo municipal, tampouco funcionários para realizarem tais capacitações.	Política, muitos voluntários enxergam o NUDEC como uma forma de se erguer como liderança comunitária. É necessário ter jogo de cintura.	Desinteresse da população, área de risco social e violência. Contornam realizando atividades como defesa civil nas escolas, para que os pais se familiarizem com a defesa civil e sejam mais receptivos quando tentarem fazer contato para formar NUDEC.

Autoria própria 2016

**Quadro 2: Coleta de Dados Municípios D, E e F - REDEC Metropolitana**

Pergunta/ Município	D	E	F
Nº de NUDECs	0	40	01
Conteúdo programático x horas aula	O Município não realiza formação de NUDECs	1º Socorros, Psicologia do Desastre, Proteção Comunitária e Noções de Construção e Manutenção de Abrigos Temporários – 24h aula	Noções de Defesa Civil, Prevenção de Acidentes Domésticos e Meio Ambiente – 8h aula
Os NUDECs já foram acionados em crise? Quais os desafios encontrados?	O Município não realiza formação de NUDECs	Sim, já foram acionados. Os desafios constituem no acionamento, deslocamento e disponibilidade dos voluntários	Sim, falta de disponibilidade dos voluntários e eles mesmos estarem necessitando de ajuda.
Qual a maior dificuldade ao implementar NUDECs? Como Contorna?	O Município não realiza formação de NUDECs, de acordo com um funcionário da Defesa Civil, não existem comunidades em áreas de risco e sim, casas específicas, que são monitoradas e possuem cadastro feito pela defesa civil, recebem sms constantemente.	Áreas de risco social e violência. Contornam a situação realizando parcerias e ações integradas com comunidade e escolas locais.	Falta de interesse da população, falta de tempo para o voluntariado e falta de recursos para a implementação dos mesmos. Junta-se a isso a falta de organizações e associações de moradores na cidade. Contornam realizando atividades com instituições religiosas e de classe.

Autoria própria 2016.

An illustration of a typewriter. The top part shows the carriage and paper support in shades of blue and grey. Below that is a thick orange horizontal band containing the word 'COLUNAS' in white, serif, all-caps font. Underneath the orange band is a grey keyboard with two hands typing. The hands are light-skinned with yellow cuffs and green sleeves. The bottom of the image is a solid orange background.

COLUNAS

## A ONDA ANTI-IMIGRATÓRIA E O CONSERVADORISMO MUNDIAL

Giovanna Clapis

Tem-se observado um retesamento político ao redor do mundo nos últimos anos, e pode-se notar a óbvia polarização entre os discursos conservador e progressista. Essa tendência, que atingiu praticamente todo o mundo, pode ser explicada como consequência da crise econômica de 2008 – ocorrida após a enorme especulação financeira nos Estados Unidos e da derrocada da Primavera Árabe em 2011 – que culminou em diversas guerras e conflitos no mundo árabe, persistindo até a atualidade.

No imediato pós-crise, não houve uma tendência exacerbada para um posicionamento ou outro, alguns países tiveram continuidade de governos mais à esquerda, outros mais à direita e houve algumas rupturas importantes, como o governo Obama que veio logo após o fim dos dois mandatos do Republicano George W. Bush. O grande diferencial da administração Obama foi a preocupação com a situação das minorias, trazendo luz às questões imigratórias, direitos das mulheres e direitos LGBTs, debates que foram, conseqüentemente, levados a outros países, tanto pelo lado político, quanto pelas próprias sociedades civis. Essas pautas, claro, trouxeram descontentamento aos seto-

res políticos e sociais mais conservadores, interessados na manutenção do *status quo*.

Já a Primavera Árabe eclodiu com uma série de protestos e conflitos em países do mundo árabe contra regimes ditatoriais, como Tunísia, Líbia, Egito, entre outros. O mais notório destes conflitos, a Guerra Civil Síria, deu-se a fim de derrubar o ditador Bashar al-Assad. No entanto, o conflito entre tropas do governo e rebeldes perdura desde 2011, tomando proporções internacionais, e atraindo a atenção das Nações Unidas, bem como de países de peso como Estados Unidos, Rússia e China. Essa guerra civil trouxe consigo não somente a ascensão do Estado Islâmico, como também a maior crise de refugiados da história, que atingiu proporções sem precedentes em 2015. De acordo com o relatório de 2015 do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em torno de “65.3 milhões de indivíduos foram forçadamente deslocados ao redor do mundo como um resultado de perseguições, conflitos, violência generalizada, ou violações aos direitos humanos.” Grande parte desse enorme influxo de migrantes – a maioria vinda da Síria, Afeganistão e Somália – convergiu para a Europa, fato que gerou

insatisfação e medo tanto das populações, quanto de governos europeus. Tais eventos impulsionaram e reforçaram discursos conservadores, anti-imigratórios e xenófobos.

A partir da persistência da crise econômica e a ampliação da crise de refugiados, pode-se observar a guinada para posturas mais conservadoras de direita. A História claramente possui ciclos de poder, e é comum conectar crises com governos de direita, pois as táticas neoliberais costumam trazer alívio para crises no curto prazo, e o discurso conservador, embasado no isolacionismo e nas doutrinas de segurança, traz certo sentimento de estabilidade para as incertezas desses períodos. Logo, após breve momento de fortalecimento das esquerdas na Europa, e, apesar das tentativas das Nações Unidas, bem como da União Europeia de buscar soluções e alternativas para ambas as crises, diversos países recorreram a táticas que violam os direitos humanos de refúgio e asilo, além de partidos de extrema direita – e, de modo preocupante, grupos neonazistas – começaram a se fortalecer por todo o mundo, respaldados pelos discursos contra imigração.

Os refugiados encontram dificuldade para atravessarem fronteiras no “Corredor Báltico” – Grécia, Macedônia, Turquia (todas as quais tiveram fronteiras fechadas temporariamente), Hungria (que decidiu construir uma cerca na fronteira com a Sérvia para dificultar a entrada de refugiados) – e para conseguirem asilo na Europa. Já que muitos países se recusaram a acolher uma proporção suficiente de refugiados, a chanceler alemã, Angela Merkel, clamou por medidas mais concretas dos países da União Europeia e demarcou a necessidade do Parlamento Europeu em reescrever as leis europeias sobre imigração. Manteve as fronteiras do seu país abertas para receber o contingente mais nu-

meroso de refugiados. Esse posicionamento gerou, de um lado, comoção popular e conscientização para o recebimento dos migrantes; no entanto, de outro, gerou enorme insatisfação, tanto da sociedade civil – que temia uma quantidade expressiva de refugiados –, quanto dos outros países da UE, que não desejavam ser tachados de “vilões” após o pronunciamento de Merkel. A Áustria também se propôs a receber mais refugiados, mas logo as medidas de emergência seriam revogadas na maioria dos países, e o controle das fronteiras seria reforçado para diminuir o influxo dos migrantes. A jogada de Merkel a isolou no concerto europeu, que se voltou majoritariamente para políticas anti-imigratórias.

Exponentes conservadores vêm se fortalecendo desde os eventos de 2015. Um dos primeiros partidos de extrema direita a ter reconhecido apoio populacional foi o Freedom Party (FPÖ) austríaco, que se fortificou com as insatisfações nas políticas imigratórias, e por pouco não elegeu Norbert Hofer como presidente da Áustria no fim de maio. O cargo ficou com Alexander Van der Bellen, do Partido Verde. No entanto, logo no começo de julho, a Corte Austríaca decidiu anular os resultados eleitorais por conta de irregularidades na contagem de votos, e outro pleito deverá ocorrer. Segundo o jornal *The Guardian*, a presidência austríaca é um “papel cerimonial”, mas uma vitória do FPÖ seria o indício de uma guinada conservadora na Áustria, e pode sinalizar a possível vitória de um chanceler da extrema direita nas eleições de 2018. Na França, observa-se o fortalecimento da Frente Nacional, partido encabeçado por Marine Le Pen, que vem jogando intensamente com o discurso de mudanças nas políticas de imigração e reforço de fronteiras, assim como a maioria dos partidos de extrema direita que se fortalecem na

Itália, Bélgica, Alemanha (Partido Alternativa para a Alemanha) e Reino Unido. Outra característica marcante nestes partidos é o discurso extremamente xenófobo voltado, em especial, contra os imigrantes muçulmanos.

Do outro lado do Atlântico, os Estados Unidos se aproximam das eleições, e as primárias indicaram a Democrata Hilary Clinton e o Republicano Donald Trump para concorrerem à presidência. Este último tem surpreendido e assustado a mídia mundial com seus posicionamentos e declarações chauvinistas, utilizando-se do slogan “*Make America Great Again*”. Entre pronunciamentos de que construiria um muro na fronteira com o México, expulsaria imigrantes e proibiria a entrada de todos os muçulmanos no país, o extremismo de Trump parece mais uma caricatura do que posicionamento político real. No entanto, o bilionário conquistou grande parte dos eleitores estadunidenses e, segundo a CNN, já recebeu apoio de líderes da extrema direita italiana, holandesa e belga.

Até agora, o maior exemplo das consequências da onda conservadora é o resultado do referendo que sinalizou a saída do Reino Unido da União Europeia. O Primeiro Ministro, David Cameron, cumprindo promessa do período eleitoral, convocou o referendo para a decisão, sendo pressionado, principalmente, pelo United Kingdom Independence Party (UKIP), o partido populista de extrema direita. Ocorreram, então, campanhas políticas divididas em “*Leave*” (sair) e “*Remain*” (ficar). O lado que desejava a saída se pautava no desejo de maior autonomia em relação à UE, alegando que as taxas e demandas do bloco eram pesadas e insatisfatórias, e apelaram pesadamente para o discurso anti-imigração. Seus principais expoentes foram o UKIP e alguns membros do parlamento como Boris Johnson, um dos “rostos”

da campanha. Do lado “*Remain*”, os pedidos de que o Reino Unido permanecesse na Europa eram embasados nos benefícios de acordos político-econômicos trazidos pela UE, bem como nas facilidades de mobilidade entre os países signatários e, na temática imigratória, apelavam para o fato de que os imigrantes eram uma força importante para o crescimento do país. Os expoentes dessa campanha eram também de partidos variados, um grande número de membros parlamentares do Partido Trabalhista e também do Partido Conservador, como o próprio Primeiro Ministro David Cameron.

O referendo ocorreu em 23 de junho, e agora o Reino Unido entra na fase de negociações com a União Europeia para sua saída. A decisão trouxe uma cisão grave no Reino Unido, pois, segundo a rede BBC, “Inglaterra votou fortemente a favor do *Brexit*, com 53.4% a 46.6%, assim como o País de Gales, com ‘*Leave*’ tendo 52.5% dos votos e ‘*Remain*’ com 47.5%. Escócia e Irlanda do Norte ambas decidiram ficar na UE. Escócia apoiou ‘*Remain*’ com 62% a 38%, enquanto 55.8% na Irlanda do Norte votaram ‘*Remain*’”. Pode-se notar, portanto, que Escócia e Irlanda do Norte estão insatisfeitas com a decisão inglesa e isso pode ameaçar a integridade do próprio Reino Unido. Em 2014, a Escócia convocou um referendo quanto a sua independência em relação ao Reino Unido, no qual se decidiu pela permanência. No entanto, com a nova decisão de deixar a União Europeia, é possível que, como declarou a Primeira Ministra Nicola Sturgeon, a Escócia convoque um novo referendo, já que seria mais vantajosa a permanência na União Europeia do que no Reino Unido. David Cameron também notificou que deixará o cargo de Primeiro Ministro em outubro, devido a decisão do pleito.

Apesar de lideranças atuais como

Barack Obama, Angela Merkel e François Hollande terem encorajado o Reino Unido a permanecer no bloco, outros líderes nacionalistas festejaram o resultado, e esse pode ser o início de uma série de referendos para deixar a União Europeia. Marine Le Pen, da França, afirma que os cidadãos franceses também têm direito a um referendo, seguida de perto por partidos de extrema-direita da Itália, Holanda e Suécia, entre outros. Desse modo, pode-se argumentar que o crescimento do discurso conservador e dos posicionamentos anti-imigração impulsionaram a ascensão de alas da extrema-direita ao redor do mundo, e esse fator trará consequências imprevisíveis e, talvez, irreversíveis. Não é possível dizer ainda quais serão os frutos colhidos a partir desta fase, mas notar que o mundo tem se voltado para discursos conservadores, que podem acarretar no ferimento de inúmeros direitos humanos, ainda mais se direcionados a grupos sociais específicos, traz um panorama alarmante para o futuro da sociedade internacional.

## REFERÊNCIAS

UNHCR GLOBAL TRENDS 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>> Acesso em: 15 nov. 2016

ALJAZEERA. Refugees Barred entering train station hungary. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/2015/09/refugees-barred-entering-train-station-hungary-150901091613124.html>> Acesso em: 15 nov. 2016

THE GUARDIAN. Austrian presidential election result overturned and

must be held again hofer van der bel-  
len. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/01/austrian-presidential-election-result-overturned-and-must-be-held-againhofer-van-der-bellen>>. Acesso em: 15 nov. 2016

CNN. Donald Trump European Politicians. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2016/05/10/politics/donald-trump-european-politicians/index.html>>. Acesso em: 15 nov. 2016

BBC.UK Politics. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>>. Acesso em: 15 nov. 2016

ALJAZEERA. European Union Danger. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2016/06/european-union-danger-160625162559734.html>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

## O BRASIL E A REFORMA DO CSNU: DE ITAMAR FRANCO A MICHEL TEMER

*Yasmin Paes*

### INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas, fundada em 26 de junho de 1945 durante a Conferência de São Francisco, há muito tempo é referenciada como salvaguarda da cooperação internacional. Desde a sua criação, o seu órgão mais importante é o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), responsável pelas decisões de caráter multilateral sobre manutenção da paz e segurança internacionais. Apesar de o Conselho ter passado por uma reforma em 1963 – que aumentou o número de membros de onze para quinze, sendo cinco permanentes e dez membros eletivos –, a sua essência e seus métodos de trabalho permaneceram inalterados. Isso ocorre porque a dinâmica de tomada de decisões do comitê gira em torno do poder de veto pelos cinco membros permanentes, os P-5: Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China.

Discussões sobre a reforma da ONU existem desde a sua criação e a reforma do CSNU figura como a principal das mudanças pela qual a organização deveria passar. O Conselho de Segurança ao permitir o veto a

um grupo seletivo de países – selecionados após a reconfiguração da estrutura de poder ao fim da Segunda Guerra Mundial – mantém uma composição que data de mais de setenta anos, presa ao século XX. O veto, ao longo dos anos, se colocou como entrave em relação a tomadas de decisão a nível internacional, além de ser instrumento aliado aos interesses nacionais dos membros detentores. A falta de representatividade no Conselho, principalmente no tocante a regiões como a América Latina e a África, também contribuiu para torná-lo obsoleto e, por vezes, inútil em se tratando dos problemas enfrentados pelas regiões.

O CSNU, portanto, falha em atender aos problemas do mundo contemporâneo que estão longe de serem os mesmos da época de sua criação. Novas ameaças surgiram desde o fim da Guerra Fria como genocídio, terrorismo, mudanças climáticas, tráfico humano e epidemias virais. Além disso, os conflitos do século XXI não mais se apresentam em sua forma clássica e o envolvimento de atores não estatais em guerras tem sido muito mais recorrente. A reforma do Conselho de Segurança se torna urgente se a ONU deseja se manter como organização que preza pela paz e segurança internacionais, ob-

jetivos positivados em sua Carta.

O Brasil, durante sua trajetória diplomática na instituição, teve participação na construção da ideia de reforma do CSNU, discutindo o tema por vezes de forma branda e por outras de maneira mais incisiva. Nossa representação diplomática conduziu discursos reformistas desde a criação da ONU, mas a candidatura a um assento permanente no Conselho só se manifesta na década de 1990 durante o governo de Itamar Franco e se fortaleceu com os governos de Luís Inácio Lula da Silva. O desejo de se tornar um membro permanente ainda é cultivado no imaginário da diplomacia brasileira, no entanto, resta saber se a situação atual brasileira – de grave crise política e de instabilidade econômica – é condizente com pleito tão recorrente.

## **O Brasil e a reforma: uma breve exposição**

O anseio brasileiro de ser parte do Conselho de Segurança vem desde antes da criação da ONU, quando o país foi membro fundador da Liga das Nações e pleiteava veementemente por um assento permanente no Conselho da Liga, sendo eleito diversas vezes como membro não-permanente. De acordo com Eveline Brigido<sup>1</sup>, no momento da criação da ONU, o Brasil já criticava o sistema de votações e o poder de veto dado aos P-5. Está previsto no artigo 109 que a Carta seja revista periodicamente, no entanto, a única emenda à Carta concernente ao Conselho de Segurança foi realizada em

---

<sup>1</sup> BRIGIDO, Eveline Vieira. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente. 2010. 265 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

1963, aumentando o número de membros de onze para quinze e a delegação brasileira teve grande participação na adoção da mesma.

Apesar de ter se empenhado na reforma do número de membros na época, o país entrou em um período de afastamento do Conselho de Segurança entre os anos de 1969 e 1987 – anos que coincidem com os da Ditadura Civil-Militar em curso até 1985 – não se candidatando como membro eletivo. De acordo com as pesquisas de Brigido, o desejo de ser membro permanente vem se manifestar de forma oficial somente durante o governo de Itamar Franco em 1994 com Celso Amorim a frente do Ministério das Relações Exteriores, momento em que se observou grande engajamento do país nas atividades do Conselho e a participação brasileira em Operações de Paz das Nações Unidas.

Isso ocorre principalmente devido ao fato de o governo desejar recuperar o status político e econômico abalado pelo impeachment de Fernando Collor. Dessa forma, alçar uma política externa mais ativista nas Nações Unidas contribuiria para melhorar a imagem externa do país e essa diretriz foi tomada pelo segundo Ministro das Relações Exteriores de Itamar, Celso Amorim. É nesse momento que, segundo Brigido, se delinea um processo de transição em termos de política internacional, com o surgimento de novas preocupações na década de 1990 como as questões climáticas e de direitos humanos. Assim, a necessidade da reforma se tornou mote das intervenções brasileiras na ONU.

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi mais reticente em relação ao tema da reforma, por vezes colocando a obtenção do assento em segundo plano e priorizando as relações econômicas internacionais no debate diplomático. Mesmo assim,

o então chanceler Luiz Felipe Lampreia fez discurso enfático na ONU em prol da reforma, ainda no primeiro mandato de Cardoso. Brigido classifica o engajamento do Brasil nesse aspecto como uma “candidatura não-insistente” em que pretensão por um assento permanente oscilou, principalmente para não minar o relacionamento do país com a Argentina que era contra ao aumento do número de membros permanentes. Ao final de seu segundo mandato, o Brasil passou a ter posturas mais assertivas em relação à reforma, principalmente após o 11 de setembro de 2001 que abalou a comunidade internacional e seus dispositivos de segurança.

Com Luís Inácio Lula da Silva na Presidência da República, a política externa brasileira viveu momentos de grande destaque na ONU e de busca por protagonismo internacional. A diplomacia presidencial contribuiu para garantir apoiadores à candidatura brasileira a um assento permanente. Foi durante o governo de Lula que o Brasil formou o G-4 com Alemanha, Japão e Índia. O G-4 juntamente com outros 28 países signatários apresentou uma proposta de reforma no projeto de resolução A/59/L.64 enviado à Assembleia Geral cujos objetivos seriam os de ampliar o número de membros permanentes e não-permanentes; criar novos assentos permanentes (dois para a África, um para a Ásia, um para a América Latina e Caribe, um para a Europa Ocidental e outros estados); criar novos assentos não-permanentes (um para a África, um para a Ásia, um para a Europa Oriental e um para a América Latina e Caribe); reformar os métodos de trabalho; dar aos novos membros permanentes as mesmas responsabilidades assim como

o poder de veto; e a questão do poder de veto só seria discutida após quinze anos da reforma.<sup>2</sup> É importante ressaltar que diante da postura brasileira no âmbito do G4, alguns países se colocam contrários à movimentação do país por um assento permanente, como a Argentina e o México, pois sentem-se ameaçados com a concessão de um “privilégio” a um possível “rival” na região. O mesmo se aplica às candidaturas da Índia, com oposição do Paquistão, e da Alemanha, que sofre objeções da Itália e da Espanha.

A atuação do Brasil no Conselho de Segurança também foi mais expressiva, com o país se engajando ainda mais em sua contribuição em Operações de Paz, notadamente a liderança da MINUSTAH no Haiti desde 2004 e a liderança do componente naval da UNIFIL no Líbano desde 2011. Ainda segundo Brigido, acontecimentos externos como a invasão norte-americana no Iraque – que não contou com resolução do Conselho – também fomentou o debate para a reforma.

O governo de Dilma Roussef deu continuidade às movimentações pró-reforma do governo anterior. No entanto, o desenvolvimento de uma política externa ativista – como foi a de Lula – foi pouco explorado durante os anos de Roussef na presidência. Ainda assim, o Brasil se fez presente nas cúpulas do G-4, tendo clamado pela reforma dada a sua falta de representatividade no século 21 e diante do aniversário de setenta anos da ONU na última cúpula realizada em 26 de setembro de 2015 em Nova York. O

2 UNITED NATIONS. General Assembly. A/59/L.64. 6 jul. 2005. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/80/PDF/N0541080.pdf?OpenElement>>. Acesso em 27 jul. 2016.

tema da reforma também foi recorrente em discursos da presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas, nos quais ela reiterava a necessidade da reforma para combater de maneira eficaz os desafios do século, como o terrorismo. Contudo, os pronunciamentos da presidente circundavam por razões já muito exploradas por governos anteriores.

Atualmente, com Dilma Rousseff deposta no fim de seu processo de impeachment faz-se necessário avaliar o posicionamento do governo de Michel Temer frente ao tema. Após a reformulação ministerial realizada ainda durante governo provisório, José Serra passou a ocupar o cargo de Ministro das Relações Exteriores em maio de 2016. Em seu discurso na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro das Relações Exteriores a única passagem sobre os trabalhos nas Nações Unidas é a seguinte:

Na ONU e em todos os foros globais e regionais a que pertence, o governo brasileiro desenvolverá ação construtiva em favor de soluções pacíficas e negociadas para os conflitos internacionais e de uma adequação de suas estruturas às novas realidades e desafios internacionais.<sup>3</sup>

Em sua fala, Serra não explicita a reforma da ONU, mas sublinha sobre uma adequação às realidades internacionais, o que poderia estar relacionado ao tópico da reforma. No entanto, ao ser perguntado

do especificamente sobre o assunto em entrevista ao programa “Roda Viva”, o ministro disse não estar inteirado a respeito do tema, mas salientou que um assento como membro permanente desperta uma disputa entre grandes potências, especialmente diante das reivindicações da Alemanha e do Japão. Percebe-se, portanto, que a reforma do CSNU volta a estar em segundo plano como nos anos de Fernando Henrique Cardoso. Através da análise dos discursos do ministro, foi possível notar que a nova orientação de política externa deseja se focar em uma diplomacia comercial e econômica, também recordando os anos de Cardoso.

## Considerações Finais

Por tudo isso, percebe-se que, apesar de o Brasil se situar em prol da reforma da ONU desde a sua criação, o engajamento brasileiro para a reforma do CSNU teve diferentes abordagens ao longo dos últimos vinte e dois anos. O Brasil oscilou de um posicionamento mais assertivo durante o governo de Itamar Franco – com a apresentação formal de uma candidatura a assento permanente – para posições tênues nos governos de Fernando Henrique Cardoso e no atual governo de Michel Temer. Foi durante os anos de Lula da Silva que a política externa brasileira se apresentou como mais ativista e tornou a busca por um assento permanente uma forte legenda da representação brasileira dentro da ONU e fora dela.

No entanto, o que se pode retirar desses anos em que o Brasil discursou pela reforma é que o foco se firmou muito mais na obtenção de um assento permanente e na ampliação do número de representações do que numa verdadeira transformação no significado do Conselho de Segurança para a

<sup>3</sup> Cerimônia de transmissão do cargo – Ministro José Serra. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016. (19 min.), son., color. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

governança internacional. Não há, por parte da diplomacia brasileira, um questionamento a respeito dos fundamentos do Conselho e o porquê da sua existência para, pelo menos no papel, garantir a paz e segurança internacionais. Diante de acontecimentos recentes como os recorrentes atentados terroristas na Europa, a crise migratória e a Guerra Civil na Síria – que vem deixando um rastro nefasto a cada ano que adentra – é relevante questionar qual o peso de uma resolução do Conselho de Segurança perante o cenário atual.

Os clamores brasileiros por reforma são legítimos, o Conselho de fato precisa ser atualizado de maneira a se encaixar com a realidade internacional. Contudo, estaria o país preparado para fazer a diferença ao simplesmente sentar-se junto aos demais membros permanentes? É fato que o atual governo não apresenta tanto interesse pelo tema como outros governos já mostraram, mas o debate junto à sociedade civil sobre a participação brasileira nos órgãos executivos de alta política deve ser levado a diante. Os anos em que o Brasil se engajou por um assento permanente não devem ser esquecidos, porém há de se considerar que a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas significa muito mais do que estar sentado a uma mesa de concepções tão ultrapassadas.

## REFERÊNCIAS

BRIGIDO, Eveline Vieira. **O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente.** 2010. 265 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BRIGIDO, Eveline Vieira. O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU. **Século XXI**, Porto Alegre, v.2, n.2, p.89-104, dez. 2011. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1826/104>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

BUTLER, Richard. **REFORM OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL.** Penn State Journal Of Law & International Affairs Pennsylvania, Estados Unidos, v. 1, n. 1, p.23-39, abr. 2012.

Cerimônia de transmissão do cargo – Ministro José Serra. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016. (19 min.), son., color. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-sos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

FERREIRA, Caio Cardozo de Azeredo et al. **Brasil e A Reforma de Uma Instituição Setuagenária.** Rio de Janeiro: Congresso Acadêmico Sobre Defesa Nacional, 2016.

RODA Viva | José Serra | 06/06/2016. São Paulo: Tv Cultura, 2016. (80 min.), son., color. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=bta\\_1GZd1Ss](https://www.youtube.com/watch?v=bta_1GZd1Ss)>. Acesso em: 20 jul. 2016.

UNITED NATIONS. **General Assembly.** A/59/L.64.6jul.2005. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/80/PDF/N0541080.pdf?OpenElement>>. Acesso em 27 jul. 2016.

## A LEI DO TERRORISMO E SUA APLICAÇÃO NAS OLIMPÍADAS

Renan Giordano Sfirri

Os jogos olímpicos de 2016 serão realizados no segundo semestre deste ano, aqui no Rio de Janeiro. O Brasil foi selecionado, dentre outras cidades candidatas como Madrid, Chicago e Tokyo, durante a 121ª Sessão do Comitê Olímpico Internacional, que aconteceu em Copenhague, Dinamarca, em 2 de outubro de 2009.

Alguns problemas, entretanto, foram notados a partir da eleição do Brasil: a Baía de Guanabara – local de realização de eventos de vela, canoagem e maratonas aquáticas – apresenta altos índices de poluição; a grande maioria das obras não foi cumprida dentro do prazo estipulado e há suspeitas fiscais quanto à superfaturação; bem como o surto do zika vírus e dengue, que fragilizou ainda mais o sistema público de saúde. Além disso, destaca-se a crise política entremeada no país, com o afastamento da presidente eleita Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer como presidente interino, o que tem dividido opiniões e acirrado ânimos no que diz respeito à política nacional. Somados, esses aspectos levam a uma grande preocupação dos comitês internacionais quanto à segurança dos indivíduos.

A segurança dos indivíduos é ameaçada por alguns fatores no Brasil, mais especificamente na cidade do Rio de Janeiro. Tais fatores são constituídos na presença constante da criminalidade e no combate ao narcotráfico na cidade. Realizado desde a década de 1990, quando o 1º Batalhão de Forças Especiais do Exército Brasileiro era sediado no Rio de Janeiro, o narcotráfico cresce em periculosidade uma vez que “a circulação de grupos de criminosos armados de fuzil e com mais de 40 homens é muito mais intensa, as trilhas das favelas que compõem o Rio de Janeiro são usadas como rota de fuga de operações policiais e/ou como faixa de infiltração para realizar ataques às áreas controladas pelas facções criminosas rivais na disputa de regiões de venda de drogas”<sup>1</sup>. Além disso, “a mata também se tornou área de desova de corpos, e os narcotraficantes passaram a ter comportamentos similares ao de grupos guerrilheiros poder paralelo no qual os narcotraficantes estão inseridos faz-se necessário angariar reforços. Tais reforços vieram não só

1 MONTENEGRO, Fernando. **Combate ao narcotráfico nas selvas do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/21345/Combate-ao-narcotrafico-nas-selvas-do-Rio-de-Janeiro/>>. Acesso em: 4 Jul.2016.

como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC)<sup>2</sup>. Para combater esse pedido do secretário de Segurança Pública do Estado (Seseg), José Mariano Beltrame, “à agência *Drug Enforcement Administration* (DEA), de combate ao narcotráfico dos Estados Unidos, que abriu um escritório no Rio de Janeiro”<sup>3</sup>, mas também no incentivo financeiro ao BOPE, as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) e polícia federal. Tendo em consideração o aspecto complexo do narcotráfico e sua problematização, que excede as fronteiras brasileiras demandando recursos, é possível observar que sua efetividade se dará apenas em longo prazo.

Contudo, foram os ataques terroristas que não apenas chamaram a atenção da mídia internacional, mas também que atemorizaram a preservação dos indivíduos. O Brasil, mesmo sendo um país com pouca história, influência ou preparo no tópico, “não está livre de atentados terroristas segundo especialistas e estudiosos do assunto, pois não pode se isolar diante de um fenômeno mundial e deve enfrentar esse fato...”<sup>4</sup>. Dessa forma, por não possuir preparo, um ataque teria implicações catastróficas já que, ao possuir um alvo indiscriminado ou aleatório, to-

das as ações terroristas causariam dano não só a máquina estatal, mas também a população presente, representados tanto por residentes quanto por não residentes (presente no momento de ataque ou residente?) no território.

Além disso, um ataque de magnitude terrorista comprometeria ainda mais a situação político-econômica do Estado. O governo interino de Michael Temer, com baixa taxa de aprovação popular, perderia parte de sua legitimidade e os movimentos de oposição cresceriam exponencialmente. Enquanto que o Estado, que já decretou estado de calamidade pública por causa da crise financeira, estaria em uma situação ainda pior à medida que não só possuiria gastos com a realização das olimpíadas, mas também pelos recursos que se tornariam necessário para recuperar-se do possível ataque terrorista.

Contudo, o cenário analisado que antes possuía sentido hipotético, tornou-se real e “*tomou fôlego novamente depois que a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) confirmou a autenticidade de um perfil e de uma mensagem postada em novembro do ano passado*”<sup>5</sup>. Essa mensagem teria sido elaborada por “*um suposto integrante do Estado Islâmico (...). A mensagem ‘Brasil, vocês são nosso próximo alvo’ foi postada em novembro do ano passado pelo francês Maxime Hauchard, logo após os atentados que deixaram 129 mortos e dezenas de feridos, na França*”<sup>6</sup>. “*Conhecido como ‘o carrasco’, o francês Maxime*

*orquestrado pelo Estado Islâmico*”<sup>9</sup>

<sup>5</sup> NEVES, Márcio. **Abin identifica ameaça terrorista no brasil**. Disponível em: < <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/04/14/abin-identifica-ameaca-terrorista-no-brasil.htm> > Acesso em: 4 Jul. 2016.

<sup>6</sup> NEVES, Márcio. **Abin identifica ameaça terrorista no brasil**. Disponível em: < <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/04/14/abin-identifica-ameaca-terrorista-no-brasil.htm> > Acesso em: 4 Jul. 2016.

<sup>2</sup> MONTENEGRO, Fernando. **Combate ao narcotráfico nas selvas do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/21345/Combate-ao-narcotrafico-nas-selvas-do-Rio-de-Janeiro/>>.. Acesso em: 4 Jul.2016.

<sup>3</sup> RIO, G1. **Agencia americana vai ajudar a combater trafico de armas no RJ**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/10/agencia-americana-vai-ajudar-combater-trafico-de-armas-no-rj.html> >. Acesso em: 3 Jul. 2016.

<sup>4</sup> PLATONOW, Vladimir. **Especialistas alertam para perigo de terrorismo nos Jogos Olímpicos Rio 2016**. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-03/especialistas-alertam-para-perigo-de-terrorismo-nos-jogos-olimpicos-rio-2016> >. Acesso em: 3 Jul.2016.

*Hauchard é suspeito de ser um dos terroristas que aparecem em vídeos que exibem a decapitação de pessoas sequestradas ou feitas prisioneiras pelo grupo terrorista, sobretudo soldados sírios. Os sites que primeiro divulgaram a informação, logo após a mensagem ter sido postada, observaram que o usuário havia criado o perfil pouco tempo antes dos ataques à França. Atualmente, a conta está desativada*<sup>7</sup>. Para preparar uma resposta à ameaça terrorista “a ABIN também publicou um relatório nesta quarta que determina o potencial de ameaça terrorista durante a passagem da tocha olímpica por 300 cidades brasileiras. Cada uma destas cidades recebeu uma classificação de sensibilidade aos riscos terroristas em três categorias: alto, médio e baixo. Além disto, há uma tabela específica com as ameaças em potencial em cada cidade”<sup>8</sup>.

Na lista dos problemas que configuram entraves para realização dos Jogos Olímpicos do Rio há um que vem crescendo nos últimos meses: os chamados “lobos solitários”. Jovens que não encontram sentido para a vida e se sentem marginalizados, não necessariamente pela pobreza ou o desemprego, mas por razões psicológicas e sociais, pois encontra no terrorismo a oportunidade para ter protagonismo e até heroísmo; destaque social. “Esses jovens, invisíveis para os serviços de inteligência, são hoje uma ameaça muito maior que a de um ataque

Portanto, percebe-se que é extremamente necessária a preparação de um país não apenas em um âmbito militar, mas também em todas as esferas públicas. Nesse sentido, é imprescindível a formulação de uma Lei Antiterrorismo. Segundo o jornalista Lourival Santana, especializado em guerras, conflitos armados e que já acompanhou diversos momentos críticos: “Em muitos dos países que eu cobri havia antes esta inocência, esta tranquilidade, de não ter o terrorismo, mas de uma hora para outra surgiram atos terroristas e as pessoas não estavam preparadas, por pensarem que isso aconteceria naquele país”. Após o trabalho da ABIN, foi aprovada recentemente no congresso uma lei antiterrorismo ratificando a necessidade do país em se proteger do perigo terrorista. A lei validada “regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013 e dispõe os seguintes princípios”<sup>10</sup> :

Art. 1º Esta Lei regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista.

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discrimi-

7 NEVES, Márcio. **Abin identifica ameaça terrorista no brasil**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/04/14/abin-identifica-ameaca-terrorista-no-brasil.htm>> Acesso em: 4 Jul. 2016.

8 NEVES, Márcio. **Abin identifica ameaça terrorista no brasil**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/04/14/abin-identifica-ameaca-terrorista-no-brasil.htm>> Acesso em: 4 Jul. 2016.

9 MARTÍN, Maria. **Brasil dorme de olhos abertos**. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/01/politica/1467394591\\_396468.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/01/politica/1467394591_396468.html)>. Acesso em: 2 Jul. 2016.

10 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm)

nação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

§ 1º São atos de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça à pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:

Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

Art. 3º Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista:

Pena - reclusão, de cinco a oito anos, e multa.

Art. 5º Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito:

Pena - a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade.

§ 1º Incorre nas mesmas penas o agente que, com o propósito de praticar atos de terrorismo:

I - recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viagem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade; ou.

II - fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade.

§ 2º Nas hipóteses do § 1o, quando a conduta não envolver treinamento ou viagem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade, a pena será a correspondente ao delito consumado, diminuída de metade a dois terços.

Art. 6º Receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução dos crimes previstos nesta Lei:

Pena - reclusão, de quinze a trinta anos.

Art. 7º Salvo quando for elementar da prática de qualquer crime previsto nesta Lei, se de algum deles resultar lesão corporal grave, aumenta-se a pena de um terço, se resultar morte, aumenta-se a pena da metade.

Art. 10. Mesmo antes de iniciada a execução do crime de terrorismo, na hipótese do art. 5o desta Lei, aplicam-se as disposições do art. 15 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal

Art. 11. Para todos os efeitos legais, considera-se que os crimes previstos nesta Lei são praticados contra o interesse da União, cabendo à Polícia Federal a investigação criminal, em sede de inquérito policial, e à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do inciso IV do art. 109 da Constituição Federal.

Art. 12. O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação do delegado de polícia, ouvido o Ministério Público em vinte e quatro horas, havendo indícios suficientes de crime previsto nesta Lei, poderá decretar, no curso da investigação ou da ação penal, medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes previstos nesta Lei.

§ 1º Proceder-se-á à alienação antecipada para preservação do valor dos bens sempre que estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção.

§ 2º O juiz determinará a liberação, total ou parcial, dos bens, direitos e valores quando comprovada a licitude de sua origem e destinação, mantendo-se a constrição dos bens, direitos e valores necessários e suficientes à reparação dos danos e ao pagamento de prestações pecuniárias, multas e custas decorrentes da infração penal.

§ 3º Nenhum pedido de liberação será conhecido sem o comparecimento pessoal do acusado ou de interposta pessoa a que se refere o caput deste artigo, podendo o juiz determinar a prática de atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores, sem prejuízo do disposto no § 1º.

§ 4º Poderão ser decretadas medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores para reparação do dano decorrente da infração penal antecedente ou da prevista nesta Lei ou para pagamento de prestação pecuniária, multa e custas.

Art. 13. Quando as circunstâncias o aconselharem, o juiz, ouvido o Ministério Público, nomeará pessoa física ou jurídica qualificada para a administração dos bens, direitos ou valores sujeitos a medidas assecuratórias, mediante termo de compromisso.

Art. 14. A pessoa responsável pela administração dos bens:

I - fará jus a uma remuneração, fixada pelo juiz, que será satisfeita preferencialmente com o produto dos bens objeto da administração;

II - prestará, por determinação judicial, infor-

mações periódicas da situação dos bens sob sua administração, bem como explicações e detalhamentos sobre investimentos e reinvestimentos realizados.

Parágrafo único. Os atos relativos à administração dos bens serão levados ao conhecimento do Ministério Público, que requererá o que entender cabível.

Art. 15. O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira competente, medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores oriundos de crimes descritos nesta Lei praticados no estrangeiro.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo, independentemente de tratado ou convenção internacional, quando houver reciprocidade do governo do país da autoridade solicitante.

§ 2º Na falta de tratado ou convenção, os bens, direitos ou valores sujeitos a medidas assecuratórias por solicitação de autoridade estrangeira competente ou os recursos provenientes da sua alienação serão repartidos entre o Estado requerente e o Brasil, na proporção de metade, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.

Mesmo com a formulação de um âmbito legal, ação de agências estatais e incremento da esfera militar, a República Federativa do Brasil ainda necessita de muito preparo para lidar com essa ameaça. Enquanto não ultrapassar a crise político-econômica na qual se encontra o Estado brasileiro sempre se encontrara em risco.

## REFERÊNCIAS

El País. **Brasil dorme de olhos abertos ante ameaça de ataques de “lobos solitários”**. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/01/politica/1467394591\\_396468.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/01/politica/1467394591_396468.html)>. Acesso em: 15 set. 2016.

**DEFESANET. Combate ao narcotráfico nas selvas do Rio de Janeiro.** Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/21345/Combate-ao-narcotrafico-nas-selvas-do-Rio-de-Janeiro/>> Acesso em: 15 set. 2016.

**UOL. Abin identifica ameaça terrorista.** Disponível em: < <http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/21345/Combate-ao-narcotrafico-nas-selvas-do-Rio-de-Janeiro/> > Acesso em: 15 set. 2016.

**EBC. Especialistas alertam para perigo de terrorismo nos jogos olímpicos Rio 2016.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-03/especialistas-alertam-para-perigo-de-terrorismo-nos-jogos-olimpicos-rio-2016>>. Acesso em: 15 set. 2016.

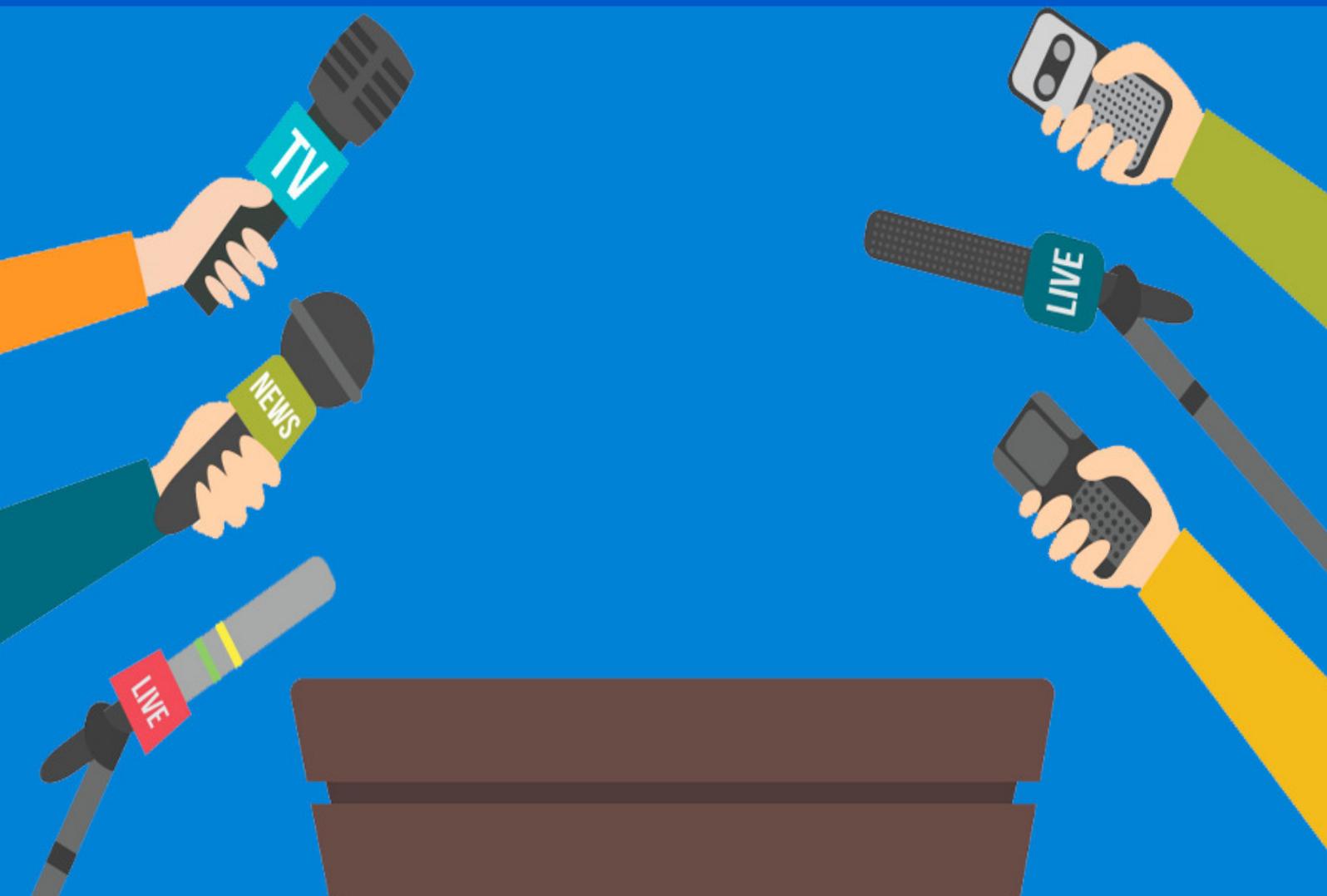
**G1. Agencia americana vai ajudar combater tráfico de armas no Rio de Janeiro.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/10/agencia-americana-vai-ajudar-combater-traffic-de-armas-no-rj.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

**BRASIL. Lei 13260 de 2016.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm) >. Acesso em: 15 set. 2016.

**GLOBO. 100 dias do rio 2016: Crise política e problemas em arenas são gargalos.** Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/olimpiadas/noticia/2016/04/100-dias-do-rio-2016-crise-politica-e-problemas-em-arenassao-gargalos.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.



# ENTREVISTAS



## ENTREVISTA - CAROLINA LARRIERA

3 de Agosto de 2016, Rio de Janeiro

*Lucas O. Reis Balthazar Cardiano*

Com a ascensão do Presidente Maurício Macri na Argentina e do Presidente Michel Temer no Brasil, muito se questiona sobre o futuro das relações entre estes dois países e dos processos de integração iniciados por governos anteriores. Carolina Larriera, de nacionalidade argentina, economista e Mestre da Harvard University, nos cedeu uma breve entrevista com as suas opiniões sobre esse incerto futuro da América do Sul.

### **1) Qual a sua visão sobre os recentes projetos de integração no continente, especialmente aqueles desenvolvidos durante o Governo Lula?**

Estive escutando esses últimos dias as convenções republicanas e democratas e estas me fizeram pensar sobre como a política brasileira da última década é meia - “ativa e altiva”, nas palavras do Chanceler Celso Amorim - fazia lembrar, vagamente, a doutrina norte-americana do destino manifesto, tão presente nos discursos dos candidatos nos EUA, e que se refere a uma nação escolhida para levar em frente um ideal maior que precisa do apoio de todos. Tratava-se de um chamado a sair da conformidade, de um imperativo categórico, um imperativo humanitário.

Com a participação do Brasil nas missões de paz aumentando de 3 no governo Lula para 14 no primeiro mandato da presidenta Rousseff, o Brasil enviou uma mensagem contundente do seu lugar na política internacional.

Sempre achei os projetos de cooperação regional muito importantes, não só com os países da região, mas também com países do CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa). Quebrar a lógica da cooperação norte-sul e levar este conceito até países como o Timor-Leste é extremamente importante, ainda mais fazê-la com lições aprendidas não na época após a Segunda Guerra Mundial (como é o caso da cooperação europeia) mas em soluções mais recentes e que deram certo, como no caso da seca no nordeste brasileiro. Também é importante notar a transformação estrutural do Brasil de país receptor a, cada vez mais, ser visto como um país prestador de cooperação.

### **2) Como você enxerga a opinião pública argentina em relação a esses projetos?**

Por morar fora da Argentina e há muito tempo no Brasil, perdi um pouco o “pulso” da opinião pública local no meu país.

Mas meus colegas latino-americanos enxergam que a influência “bolivarianista” no resto da América Latina, mais do que um legado de integração energética, econômica e política dos países, deixou uma herança de protecionismo, autoritarismo e populismo descarado (além de corrupção), que minaram ainda mais as economias. Foi a opinião pública argentina quem desejou o fim do “bolivarianismo” ao votar pelo Macri.

As políticas populistas dos últimos 15 anos têm mostrado que no final os governantes só procuravam se manter no poder (falta de separação dos poderes, prisão dos adversários políticos, e repressão violenta dos protestos) e a catástrofe humanitária (escassez de alimentos e medicamentos, a inflação e as taxas dramáticas de crime e violência) que se vive hoje na Venezuela é testemunho do tremendo fracasso dessas políticas.

### **3) Qual foi a importância do Governo Kirchner para as alterações nas relações com o Brasil?**

O governo Kirchner vai entrar para a história como um governo fechado, introvertido, isolado e com política externa “progresista do século passado”. A respeito da relação com o Brasil, historicamente grande parceiro comercial, essa também ficou afetada depois que Argentina aumentou a burocracia e criou entraves para a entrada do produto brasileiro.

A desconfiança aos dados oficiais da economia e da sociedade divulgados (notoriamente pelo vilipendiado INDEC, o equivalente ao IBGE) prejudicou a imagem do país internacionalmente e afetou o relacionamento da Argentina não só com os países vizinhos, mas também com o resto do mundo.

### **4) Você enxerga a Venezuela como uma das limitações a um aprofundamento da integração latino-americana?**

Talvez, a curto e médio prazo, pela crise política e econômica acontecendo nos dias de hoje. Isso ficou claro nos “curto circuitos” das reuniões do Mercosul: na Cúpula de dezembro em Assunção e na questão da posse na presidência no Mercosul. Temos outro exemplo disto no congresso da OEA em junho, em que houve uma tentativa de cancelar a reunião que analisaria a crise que abala a Venezuela. Mas, de novo, não podemos esquecer do rol vital de Chaves na época e o atual essencial papel da Venezuela na continuação da negociação para o fim da longa e dolorosa guerra na Colômbia: onde um acordo com os rebeldes das Farc está próximo<sup>1</sup>. Acho que é central olharmos para o papel que a Venezuela tem desempenhado neste processo de paz e como um colapso desta poderia afetá-lo.

### **5) Com a ascensão de Macri e do Presidente Interino Michel Temer, você acredita que esses avanços na integração serão freados ou acelerados?**

O Brasil é o principal parceiro comercial da Argentina e a Argentina é o terceiro maior parceiro comercial do Brasil. O comércio e a migração entre os dois países despencaram com a criação do Mercosul. Por esta razão, é importante para os dois países acelerar a rapidez na assinatura de acordos de livre comércio e reverter a queda da representatividade do Mercosul no mercado internacional. Os dois países encaram hoje recessão econômica: estão os dois atravessando uma reorganização da política e da economia. O

<sup>1</sup> Entrevista concedida em 03/08/2016, previamente aos avanços na negociação de paz na Colômbia.

governo Macri agora espera que a decolagem econômica ocorra em 2017. No Brasil, também.

O sucesso da economia argentina está ligado a saúde da economia brasileira. Juntos, representam o 63% da América do Sul. Pelo bem dos dois países, eles precisam acelerar a fluidez da relação e do diálogo.



# CULTURA



## Resenha Crítica: Documentário “AO SUL DA FRONTEIRA”

*Anna Ivanoff*

### INTRODUÇÃO

“Ao Sul da Fronteira” é um documentário político estadunidense escrito, dirigido e produzido por Oliver Stone. Lançado em 2009 no Festival de Veneza, seu foco são os cenários políticos de países da América Latina que possuíam governos à esquerda naquele momento, contrapondo-se ao que a mídia norte-americana divulgava a respeito dos líderes latino-americanos. Oliver visita os presidentes dos seguintes países: Venezuela (Hugo Chávez), Bolívia (Evo Morales), Argentina (Cristina Kirchner e Néstor Kirchner), Paraguai (Fernando Lugo), Equador (Rafael Correa), Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva) e Cuba (Raul Castro).

### CONTEXTO HISTÓRICO

Durante muito tempo, os países da América Latina foram alvos de experimentos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Eram estabelecidas medidas políticas e econômicas, geralmente neoliberais, que deveriam ser tomadas em troca de empréstimos. É importante lembrar que as principais instituições mundiais são comandadas pelos

Estados Unidos da América (EUA) e aliados, incluindo o FMI. É vital para o Fundo Monetário Internacional que as economias menores continuem dependentes, visto que lhe permite impor condições completamente inclinadas às posições políticas dos EUA.

Os países da América Latina, antes dos governos de esquerda assumirem, passaram por ditaduras e governos financiados por outros países na expectativa de que atendessem a seus interesses. A ditadura militar no Brasil, por exemplo, foi sustentada, ou garantida, ou financiada por investimentos dos Estados Unidos. Traços do estabelecimento desta política neste período são evidenciados pela presença de bases militares norte-americanas na América do Sul durante a Guerra Fria sob o pretexto geral de uma possível ameaça comunista.

Hugo Chávez foi o precursor dos governos à esquerda na América Latina. Inspirado pelo revolucionário venezuelano Simón Bolívar, figura importante para a descolonização da América Espanhola e libertação da região, o então presidente da Venezuela é um ex-tenente que viu de perto as tensões no país quando ainda estava sob o governo de Carlos Andrés Pérez nos anos 90. Foi neste período

do que iniciou sua proposta de Revolução Bolivariana, implementada quando eleito presidente em 1998. Antes disso, tentou articular um golpe contra o governo, que fracassou e resultou em sua prisão por dois anos.

## RESENHA

O documentário busca mostrar como são articuladas as alternativas de esquerda ao capitalismo selvagem na América Latina, como pensam seus líderes e qual o respaldo norte-americano a respeito, especialmente da mídia. A forma como são retratados os presidentes explora o lado humano de cada um, mostrando relatos pessoais. O fato de que os líderes de Estado são representados agora por figuras mais próximas da sociedade, com histórias que os aproximam do povo, possui grande influência na maneira como é conduzido o documentário. Nota-se claramente que Oliver busca mostrar que a forma de governar mudou a vida das classes mais abastadas da sociedade, da qual os governantes no poder se aproximam.

O documentário faz uma análise temporal gradual, explicando inicialmente como foi o processo venezuelano e toda a trajetória de Hugo Chávez até sua chegada ao poder, a tentativa de golpe contra ele e sua retomada de poder, sempre contrastando com as ações do governo e da mídia norte-americana. É notável o papel dos Estados Unidos na tentativa de retirá-lo do poder e colocar um presidente mais simpático aos interesses norte-americanos, visto que a Venezuela possui uma enorme reserva petrolífera em seu território e um comércio de óleo em grande escala com os EUA. Chávez afirma que a mesma intenção é utilizada na invasão estadunidense ao Iraque: controle do petróleo. Foram feitas duras críticas quanto à naciona-

lização do petróleo venezuelano. Outro aspecto que chama a atenção é a influência da mídia (tanto local quanto internacional) nos procedimentos de poder, tais como decisões a respeito dos rumos da economia, escolha de líderes e respaldo sobre decisões políticas.

A partir de uma análise estrutural da Venezuela, Oliver faz a comparação com os outros países apontando suas diferenças e semelhanças, explicitando a maior união da América Latina após os governos de esquerda assumirem a liderança da região. O posicionamento dos outros líderes entrevistados sobre o relacionamento com os Estados Unidos é de respeito, mas prezando pelo fim da submissão aos interesses norte-americanos. Alguns tomaram medidas mais combativas, enfrentando as políticas dos EUA na região, como Hugo Chávez na Venezuela e Evo Morales na Bolívia, e outros de forma mais branda, negando apoio às políticas de sabotagem dos países vizinhos, como Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil.

Evo Morales foi outro presidente que recebeu duras críticas por seu posicionamento político. Índio e ex-líder do sindicato dos plantadores de coca, o presidente é crítico aos Estados Unidos e às suas políticas intervencionistas na América Latina. Um dos fatores de peso é a questão da legalização da coca no país, vista pela mídia estadunidense como algo inaceitável. É importante ressaltar que existe uma diferença entre a folha de coca e a cocaína: enquanto o consumo da folha vem de uma tradição indígena para aliviar a tensão das elevadas altitudes da Bolívia, a cocaína é uma modificação química da coca que resulta em efeitos completamente diferentes de sua matéria-prima. Uma das principais maneiras de intervenção no local é a presença do Drug Enforcement Administration (órgão federal estadunidense encarregado do

controle e repressão de narcóticos), que não agrada ao presidente, pois Morales acredita que a guerra contra as drogas faz parte dos interesses geopolíticos dos Estados Unidos. O DEA acabou sendo expulso junto com a Embaixada dos EUA da Bolívia, demonstrando o claro posicionamento do presidente a respeito das políticas norte-americanas.

Em relação à Argentina, após 50 anos seguindo as recomendações do FMI e resultando em uma grande crise que teve seu auge em 2001, o casal Kirchner chegou ao governo com a missão de fazer a economia voltar a crescer e tirar as pessoas da miséria. Oliver salienta que o motivo da vitória eleitoral foi a disposição dos Kirchner de enfrentarem os Estados Unidos e o FMI. Após o fim do mandato de Néstor, sua esposa Cristina é eleita e dá continuidade ao trabalho que foi iniciado pelo marido. As relações com a América Latina foram estreitadas desde então, uma das evidências foi a reaproximação com o Mercosul.

O Brasil na gestão de Lula mostrou-se mais inclinado a ser parceiro dos países latino-americanos. Oliver comenta que no fim de sua gestão Lula parece estar mais combativo do que antes, no entanto, as declarações do presidente deixam transparecer que suas ações foram mais brandas do que a de seus vizinhos. Os focos de sua gestão contemplavam melhorar a política externa com seus vizinhos, combater a pobreza e a fome. Isso não significou um rompimento brusco como foi feito na Venezuela ou na Bolívia, mas certamente não fugiu às críticas da imprensa. O presidente também condena o embargo à Cuba, afirma que não faz mais sentido visto que o cenário internacional é diferente daquele existente no período da Guerra Fria.

O Equador de Rafael Correa tomou um posicionamento mais agressivo em relação aos EUA, especialmente devido à

base militar norte-americana instalada no país. O presidente questionou a continuidade da instalação, especialmente porque não traz benefício algum, segundo ele. Sugeriu ainda que o Equador colocasse uma base militar em Miami para equiparar a situação, o que irritou profundamente os estadunidenses. Apesar disso, a relação entre os países ainda assim não parece ser muito conflituosa.

O país que parece ser menos reativo às políticas dos EUA é o Paraguai, sob administração de Fernando Lugo. No entanto, o presidente defende que deve haver uma aproximação intensa entre os países latino-americanos e que a dependência FMI não é uma opção razoável. Poucas declarações foram dadas pelo presidente cubano Raul Castro, mas percebe-se que ele apoia os governos de esquerda eleitos na América Latina.

Por fim, ao final do documentário, Barack Obama acabava de eleger-se presidente dos Estados Unidos. Ao contrário de Bush, pareceu estar mais disposto a dialogar com os países latino-americanos e causou boa impressão aos presidentes entrevistados. Visto que já se passaram 7 anos do lançamento do documentário, é possível afirmar que a política externa norte-americana de Obama foi mais amistosa em relação à América Latina do que no governo Bush.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O documentário busca questionar se os novos governos eleitos poderiam ser uma alternativa ao capitalismo selvagem promovido pela política externa norte-americana. De maneira pouco sutil, Oliver demonstra seu fascínio pela América Latina que foi construída a partir dos governos de esquerda eleitos. Apesar das duras críticas recebidas, o documentário explora a percepção de cada presidente sobre o próprio governo

e sobre o governo norte-americano. A visão do diretor é parcial, e em momento algum parece querer mostrar-se diferente. É um bom exercício de reflexão principalmente a respeito do papel que a mídia exerce na sociedade, além do fundo histórico que a América Latina possui em relação aos EUA.

