

ISSN: 2318-9711

O COSMOPOLÍTICO

V. 7 N. 2 DEZ. 2020



Dossiê
Objetivos de Desenvolvimento
Sustentável



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



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Reitor da UFF: Antonio Claudio Lucas da Nóbrega

Vice Reitor da UFF: Fabio Barboza Passos



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

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



CENTRO ACADÊMICO SERGIO VIEIRA DE MELLO

Coordenação d'O Cosmopolítico

ISSN ELETRÔNICO 2318-9711

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

O Cosmopolítico

Ano 9 – Niterói, RJ – dezembro 2020

Conselho Executivo

RAFAELA CÂNDIDO
Editora-chefe

DANIELE THOMASELLI
Subeditora-chefe

YASMIN RODRIGUES
Editora Científica

MARIANNA CAVALCANTE
Editora Consultiva

AMANDA ROCKERT
Editora Executiva

Capa:

Marllon Alves e Pamela Agnete

Fotos da capa:
Piro4d, para a Pixabay

Diagramação:
Isabela Goulart
Ketlyn Alfradique
Manuella Garcêz

Revisão da diagramação:
Amanda Rockert
Ellen Fortunato
Maria Luiza da Mata
Pedro Amaral

Revisão final:
Daniele Thomaselli
Marianna Cavalcante
Rafaela Cândido
Yasmin Rodrigues

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

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

Apoio



Conselho Editorial

Me. Alex Guedes Brum (FGV)
Dr. Antonio José Guimarães Brito (FURG)
Dr. Antonio Marcos Myskiw (UFFS)
Dra. Barbara Maria de Albuquerque Mitchell
Dr. Bruno Mendelski de Souza (UNISC)
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
Dra. Cristine Koehler Zanella (UFABC)
Dr. Davide Giacobbo Scavo (UFGD)
Dra. Erica Gomes Daniel Monteiro (UFF)
Dr. Fábio Borges (UNILA)
Dr. Felipe Paiva Soares (UFF)
Dr. Fernando Roberto de Freitas Almeida (INEST/UFF)
Dr. Flávio Luís Soares de Barros (USP)
Dr. Frederico Carlos de Sá Costa (UFF)
Dr. Gérson Wasen Fraga (UFFS)
Dra. Izadora Xavier do Monte (UnB)
Dr. Jayme Benvenuto Lima Junior (UFSC)
Me. José Antonio Fogolari (UNIAVAN)
Dra. Magda Guadalupe dos Santos (PUC-Minas)
Ma. Mariana da Gama Janot (UFF)
Dr. Moisés Lopes de Souza (UCLan)
Dra. Patrícia Gorisch (UNISANTA)
Dra. Paula Orrico Sandrin (PUC-Rio)
Ma. Rachel Silva da Rocha Coutinho (UFRJ)
Dr. Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos (UNESP)
Dra. Tatiana Vargas Maia (UNILASALLE - Canoas)
Me. Vinícius Armele dos Santos Leal (PUC-Rio)
Dr. Vitelio Brustolin (INEST/UFF)
Dr. Wellington Dantas de Amorim (EN)
Ma. Xaman Korai Pinheiro Minillo (UFPB)

Equipe Editorial

EDITORIA DE ADMINISTRAÇÃO

Alcenor Rodrigues Almeida Reis (INEST/UFF)
Amanda da Silva Rockert (INEST/UFF)
Beatriz Santos Vieira Anjos (INEST/UFF)
Beatriz Tenório de Oliveira (INEST/UFF)
Ellen Conceição Barbosa Fortunato de Souza (INEST/UFF)
Fábio Henrique Saldanha de Souza (INEST/UFF)
Gabriela Barros Klopper de Menezes (INEST/UFF)
Isabela Goulart Azevedo (INEST/UFF)
Ketlyn Rogéria da Silva Alfradique (INEST/UFF)
Manuella Assumpção Gonçalves Garcêz (INEST/UFF)
Maria Luiza Ferreira da Mata (INEST/UFF)
Marllon Alves de Oliveira Souza Silva (INEST/UFF)
Nathani Felix Manoel Alves (INEST/UFF)
Pamela França Vianna Aguiete Casado (INEST/UFF)
Pedro Amaral Miranda Calcagno Silva (INEST/UFF)

EDITORIA DE COMUNICAÇÃO

Alexandra Cristina Coutinho Coelho (INEST/UFF)
Amanda Mercedes de Oliveira (INEST/UFF)
Ana Elisa Omedes Brasil (INEST/UFF)
Ana Laura Marçal Monsiores (INEST/UFF)
Ana Luiza Moreira da Silva (INEST/UFF)
Danilo Cruz de Souza (INEST/UFF)
Eduarda Pacheco Souto (INEST/UFF)
Fernanda Martins de Souza (INEST/UFF)
Lívia Cristina Veiga Bernardo (INEST/UFF)
Marianna do Nascimento Oliveira Cavalcante (INEST/UFF)
Nicolas Gabriel Rodrigues (INEST/UFF)
Victória Cabral Moreira Ferreira Sanchez (INEST/UFF)

EDITORIA DE REDAÇÃO

Cecília Souza Grecchi (INEST/UFF)
Gabrielle Éboli Sampaio (INEST/UFF)
Heron Boaventura Belmok Andrade Fiório (INEST/UFF)
Eliza Guimarães Rouede de Andrade (INEST/UFF)
Icaro Souto Silva Mesquita (INEST/UFF)
Malu de Aguiar Gouvêa Aragão (INEST/UFF)
Maryana Tavares e Souza (INEST/UFF)
Mayara Sousa de Oliveira Nêris (INEST/UFF)
Patrícia Luízar Espinoza (INEST/UFF)
Rafael de Mattos Teixeira (INEST/UFF)
Thais Cristina Silva de Oliveira (INEST/UFF)
Thaisa da Silva Viana (INEST/UFF)
Thayane Pacheco Massopust (INEST/UFF)
Yasmin Rodrigues Dias da Motta (INEST/UFF)

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

RAFAELA MACHADO CÂNDIDO

Diante da pandemia da Covid-19, questionamentos acerca da condução da política e da economia ao redor do globo obtiveram destaque de uma maneira diferente. As relações internacionais foram chacoalhadas pela manifestação de autoridades, organizações não-governamentais, membros da comunidade acadêmica – a sociedade civil como um todo –, que clamam por justiça social em um momento sensível para toda a população mundial. As fissuras de nossas sociedades foram expostas pelas estatísticas: infraestrutura precária e segregação socioespacial são alguns dos fatores que definiram as perdas enfrentadas ao longo da pandemia. Além disso, a desinformação figura como catalisadora das contaminações e das controversas em debates políticos. Cabe pensar como a pandemia deixa evidente as contradições de nossos sistemas econômicos e políticos, em termos de prática e discurso. Ela não é um desastre natural ou efeito ocasional gerado pela ingestão de um animal silvestre, mas está ligada às ações humanas de extração de recursos do planeta.

É visível, nesse sentido, a necessidade de sociedades mais sustentáveis. Em 2015, a Agenda 2030 surgiu como instrumento de cooperação multilateral que consiste em uma Declaração, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, as quais tem sido incorporadas ao contexto nacional, definindo políticas públicas. A Agenda 2030 visa elevar o desenvolvimento do mundo e melhorar a qualidade de vida, objetivos que devem ser garantidos a todas as pessoas de todas as nações. O conceito de desenvolvimento sustentável, contudo, não é único, mas desdobra-se em inúmeras definições. Além do apoio de ávidos defensores da Agenda 2030 como a base para a superação da desigualdade, os ODS também sofrem críticas por terem sido pensados de modo a adaptar populações ao funcionamento do mercado, e não enquanto sugestão alternativa.

Essa edição d'O Cosmopolítico, portanto, se baseia em uma visão ampla

Editorial

acerca das problemáticas que tangem os ODS. Quais são as limitações que embargam o alcance dessas metas? Há necessidade de uma agenda que proponha mudanças mais profundas, ou cabe aos governos a adaptação às metas estabelecidas? Os ODS são nossa melhor alternativa diante da necessidade de uma ação pragmática? A partir de produções feitas em meio ao “novo normal”, nosso objetivo é levar nossos leitores a refletir sobre os desafios e as possibilidades dessas metas, diante de realidades sócio-econômicas tão díspares. Dentre os trabalhos apresentados nessa edição, portanto, destacamos os textos relativos à saúde do migrante, à alimentação e à igualdade de gênero no âmbito dos ODS.

Por fim, prestamos aqui nossa homenagem a todas as famílias que foram impactadas pela pandemia e a todas as vidas perdidas. À cada pessoa impossibilitada de ver seus familiares, conduzir seus negócios ou que esteja vivenciando o luto. Agradecemos também pela incessante dedicação da comunidade acadêmica em pensar alternativas para a superação da realidade atual, como a equipe que trabalhou para a conclusão de mais um volume d'O Cosmopolítico. Desejamos a todos uma boa leitura.

Sumário

DOSSIÊ

“Se o campo não planta a cidade não janta”: uma análise da relevância da atuação do MST na garantia do ODS 2 no Brasil a partir da crise do arroz de 2020

Thayane Massopust

14

A categorização do refugiado e a implementação da Agenda 2030: um olhar a partir do ODS 3 e do fluxo de venezuelanos para o Brasil

Alcenor Reis e Rafaela Machado Cândido

31

TRABALHOS APROVADOS

O direito à liberdade religiosa no Sistema Intramericano: um estudo sobre o artigo 12 da Convenção Americana de Direitos Humanos

Pedro Henrique Azevedo

51

Kobani: um passo promissor na luta pela autonomia

Flavia Felix Costa e Juliana Almeida Weizel de Fontoura Barreto

70

A questão do Mar do Sul da China: entre o Direito Internacional e a interpretação chinesa

Ewerton Lucas Bezerra Ramos, Letícia Cristina Perim Vervloet e Breno Bastos Poupel

87

Sumário

Entre a existência e a não-existência: o uso político de pessoas em movimento no contexto do mito das belas damas e guerreiros justos

Ana Carolina Freitas da Silva e Tatiana de Brito Uchôa

102

20 anos da implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança: uma análise à luz das questões de gênero

Isabela Góis Duarte

117

COLUNAS

Ecocídio e o Tribunal Penal Internacional: a crise ambiental na Amazônia brasileira reacende o debate

Thaísa Viana

131

(In)segurança digital: o sistema de ciberdefesa brasileiro

Beatriz Tenório de Oliveira

142

Igualdade de gênero até 2030: o Brasil está preparado?

Gabrielle Éboli

149

O direito da mulher ao esporte no Oriente Médio: a presença feminina em estágios iranianos

Daniele Thomaselli e Rafael de Mattos

158

A geopolítica comercial da Parceria Econômica Global Abrangente (RCEP) para a China

Mayara Sousa de Oliveira Nêris

166

Sumário

CULTURA

Democracia em Vertigem

Malu de Aguiar Gouvêa Galvão

176

PARCERIA

O Plano Nacional de Ação Brasileiro e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº5: uma relação de sinergia?

Fabírcia Poyares Pacheco do Sul Felipe e Laryssa Lopes de Oliveira Barbosa

183



Dossier

Thayane
Massopust

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

“SE O CAMPO NÃO PLANTA, A CIDADE NÃO JANTA¹”: UMA ANÁLISE DA RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MST NA GARANTIA DO ODS 2 NO BRASIL A PARTIR DA CRISE DO ARROZ DE 2020

“SE O CAMPO NÃO PLANTA, A CIDADE NÃO JANTA”: AN ANALYSIS OF THE RELEVANCE OF MST IN GUARANTEEING SDG 2 IN BRAZIL FROM THE 2020 RICE CRISIS

RESUMO: O artigo busca reforçar a importância dos movimentos sociais para a realização de direitos civis e justiça social, focando na atuação do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST). Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) contam com a ação destes movimentos para que as demandas da população sejam ouvidas, aproximando-as dos tomadores de decisão ou confrontando-os quando estes vão por um caminho oposto aos interesses do povo. Para tanto, será utilizada a teoria marxista para breve análise destes movimentos. Além disso, serão trazidos dados e notícias sobre as reações do governo federal à crise dos preços do arroz. Dessa forma, o objetivo do artigo é trazer a relevância da atuação do MST na garantia do ODS 2 para a população brasileira, especialmente em um contexto adverso de crise em meio a uma pandemia.

Palavras-chave: MST; ODS; soberania alimentar; crise do arroz; teoria marxista.

ABSTRACT: The article aims to highlight the importance of social movements in regards to the realization of civil rights and social justice, focusing on the Landless Workers' Movement (MST). The Sustainable Development Goals (SDGs), therefore, rely on the actions of these movements to guarantee that people's demands are heard, partnering decision-makers or confronting them when their chosen path is not coherent to people's interests. Hence, marxist theory will be a tool for analysing such movements. Also, news and data will be used



¹ Lema associado aos movimentos camponeses. Pode-se encontrar exemplos de seu uso em https://twitter.com/MST_Oficial/status/1316727116004761601 e <https://mst.org.br/2020/07/09/mais-do-que-nunca-se-o-campo-nao-plant-a-cidade-nao-janta/>.

to point out the government's responses to the rice price crisis. In this sense, this article seeks to call attention to the relevance of MST in guaranteeing the realization of SDG 2 to Brazilian people, especially in an adverse context of a crisis in the middle of a pandemic.

Keywords: MST; SDG; food sovereignty; rice crisis; marxist theory.

1 INTRODUÇÃO

Os anos de 2019 e 2020 foram derradeiros para a população brasileira no que tange à segurança e soberania alimentar. O Brasil tem visto, nos últimos 5 anos, um aumento vertiginoso de famílias em situação de insegurança alimentar, enquanto o governo federal, presidido por Jair Bolsonaro, tem focado seus esforços em garantir os interesses dos grandes latifúndios e do agronegócio, inclusive criminalizando movimentos sociais (SILVEIRA, 2020). As políticas neoliberais do ministro da economia Paulo Guedes entram em confronto direto com medidas que protegem o direito humano à alimentação adequada² à população brasileira. Pela política ineficiente de segurança alimentar, o agronegócio tem aproveitado a alta no dólar para direcionar suas produções para o mercado externo, mais rentável no momento (MARCHESINI, 2020). Esse movimento causou a alta no preço de diversos alimentos, em especial o arroz, situação problemática especialmente para as famílias em situação de insegurança alimentar.

Uma das medidas possíveis para que o Estado garanta o acesso popular a alimentos considerados base para a alimentação do país é por meio da estocagem de alimentos. A estocagem de alimentos faz parte de uma política de regulação dos preços no mercado interno, impedindo que alimentos que fazem parte da cesta básica do brasileiro tornem-se caros a ponto de parte da população não ter a possibilidade de acessá-los. A estocagem de alimentos está estagnada desde fevereiro de 2019, consequência do sucateamento da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) aliado a intenções de transferir para a iniciativa privada as estocagens antes controladas pela Companhia (VENCES-LAU, 2020).

Nesse momento, o governo federal, para além da política defasada de estocagem de alimentos, trabalha ativamente no desmonte de mecanismos de

2 "O direito humano à alimentação adequada consiste no acesso físico e econômico de todas as pessoas aos alimentos e aos recursos, como emprego ou terra, para garantir esse acesso de modo contínuo. Esse direito inclui a água e as diversas formas de acesso à água na sua compreensão e realização. Ao afirmar que a alimentação deve ser adequada entende-se que ela seja adequada ao contexto e às condições culturais, sociais, econômicas, climáticas e ecológicas de cada pessoa, etnia, cultura ou grupo social." (CONSEA, 2014)

controle da sociedade civil para a questão, com o exemplo da extinção, em Setembro de 2019, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de assessoramento direto à presidência da república, composto majoritariamente por membros da sociedade civil, que também o presidia, além de outras medidas que serão tratadas no artigo. Ao limitar os mecanismos oficiais de intervenção popular, o Brasil regride no monitoramento e fiscalização dessas políticas. De acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), os movimentos sociais têm papel fundamental como titulares de responsabilidade na garantia do direito à alimentação adequada (FAO, 2014b).

O artigo será dividido em 3 partes principais: a elucidação de alguns conceitos a serem trabalhados, como o entendimento de movimentos sociais, os ODSs e, mais especificamente, o ODS 2; o que a crise do preço do arroz de 2020 pode ensinar sobre a importância dos movimentos sociais na garantia do direito humano à alimentação adequada e, conseqüentemente, do sucesso do ODS 2, trabalhando especificamente o papel do Movimentos dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais Sem Terra (MST) no Brasil e, por fim, como a atuação do MST tem sido crucial para a promoção da segurança e da soberania alimentar tanto para as famílias do campo, quanto para as famílias da cidade.

2 CONCEITOS

As ideias trabalhadas no artigo serão baseadas em alguns conceitos-chave. Será a partir deles que as interpretações acerca da atuação dos movimentos sociais e a própria identidade do MST serão formuladas, além de registrar o que são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), explicando mais a fundo o ODS 2. Sem adentrar nas críticas ao próprio modelo de desenvolvimento sustentável que pretende sustentar um capitalismo verde em vez de romper com o sistema capitalista em si, a intenção é, a partir da compreensão do papel dos movimentos sociais como mobilizadores de classe e de garanti-dores de direitos civis e sociais, demonstrar a relevância da atuação do MST na caminhada em direção à realização do ODS 2 no Brasil. Dessa forma, essa segunda parte tratará da elucidação destes conceitos.

2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS E TEORIA MARXISTA

A máxima “a história de toda sociedade até nossos dias é a história da luta de classes”, entoada por Karl Marx e Friedrich Engels (2019, p. 23), serve como ponto de partida para tratar a teoria marxista neste trabalho. A luta de classes referida não se resume a operários e burguesia industrial, mas à oposição entre “oprimidos e opressores”, adaptada à realidade material da sociedade em dado momento histórico. Apesar de Karl Marx (1818-1883) não ter desenvolvido especificamente uma teoria dos movimentos sociais, a teoria marxista utiliza-se de seus estudos para compreender as bases e os horizontes destes, levando em conta o caráter de agentes de mudança social dos movimentos de massas. Sobre os caminhos da teoria marxista para os movimentos sociais, Guimarães e Guerra (2013) demonstram que a intenção é “[...] entender a realidade a partir de uma perspectiva histórico-ontológica, buscando abranger as determinações objetivas e subjetivas dos processos sociais” (p. 65).

Apesar de os movimentos sociais guardarem em si um caráter revolucionário por, a partir da luta de classes, reivindicarem mudanças nas estruturas opressoras da sociedade – como privações econômicas, políticas e culturais – a teoria marxista dos movimentos sociais não trata em si dos processos revolucionários. De todo modo, é uma importante ferramenta tanto para analisar os grupos, quanto para definição de suas estratégias e horizontes. A teoria marxista, portanto, para além de uma ferramenta de análise, é um instrumento de luta e, mais especificamente, de realização da práxis revolucionária (GOHN, 1997). Sobre esta práxis, Gohn elucida: “[...] práxis transformadora do social, que se realiza em conexão com a atividade teórica, por meio da atividade produtiva e/ou da atividade política.” (GOHN, 1997, p. 176).

Naturalmente, a teoria marxista serviu de base para diferentes interpretações sobre a organização popular, o papel do partido e sobre o próprio desenho estratégico. O presente artigo privilegia os estudos de Rosa Luxemburgo. Como explicam Guimarães e Guerra (2013), Rosa Luxemburgo acreditava que o desenvolvimento da consciência de classe – de acordo com a materialidade em dado momento histórico – aconteceria a partir da organização da luta das massas. Observa-se que o papel do partido é entendido menos como responsável pela incitação à organização, e mais como um “porta-voz de seus anseios, intérprete de suas vontades.” (GUIMARÃES; GUERRA, 2013, p. 68).

Rosa Luxemburgo (1871-1919) defendia, portanto, que a práxis se constrói com as experiências de luta das massas, que se organizam em busca de revo-

lucionar as relações sociais que as confinam em uma subalternidade, sem que isso signifique deixar de lado a importância do partido político ou movimentos sindicais – eles simplesmente ocupam um lugar diferente do protagonismo o qual os foi reservado pelo leninismo, por exemplo. É necessário destacar a impossibilidade de se apartar os movimentos sociais de seu caráter político (como as teorias que ignoram o caráter político dos movimentos sociais, afastando-os da luta de classes), pois as lutas estão direcionadas a problemas impostos por uma estrutura sustentada pelo sistema vigente. Gohn (1997, p. 182) segue: “A posição de Rosa defende a valorização de todas as ações de massas contestatárias às formas de opressão, porque todas elas têm caráter político”.

2.2 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODSS) E O ODS 2

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) nascem como uma continuação dos trabalhos iniciados e desenvolvidos pelos Objetivos do Milênio (ODMs). A declaração que trabalha essa iniciativa, desde sua formulação e motivações até métodos de realização das metas estabelecidas e padrões de monitoramento e avaliação é a Agenda 2030. Foram estabelecidos 17 objetivos, resultantes das deliberações do Grupo de Trabalho Aberto para a elaboração dos ODS (GTA-ODS), formado em 2012, a partir da Rio +20.

Os ODSs foram oficializados em 2015, integrando a declaração da Agenda 2030. A agenda sustenta suas ações pelos 5 P's (pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria), focando os resultados de seus objetivos em prol das pessoas, do planeta e da prosperidade, buscando a paz como único contexto possível de sucesso desses objetivos e dependendo da colaboração universal dos *stakeholders*, estabelecendo parcerias entre diversos atores internacionais pelo seu sucesso.

Assim como os ODMs, a erradicação da pobreza é a grande preocupação da nova agenda. No entanto, essa nova era de objetivos traz consigo a necessidade de atingi-los pelas bases do desenvolvimento sustentável, trabalhando com a integração entre as dimensões econômica, social e ambiental. Dessa forma, todos os 17 objetivos representam 17 frentes de atuação dentro desses pilares, cada um com metas próprias e passíveis de territorialização.

O foco deste trabalho é compreender mais a fundo o ODS 2 (“Fome Zero e Agricultura Sustentável”), cujo escopo é o combate à fome, a promoção de

práticas agrícolas sustentáveis por meio do acesso à terra, às tecnologias e ao mercado e do incentivo à agricultura familiar, bem como garantir a segurança alimentar das populações, combatendo a desnutrição e promovendo a alimentação de qualidade a todos e todas. Algumas metas específicas do ODS 2 servirão como norte para as argumentações do artigo: as metas 2.1, 2.3 e 2.4, que tratam mais diretamente da erradicação da desnutrição e promoção da segurança alimentar a partir da garantia de acesso à terra, ao incentivo à agricultura familiar, sistemas de agroecologia, agrofloresta, produção orgânica de alimentos, proteção das produções para autoconsumo e dos saberes tradicionais de cuidado com a terra.

2.3 MOVIMENTO DOS TRABALHADORES E DAS TRABALHADORAS RURAIS SEM TERRA (MST)

O MST surge em 1984, “fruto do agravamento das desigualdades sociais e da repressão no meio rural, algumas das consequências nefastas da ditadura militar que, de certa forma, ainda vigoram no Brasil” (SANTOS, 2010, p. 4). Sem a pretensão de se debruçar mais profundamente na história do surgimento do movimento, o MST será analisado aqui a partir do que é e do que sua agenda representa em termos de horizonte social e organização política. No entanto, algumas questões sobre seu surgimento têm maior relevância para esta análise.

O MST é um movimento independente, e surge com uma estratégia de resistência por acampamentos, onde se constroem experiências democráticas e ocorre uma ressignificação do espaço ocupado.

O acampamento se constrói como espaço público de ressocialização e inclusão de pessoas postas à margem da sociedade e ao mesmo tempo se apresenta como forma de reivindicação do direito à terra, em defesa da urgência da reforma agrária. (SANTOS, 2010, p. 4)

Ser independente não significa que o movimento se isola do envolvimento com outros atores políticos, tendo demonstrado apoio a projetos de partido que correspondam às suas pautas. Seu nascimento tem relação direta com movimentações do Partido dos Trabalhadores (PT), e o grupo tem apoiado tradicionalmente a candidatura do ex-presidente Lula³, por exemplo. Isso não

³ Sobre o assunto, alguns exemplos podem ser encontrados em: <https://sindipetronf.org.br/em-cartao-povo-mst-oficializa-apoio-a-candidatura-lula/>, sobre 2018, e em: <https://www1.folha.uol.com.br/>

exclui, no entanto, o caráter independente do movimento. É possível afirmar, portanto, que o MST:

[...] mantém relações sociais, políticas, econômicas e culturais com outros sujeitos sociais, seja este uma organização de trabalhadores, uma instituição pública ou mesmo privada, que incidem na dinâmica interna de seus processos. (PEREIRA; REIS, 2018, p. 1252)

Desde sua concepção, o MST carrega bandeiras que identificam a luta do campo como pertencente a uma estrutura social que abriga diferentes tipos de opressão, tendo como um de seus pilares a “luta por mudanças sociais no país” (MST, s/a). A forma como o movimento descreve suas bandeiras torna evidente o cunho popular, de classe, para além da agenda do campo. Sua luta se dá na consonância entre interesses dos trabalhadores rurais e o reconhecimento de que estes estão inseridos em uma macroestrutura que determina as condições de vida de todos e todas na sociedade⁴.

3 CRISE DO ARROZ, RESPOSTAS DO GOVERNO BOLSONARO E ATUAÇÃO DO MST

A FAO (2014a) determina 5 componentes do direito à alimentação, sendo eles disponibilidade, estabilidade, acessibilidade, sustentabilidade e adequação. São todos fatores igualmente indispensáveis para a garantia da segurança alimentar, mas o foco deste tópico será principalmente na estabilidade. Este é o componente que lida diretamente com a regularidade do fornecimento de alimento, ou seja: o resguardo do direito à alimentação em face a diversos tipos de adversidade, como oscilações na safra, alterações no preço da produção, entre outros. Existem mecanismos para que o governo federal cumpra com esse objetivo, sendo um deles a estocagem de alimentos.

O objetivo dessa estratégia é regular o preço de algumas *commodities* no mercado interno, priorizando aquelas que são tradicionalmente de consumo da população. O alimento estocado é comprado dos produtores quando o mercado não consegue absorver devidamente o produto, e pode também regular o preço na medida em que garante a presença do artigo no mercado mesmo em momentos de safra baixa ou pouca oferta. O estoque no Brasil é feito tanto pelos armazéns da CONAB, quanto por empresas privadas. Quanto ao arroz, os

folha/brasil/ult96u37587.shtml, sobre 2002.

4 Para acessar em detalhes as bandeiras do movimento, bem como a descrição de sua estrutura organizativa, acesse: <https://mst.org.br/quem-somos/>.

estoques chegaram a atingir 1 milhão e meio de toneladas em 2011, com presença em todo o Brasil. O cenário atual é de estagnação em 21.000 toneladas desde Fevereiro de 2019 e a quantidade vinda da agricultura familiar é nula (VENCESLAU, 2020).

A necessidade de se falar do volume dos estoques de arroz foi escancarada durante a crise nos preços do arroz, em meio a pandemia da COVID-19. Alguns fatores contribuíram para o choque, mas a alta no dólar se destaca (CIRILO, 2020). Durante a pandemia, o mercado internacional de *commodities* tem vivido um desabastecimento, o que chamou a atenção dos produtores nacionais, aliando-se ao fato de que o preço do dólar bateu sucessivos recordes ao longo desse ano, se mantendo em alta durante todo o período. Em busca de maximizar seus lucros ganhando em dólar, o agronegócio voltou sua produção para o mercado externo – as exportações de arroz nos primeiros 8 meses de 2020 cresceram 73% comparadas ao mesmo período de 2019, ainda que em meio a uma pandemia (MARCHESINI, 2020). O volume baixo de estoque de arroz – um dos alimentos mais presentes na mesa de brasileiras e brasileiros – permitiu que o peso da fuga da produção fosse sentido mais profundamente, já que faltou ao governo a capacidade de intervenção nos preços.

O Ministério do Meio Ambiente do governo Jair Bolsonaro, dirigido atualmente por Ricardo Salles – para quem a pandemia seria o momento perfeito para “passar a boiada” – mantém relações próximas aos interesses do agronegócio (SHALDERS, 2020). As respostas do governo, portanto, focaram na mitigação das consequências que a evasão do produto do mercado interno causaram ao consumidor final, como derrubar a Tarifa Externa Comum (TEC) aplicada à importação do arroz até o final do ano de 2020 (ainda que os maiores fornecedores de arroz para o Brasil sejam Paraguai, Uruguai e Argentina, para os quais a TEC não se aplica)⁵ e pedir “patriotismo” aos donos das grandes redes de supermercado, pedindo a prática de uma margem de lucro mínima (ignorando que a variação do preço começa antes do produto chegar às prateleiras dos supermercados)⁶.

Essa situação prejudica principalmente famílias em situação de insegurança alimentar, cujos gastos com o grão chegam a R\$3,03 a mais do que a média de famílias com segurança alimentar plena (SILVEIRA, 2020). Enquanto isso, o ministro da economia Paulo Guedes afirma que a alta no preço do arroz tem

5 CIRILO, 2020

6 BOLSONARO, 2020

relação com uma “enxurrada de dinheiro” recebida pelas camadas mais pobres da população, referindo-se ao auxílio emergencial de R\$600 disponibilizado pelo governo, considerando o auxílio suficiente para melhorar as condições de vida dos brasileiros e aumentar a demanda a ponto de gerar um desequilíbrio no mercado (ARROZ..., 2020).

A FAO caracteriza segurança alimentar da seguinte forma:

“[...] acesso à alimentação de qualidade nutricional, que respeite aspectos histórico-culturais das regiões, e que seja assegurado por políticas públicas responsivas e sistemas de apoio”. (FAO, 2014a, p. 7)

No Brasil, o grau de insegurança alimentar é medido a partir da Escala Brasileira de Medida Direta e Domiciliar da Insegurança Alimentar. Dados do IBGE de 2020 apontam que entre 2017 e 2018, 84,9 milhões de pessoas enfrentavam algum tipo de insegurança alimentar no Brasil, cenário com fortes tendências de agravamento durante a pandemia. As famílias do Norte e Nordeste são as mais vulneráveis nesse cenário (36,1% e 38,1%, respectivamente⁷). Importante variável para a análise é a de que o Brasil voltou a integrar o mapa da fome, com 6,5% da população vivendo em situação de extrema pobreza (DA VEIGA, 2020). A realidade da população expressa em dados põe em cheque a afirmação de que o auxílio emergencial teria melhorado de forma tão contundente a condição de vida dos brasileiros.

A escalada dos preços expõe a relação de fragilidade do Brasil em relação às movimentações do agronegócio, além de uma cadeia produtiva que prioriza lucros cada vez maiores acima das vidas do campo e da cidade. Os estoques extremamente reduzidos de alimentos estratégicos, como o arroz, contribuíram para uma resposta insuficiente do governo federal. José Guilherme Vieira, professor de Economia da UFPR, em entrevista para o UOL, sintetizou a situação: “A redução dos estoques foi totalmente incorreta. A formação de estoques é uma garantia de alimentação para o povo. É uma segurança alimentar. Além disso, é um instrumento de regulação do preço”. (UOL, 2020)

Em meio às flutuações tão prejudiciais à garantia da segurança alimentar do povo, o MST foi capaz de manter seu arroz orgânico, proveniente de terras da reforma agrária e de agricultura familiar, a preços estáveis. O pacote adquirido das cooperativas continuou R\$5,50, um preço até 25% mais barato do que o praticado pelos grandes produtores, mais fáceis de serem encontrados nas

7 BRASIL, 2019.

prateleiras dos supermercados (OLIVEIRA, 2020).

Alguns fatores permitem ao MST manter seus preços constantes, ainda que em meio à alta do dólar, baixa oferta do produto no mercado nacional e alta demanda da população. Um deles é sua cadeia produtiva, baseada em repasses de custos justo para todos os envolvidos. Dessa forma, o produtor recebe um valor justo pela sua produção, que chega ao consumidor final com um preço suficiente para garantir a lucratividade do negócio, pagar o produtor e cobrir todos os custos envolvidos no processo. Além disso, ainda que seja o maior produtor de arroz orgânico da América Latina, de acordo com o Instituto Riograndense do Arroz (Irga), 70% de toda sua produção é voltada para o mercado interno (SPERB, 2017). Isso os tornou menos suscetíveis às flutuações do dólar, em contraste com os grandes produtores que, na falta de limites em relação à cota de exportação, destinaram volumes recordes da produção para fora a fim de maximizar lucros⁸.

Não apenas por meio dos preços estáveis o MST ofereceu uma resposta diferenciada à crise: o movimento também se engajou em ações de responsabilidade social, sendo responsável pela doação de mais de 3.000 toneladas de alimentos por todo o Brasil, oriundos de produção própria (WEISSHEIMER, 2020). Isso faz parte da responsabilidade histórica que o MST assume com a classe trabalhadora brasileira, reforçando o entendimento de que a luta do campo não está apartada do cotidiano das cidades. Sobre o assunto, os estudos ecossocialistas fornecem úteis subsídios para se trabalhar, a partir da teoria, a indissociabilidade das relações entre a exploração do proletariado e dos limites do meio-ambiente.

4 A ATUAÇÃO DO MST E SUAS CONVERGÊNCIAS COM O ODS2

Cada um dos objetivos da Agenda 2030 dispõe de metas próprias. Essas metas determinam pontos de atenção, a serem trabalhados e territorializados pelos países. No ODS 2, as metas 2.1, 2.3 e 2.4 serão nosso foco no momento. O Brasil faz parte dos 193 signatários da Agenda 2030, portanto assume o compromisso de incorporá-las em sua própria agenda de desenvolvimento, independente de mudanças de governo. A fim de elucidar os argumentos do artigo, abaixo estão as definições de cada uma das metas, de acordo com a Pla-

8 EXPORTAÇÕES de arroz crescem 96% e podem bater recorde. Canal Rural, s/l. 4 set. 2020. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/arroz/exportacoes-de-arroz-crescem-96-e-podem-bater-recorde/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

taforma Agenda 2030:

2.1: Até 2030, *acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas*, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos

2.3: Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive *por meio de acesso seguro e igual à terra*, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não-agrícola.

2.4: Até 2030, *garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos* e implementar práticas agrícolas robustas, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças do clima, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que *melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo*. (IPEA; PNUD, s/a, grifo nosso)

O direito à alimentação e a segurança alimentar, no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2014a) auxiliam na interpretação dessas metas. Desde 1974, o conceito de segurança alimentar evoluiu de simples disponibilidade de alimentos a preços razoáveis e a todo momento para acesso à alimentação de qualidade nutricional, que respeite aspectos histórico-culturais das regiões, e que seja assegurado por políticas públicas responsivas e sistemas de apoio (FAO, 2014a).

Alguns conceitos são chave para distinguir a qualidade da situação dos titulares de direito. Estar ao abrigo da fome, por exemplo, está longe de ser sinônimo de garantia de alimentação adequada. Enquanto aquele significa o mínimo, ligado à própria garantia da vida, este fala sobre a necessidade de se ter uma infraestrutura que permita a soberania alimentar à população pelos seus próprios meios, incluindo o acesso à comida orgânica, minimamente processada e nutricionalmente rica.

As instituições do Estado, como titulares de obrigação, devem se basear em certos princípios para que esse direito seja de fato estendido à população. Dessa forma, é necessário, principalmente, adotar medidas legislativas, administrativas, econômicas e sociais a fim de garantir a progressão do direito à alimentação, adotando o princípio da não-regressão, que impede os Estados de adotarem ou permitirem medidas que causem perdas no acesso ao direito, e atentar-se à não-discriminação, para que ninguém seja deliberadamente privado deste direito.

No entanto, o que se percebe pelas medidas adotadas pelo governo de Jair Bolsonaro, tanto em seu primeiro ano, quanto durante a pandemia, é que o Estado têm prioridades que não as famílias que “plantam” e a população que “janta”. Nem todo mundo perdeu com a crise do arroz, pelo contrário: o agro-

negócio se beneficiou do dólar alto e da escassez do produto interna e externamente. O agronegócio vai muito além do “pop” que vemos na TV, da industrialização e modernização do campo.

Cabe, portanto, uma breve explicação sobre o agronegócio e seu contraste com a agroecologia. De acordo com Silva e Terra (2018, p. 1256), o agronegócio é “a produção orientada pelos preceitos capitalistas, onde o foco da produção é a mercadoria e não o atendimento das necessidades reais da sociedade”. Nessa lógica, a maximização dos lucros é a centralidade do negócio, ainda que para isso precise haver uma superexploração dos recursos naturais, utilização de pesticidas altamente perigosos (HHPs), monocultura e altíssima concentração de renda e terra, impedindo acesso de milhares de famílias ao seu direito de viver da terra. Não por acaso, o Brasil ocupa o primeiro lugar mundial na compra de HHPs⁹, 43,7% do cerrado já foi desmatado para a expansão da agropecuária¹⁰ e 45% da área rural está concentrada nas mãos de 1% das propriedades agrícolas¹¹.

Na contramão do agronegócio, está a agroecologia. Pode-se entendê-la da seguinte forma:

A agroecologia é uma concepção de ciência produzida a partir de diversos campos de conhecimento, estabelecidos em torno da noção de ecologia e aplicados a unidades de análise (agroecossistemas), visando apoiar o processo de transição de uma agricultura convencional (baseada nos preceitos tecnológicos e socioculturais da “revolução verde”) para uma agricultura ecologicamente sustentável. (NETO, 2008, p. 72)

Importante levar em conta o caráter social da agroecologia. A forma de produção vai considerar, para além de produtividade, os impactos socioambientais da prática. A agricultura existe em consonância com os limites da terra, as necessidades das famílias produtoras e os impactos sociais, como oferecer alimento de qualidade e gerar remuneração justa pelos excedentes comercializados, sem contar com a oposição radical ao modelo latifundiário de concentração de terras. É na agroecologia que os saberes tradicionais são valorizados e aplicados na cadeia produtiva. O trabalhador do campo, os povos da floresta, quilombolas e indígenas são integrados ao processo.

O Programa Agrário do MST, lançado em 2014, prevê a utilização de práticas agroecológicas em sua produção, o que pode ser amplamente observado em seus assentamentos. Comprometer-se com a agroecologia significa com-

9 GONZALES, 2020.

10 PONTES, 2020.

11 OXFAM BRASIL, 2019.

prometer-se com o fornecimento de alimentos saudáveis, proveniente da agricultura orgânica para toda a população brasileira. O Guia Alimentar para a População Brasileira informa que uma alimentação saudável e nutricionalmente rica tem como base produtos minimamente processados, reforçando a importância da atuação do movimento para a saúde alimentar da população. Esse fator se intensifica ao se somar à compreensão do alimento enquanto direito humano, sem que este possa ser sujeitado à lógica do lucro.

Além disso, os assentamentos do MST têm a função social de garantir às famílias sem terra um amplo espaço de colaboração, guiado pelo cooperativismo, onde elas podem viver, produzir, se alimentar e se sustentar. A cultura de promoção da educação entre os trabalhadores e suas famílias também está no cerne do movimento, que adicionou ao seu Programa Agrário formações em agroecologia, técnicas de agricultura pautadas na ciência e tecnologia, bem como a garantia de educação escolar (MST, 2014).

Para a FAO, os movimentos sociais agem na garantia do direito à alimentação de forma ativa, como titulares de responsabilidade para com a sociedade civil. Sua atuação está ligada, entre outros, à representação dos grupos sociais frente aos poderes executivo e legislativo. Os movimentos sociais ocupam não apenas o lugar de agregadores de demandas, como influenciam diretamente na defesa desse direito (FAO, 2014b). Portanto, isso legitima a atuação do MST enquanto relevante para que as famílias da reforma agrária e sem-terra tenham acesso à terra e, conseqüentemente, levem alimentos de qualidade à mesa do brasileiro, garantindo a realização das metas relacionadas ao ODS 2 de ponta a ponta.

5 CONCLUSÃO

O direito à alimentação foi incluído em 2010 na constituição federal de 1988, por meio da Emenda 64 que alterou o texto do Art. 6º, mas ainda não prevê nenhum mecanismo obrigatório de garantia a esse direito (BRASIL, 2019). Os caminhos escolhidos pelo governo Jair Bolsonaro e seu ministro da economia Paulo Guedes demonstram raso compromisso com a garantia da segurança alimentar da população. Ainda que medidas de ataque à agricultura familiar e à nutrição de qualidade tenham sido postas em prática ao longo de todo o governo – como o ataque ao Guia Alimentar para a População Brasileira¹², o fim

¹² MARIZ, 2020.

do CONSEA, a aprovação de 118 novos agrotóxicos em meio à pandemia¹³, entre outras – a baixa capacidade de gerenciar as movimentações do agronegócio a fim de minimizar as consequências para a população foram palpáveis, amplamente sentidas e vistas nas prateleiras dos supermercados.

Dessa forma, ao observar as ações do MST durante a crise, informadas pelo seu programa de ação e pela estrutura organizativa do movimento, entende-se o quanto a segurança alimentar do brasileiro pode se beneficiar ao fortalecer sua luta. Orientando-se para a soberania alimentar, o MST compromete-se não apenas em fornecer alimentos de qualidade, mas em desenvolver a autonomia alimentar, o direito de escolha por alimentos nutricionalmente ricos e a preços justos para toda a cadeia produtiva, proveniente de agricultura familiar, utilizando-se da ciência e tecnologia em comunhão com a natureza, sem deixar nenhum indivíduo de lado.

Ao analisar o contraste das respostas dos dois atores, especialmente a partir do contexto atual de perseguição e criminalização dos movimentos sociais, percebe-se a urgência de se lutar pela sua proteção. Garantir políticas de valorização de pequenos agricultores, exigir a proteção e ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, ter a reforma agrária como horizonte são algumas das pautas a serem discutidas. É necessário, ainda, questionar a dependência econômica do Brasil ao agronegócio, que nos subordina à monocultura, à perda da biodiversidade e ao extermínio dos povos tradicionais.

REFERÊNCIAS

ARROZ subiu porque vida dos pobres melhorou, diz Paulo Guedes. **IG**, s/l. 15 set. 2020. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2020-09-15/arroz-subiu-porque-vida-dos-pobres-melhorou-diz-paulo-guedes.html>. Acesso em: 24 jan. 2021.

BOLSONARO pede 'patriotismo' de redes de supermercado para evitar alta da cesta básica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/bolsonaro-pede-patriotismo-de-redes-de-supermercado-para-evitar-alta-da-cesta-basica.shtml>. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. CONAB. Série Histórica de Estoques Públicos - Arroz. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**. III Relatório PIDESC. DF, Brasília, 2019.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. **Guia alimentar para a população brasileira**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

13 GRIGORI, 2020.

CAMPOS, Ana Cristina. **IBGE: insegurança alimentar grave atinge 10,3 milhões de brasileiros**. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 17 set. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-09/ibge-inseguranca-alimentar-grave-atinge-103-milhoes-de-brasileiros>. Acesso em: 24 jan. 2021.

CIRILO, Bruno. **Arroz chega a custar R\$ 40, e setor diz que preço deve continuar em alta**. UOL, São Paulo, 8 set. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/08/preco-do-arroz-dispara.htm>. Acesso em: 24 jan. 2021.

CONSEA. **Direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar**. DF, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>. Acesso em: 24 jan. 2021.

DA VEIGA, Patrícia. **Segurança alimentar e nutricional em tempos de pandemia**. Conexão UFRJ, Rio de Janeiro, 8 abr. 2020. Disponível em: <https://conexao.ufrj.br/2020/04/08/seguranca-alimentar-e-nutricional-em-tempos-de-pandemia/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

EXPORTAÇÕES de arroz crescem 96% e podem bater recorde. Canal Rural, s/l. 4 set. 2020. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/arroz/exportacoes-de-arroz-crescem-96-e-podem-bater-recorde/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

FAO. **Cadernos de Trabalho sobre o Direito à Alimentação**: Caderno 1. Roma: FAO, 2014a.

FAO. **Cadernos de Trabalho sobre o Direito à Alimentação**: Caderno 9. Roma: FAO, 2014b.

FAO. **Glossário sobre o Direito à Alimentação**. Roma: FAO, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GONZALES, Jeny. **Brasil atinge recorde de consumo de agrotóxicos altamente perigosos, diz relatório**. Mongabay, s/l, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2020/03/brasil-atinge-recorde-de-consumo-de-agrotoxicos-altamente-perigosos-diz-relatorio/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

GRIGORI, Pedro. **Em meio à pandemia, governo Bolsonaro aprova 118 agrotóxicos em dois meses**. Agência Pública, 13 mai. 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/05/em-meio-a-pandemia-governo-bolsonaro-aprova-96-agrotoxicos-em-dois-meses/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

GUIMARÃES, Maria Clariça Ribeiro; GUERRA, Eliana Costa. **Movimentos sociais e transformação societária: concepções teóricas presentes na tradição marxista**. Revista Katálisis. Florianópolis. v. 16, n. 1, p. 63-71. jan./jun. 2013.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2004.

MACHADO, Moisés; ROCHA, Daniete Fernandes; CAMPOS, Mauro Macedo. **Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero)**. Segurança Alimentar e Nutricional. Campinas. v. 22 n. 2. 2015.

MARCHESINI, Lucas. **Em meio à crise, exportação de arroz no Brasil cresceu 73% em 2020**. Metrôpoles, DF, Brasília, 11 set. 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/em-meio-a-crise-exportacao-de-arroz-no-brasil-cresceu-73-em-2020>. Acesso em: 24 jan. 2021.

MST. **Programa agrário do MST**. São Paulo: Secretaria Nacional do MST, 2014. Disponível

em: <https://mstbrasilien.de/wp-content/uploads/2014/02/Cartilha-Programa-agr%C3%A1rio-do-MST-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MST. **Quem somos.** s/l. s/a. Disponível em: <https://mst.org.br/nossa-historia/84-86/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

NETO, Canrobert Costa. Relações entre agronegócio e agroecologia no contexto do desenvolvimento rural brasileiro. In: FERNANDES, Bernardo Mançano (Org.). **Campesinato e agronegócio na América Latina: a Questão Agrária atual.** São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 71-83.

OLIVEIRA, Caroline. **Como o MST consegue vender arroz a um preço justo em meio à alta do valor?** Brasil de Fato, São Paulo, 17 set. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/17/como-o-mst-consegue-vender-arroz-a-um-preco-justo-em-meio-a-alta-do-valor>. Acesso em: 24 jan. 2021.

OXFAM BRASIL. **Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira.** s/l, 27 ago. 2019. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

PEREIRA, Simone Silva; REIS, Ana Terra. **O movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST): emancipação dos sujeitos e transformação social.** Revista de Políticas Públicas. São Luís. vol. 22, 2018, pp. 1249-1268.

PONTES, Nádia. **Desmatamento no Cerrado volta a crescer em 2020.** DW, s/l, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3n2LD>. Acesso em: 24 jan. 2021.

SALATI, Paula; TOOGE, Rikardy. **Veja quais países lideram a venda e a compra de arroz do Brasil.** G1, s/l, 11 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/09/11/veja-quais-paises-lideram-a-venda-e-a-compra-de-arroz-do-brasil.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2021.

SHALDERS, André. **Passando a boiada: 5 momentos nos quais Ricardo Salles afrouxou regras ambientais.** BBC, Brasília, 1 out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>. Acesso em: 24 jan. 2021.

SILVEIRA, Daniel. **Fome no Brasil: em 5 anos, cresce em 3 milhões o nº de pessoas em situação de insegurança alimentar grave, diz IBGE.** G1, Rio de Janeiro, 17 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/17/fome-no-brasil-em-5-anos-cresce-em-3-milhoes-o-no-de-pessoas-em-situacao-de-inseguranca-alimentar-grave-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2021.

SPERB, Paula. **Como o MST se tornou o maior produtor de arroz orgânico da América Latina.** BBC, Nova Santa Rita, 7 mai. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39775504>. Acesso em: 24 jan. 2021.

VARGAS, Maria Cristina; DA SILVA, Nivia Regina (Org.). **De onde vem nossa comida?** São Paulo: Expressão Popular, 2016.

VENCESLAU, Igor. **Um mapa animado da crise do arroz.** Outras Palavras, São Paulo, 16 set. 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/o-mapa-animado-da-crise-do-arroz/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

WEISSHEIMER, Marco. **MST doa 3 mil toneladas de alimentos durante pandemia.** Brasil de Fato, Porto Alegre, 20 ago. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/20/mst-doa-3-mil-toneladas-de-alimentos-durante-pandemia>. Acesso em:

“SE O CAMPO NÃO PLANTA, A CIDADE NÃO JANTA”

24 jan. 2021.

*Alcenor Reis e
Rafaela Machado
Cândido*

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

A CATEGORIZAÇÃO DO REFUGIADO E A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030: UM OLHAR A PARTIR DO ODS 3 E DO FLUXO DE VENEZUELANOS PARA O BRASIL

THE CATEGORIZATION OF THE REFUGEE AND THE IMPLEMENTATION OF AGENDA 2030: A LOOK FROM SDG 3 AND THE FLOW OF VENEZUELANOS TO BRAZIL

RESUMO: Desde que a definição de refugiado foi estabelecida na Convenção de 1951, o conceito tem sido colocado em debate pelo surgimento de outros motivos que levam à migração forçada. Dado que a Agenda 2030 estabelece os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para todos os povos, o objetivo deste artigo é discutir sobre a necessidade de ampliação da categoria Refugiado, a fim de possibilitar o alcance das metas da Agenda em relação a esse grupo vulnerável. O trabalho tem por finalidade apontar que a ampliação do conceito permite que o alcance dos ODS seja mais eficaz. Como estudo de caso, será analisado o fluxo de venezuelanos ao Brasil, que desde 2019 contam com a classificação de seu país de origem como um caso de grave e generalizada violação de direitos humanos, conforme propôs a Declaração de Cartagena. Para demonstrar o impacto da questão jurídica nos ODS, serão apresentados os desafios dos venezuelanos no acesso à saúde em território brasileiro, com base no Objetivo 3 da Agenda 2030. O trabalho foi realizado a partir de revisão bibliográfica de autores que versam sobre os fluxos de refugiados mistos e novas categorias em discussão.

Palavras-chave: refúgio; Brasil; Venezuela; objetivos do desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT: Since the definition of refugee was established in the 1951 Convention, the concept has been put up for debate by the emergence of other reasons leading to forced migration. Given that the 2030 Agenda sets the Sustainable Development Goals (SDGs) for all peoples, the purpose of this paper is to discuss the need for the expansion of the refugee category in order to enable the achievement of the goals of the Agenda in relation to this vulnerable group. The paper aims to demonstrate that the expansion of the concept allows the achievement of the SDGs to be more effective. As a case study, the flow of Venezuelans to Brazil will be analyzed, who since 2019 counts with the classification of their coun-



try of origin as a case of serious and widespread human rights violation, as proposed by the Cartagena Declaration. To demonstrate the impact of the legal issue on the SDGs, the challenges of Venezuelans in accessing health care in Brazilian territory will be presented, based on Goal 3 of Agenda 2030. The work was conducted based on a literature review of authors who deal with mixed refugee flows and new categories under discussion.

Key-words: refuge; Brazil; Venezuela; sustainable development goals.

1 INTRODUÇÃO

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), desde o início da crise política e econômica na Venezuela, em 2015, cerca de 5 milhões de pessoas se deslocaram do país¹, dando forma a um fluxo migratório misto, no qual há solicitantes de refúgio e outros migrantes que utilizam as mesmas rotas de acesso aos territórios vizinhos. Dentre eles, o Brasil é um dos destinos mais procurados por deslocados venezuelanos na América do Sul. Com a chegada de número expressivo dessas pessoas ao Brasil, o governo federal teve de lidar com um fluxo de pessoas em situação de vulnerabilidade, que não era incluída na definição formal de refugiado na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Uma das alternativas encontradas pelo Estado brasileiro a fim de lidar com o caso excepcional da Venezuela foi a concessão de um visto temporário para acolhida humanitária, o que não implica em assimilação da pessoa que recebe a assistência à condição de refugiado ou apátrida (BICHARA, 2019). Segundo Silva e Jubilut (2018), o Brasil vinha reconhecendo os venezuelanos de forma mais geral como migrantes forçados e, dessa forma, sujeitos às regras internas do país sobre migração e sem as garantias de proteção fornecidas pelo regime de refugiados.

Somado ao estigma associado ao migrante e a resistência tanto da população local quanto de governos de estados e cidades, a falta de um aparato jurídico para os deslocados vulneráveis oriundos da Venezuela cria uma situação conflitiva com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançados em 2015 pelas Nações Unidas. Essas questões dificultam o acesso desses indivíduos aos direitos mais básicos. Afinal, o sistema internacional tem como premissa necessária ao acesso aos Direitos Humanos o vínculo com um Estado Nação.

¹ Um resumo dos números relativos ao refúgio pode ser encontrado em: ACNUR. Venezuela. c2001-2021b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>. Acesso em: 22 nov. 2020.

Hoje, porém, esse cenário está em transformação, com o reconhecimento, em 2019, da situação venezuelana como um caso de grave e generalizada violação dos Direitos Humanos, como proposto pela Declaração de Cartagena de 1984 e previsto pela Lei 9374/2017. Partindo desse marco, o trabalho tem por finalidade investigar se a ampliação do conceito que caracteriza o refugiado permite que o alcance dos ODS seja mais eficaz. Para tanto, alguns objetivos são descrever o fluxo migratório misto de venezuelanos oriundo da crise agravada em 2015; apontar os entraves impostos pela limitação na categoria formal de refugiado no contexto brasileiro recente, e o impacto disso na aplicação da Agenda 2030 a esse grupo de migrantes forçados. Nesse sentido, o reconhecimento da grave e generalizada violação aos Direitos Humanos na Venezuela é um exemplo de como a ampliação do escopo do refúgio é positiva para os solicitantes.

A pandemia do novo coronavírus expôs e vem reforçando que o cuidado com a saúde não é responsabilidade exclusivamente individual – é a atuação coletiva que promove o bem-estar. Nada mais necessário, portanto, que voltar os olhos para a implementação do ODS 3, relativo à boa saúde e bem-estar, na vida dos refugiados. A temática do refúgio ainda ocupa pouco espaço na academia, e, menos ainda, com relação aos ODS. Nesse sentido, o trabalho visa contribuir para a literatura relativa ao tema a fim de reunir informações relevantes para a formulação de políticas públicas para refugiados. Ressaltamos, ainda, que o trabalho considerou dados coletados antes da pandemia, o que restringiu a análise.

A seção inicial do artigo apresenta as questões jurídicas que envolvem o refúgio. Haverá exposição dos primeiros aparatos internacionais de proteção após a Segunda Guerra Mundial e da incorporação desses instrumentos à legislação brasileira. Em seguida, a próxima seção descreve o contexto com o qual se deparam os venezuelanos que chegam ao Brasil, com o objetivo de salientar a dificuldade de acesso à saúde e o que foi alterado com a definição da Venezuela como um caso de violação circunscrito em Cartagena. Por fim, em um último tópico, será finalmente discutida a necessidade de ampliação da categoria formal de refúgio.

2 HISTÓRICO DE QUESTÕES JURÍDICAS DO REFÚGIO

A definição formal de refugiado é prevista pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951, quando o público alvo da categorização eram os europeus que se deslocaram devido à perseguição política, por grupo social, nacionalidade, etnia e religião, em decorrência da Segunda Guerra Mundial. Um dos pontos marcantes da Convenção é o princípio do *non refoulement*, que impede a devolução de quaisquer solicitantes de refúgio a seu país de origem até que seu processo seja finalizado. Na época, esperava-se que o deslocamento de pessoas fosse um problema a ser solucionado. A restrição definida pelo aparato, no entanto, se mostrou insuficiente devido a percepção de que os fluxos de migrantes forçados ao redor do mundo não decrescia com o tempo.

Desde então, o conceito tem sido revisto a fim de abranger as vulnerabilidades que geram o deslocamento forçado. Figura como dispositivo adicional o Protocolo de 1967, responsável pela retirada do recorte espaço-temporal da Convenção de 1951. Além disso, foi criada a Declaração de Cartagena de 1984 que, não vinculante, recomenda a incorporação do caso de grave e generalizada violação de Direitos Humanos às situações que caracterizam refúgio.

O Brasil tem sido atuante no regime de proteção aos refugiados desde o princípio deste. Não somente ratificou a Convenção de Genebra em 1960, durante o governo de Juscelino Kubitschek, mas é parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958, tendo recebido um escritório da instituição em solo brasileiro. Jubilut (2007) ressalta, porém, que a atuação do escritório se voltou para o reassentamento dos refugiados, devido ao acordo entre o Brasil e o ACNUR de preservação da limitação geográfica da Convenção, somente recebendo refugiados oriundos da Europa. Segundo a autora, o período ditatorial também influenciou nesse aspecto, visto que havia um cuidado em não acolher indivíduos que pudessem se opor a regimes próximos ao vigente no Brasil, apenas permitindo o trânsito destes em seu território para reassentamento em outro Estado.

O Protocolo de 1967 entrou em vigor no Brasil em 1972, quando caiu a reserva temporal do refúgio, ao passo que as limitações geográficas foram retiradas apenas anos depois. Em 1997, já em um contexto democrático, foi sancionada no país a Lei 9.474, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980. Nela, foram determinantes, além da manutenção do previsto pelo já implementado Protocolo, a incorporação da Declaração de Cartagena, que adiciona como

causa do refúgio a grave e generalizada violação dos Direitos Humanos, e a constituição do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão responsável por deliberar acerca das solicitações de refúgio em solo brasileiro. A lei institucionalizou o refúgio no Brasil, e é notória a intenção do Estado de estabelecer bases para a ação humanitária, primeiramente através de uma definição expandida da categoria.

A mais recente legislação neste âmbito é a Nova Lei de Migração 13.445, sancionada em maio de 2017. A iniciativa muda o tom do tratamento à questão, substituindo o anterior Estatuto do Estrangeiro, criado durante a ditadura militar e baseado em princípios de segurança nacional. A Lei 13.445/17 traz maior comprometimento com a garantia de direitos das categorias incluídas em seu texto, em consonância com a Constituição Federal de 1988 e com a própria noção de Direitos Humanos. Seu escopo abrange, inclusive, categorias não contempladas pelo antigo estatuto². Importante citar, no entanto, que ela substituiu apenas o Estatuto do Estrangeiro, mantendo inalterada a Lei 9.474.

Foi com base na Lei 9.474 que, em junho de 2019, o Brasil reconheceu a crise na Venezuela como uma situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos. Em 2018, das 61.681 solicitações de reconhecimento de refugiado por nacionais venezuelanos, apenas 5 foram reconhecidos (BRASIL, s.d.). A decisão foi tomada, nesse sentido, a fim de agilizar o processo para o volume crescente de solicitantes que chegavam ao Brasil. Enquadrar a situação venezuelana no escopo da Declaração de Cartagena permite a interpretação de que todo fluxo migratório oriundo da Venezuela é consequência da grave violação de direitos humanos no país. Essa decisão trouxe implicações para uma mudança na orientação do tratamento da população deslocada, desenvolvidas adiante.

3 OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O ACESSO À SAÚDE PELOS REFUGIADOS

Segundo Brolan et al (2017), os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) em torno de um mundo mais igualitário marginalizaram a situação de não-nacionais, haja vista que não houve um ODM que explicitamente se apli-

2 Para mais informações sobre tais categorias, ver: PROTEÇÃO do apátrida, o asilado político, a questão da acolhida humanitária ou dos próprios brasileiros no exterior. Gov. br, [202-] Brasil. Ministério da Justiça e Segurança pública, online. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/apostila-migracao-modulo-2>. Acesso em: 2 dez. 2020.

casos de migrantes, refugiados ou apátridas. Vale ressaltar que, por conta dessa desigualdade, em 2013, o *Goals for Governance and Global Health (Go4Health)* – consórcio de pesquisa que visa avançar no conceito de um contrato social global como primeiro articulado na Declaração do Milênio e propor objetivos e uma estrutura de governança centrada num quadro de responsabilidades partilhadas mas diferenciadas³ – solicitou aos governos o cumprimento progressivo de suas

[...] obrigações básicas mínimas de saúde para as populações vulneráveis, como estrangeiros, pessoas deslocadas e minorias que vivem dentro de suas fronteiras, e que respondam aos desafios de saúde e às iniquidades resultantes do movimento humano transfronteiriço. (BROLAN et al, 2017, p. 2, tradução nossa⁴)

A estratégia de ação global, por conseguinte, foi transformada da ênfase sobre a população nacional em direção a todos os povos, independente do vínculo ou não com entidades estatais. Em 2015, após o fim do prazo para o alcance dos Objetivos do Milênio, foi pensado um novo plano das Nações Unidas (ONU). A Agenda 2030 reúne 17 objetivos voltados para as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. Cada um deles é composto por metas que estimulam a ação em áreas importantes tanto para a humanidade quanto para o planeta. Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável totalizam 169 metas a serem desenvolvidas e aplicadas pelos países. Neste trabalho, nos debruçamos sobre o Objetivo 3, de assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

A Agenda 2030 propõe ODS cujas metas são integradas, de modo a alcançar a totalidade do bem-estar individual e público. O ODS 3, especificamente, foi delineado a partir de uma necessidade de garantia da vida saudável, nos mais diversos aspectos. Desde os ODM, diversos desafios foram superados no âmbito da saúde global, como a queda da mortalidade infantil e a melhoria na luta contra o vírus HIV. Ao mesmo tempo, crescem os casos de doenças crônicas, como cardiovasculares e respiratórias e “estima-se que as perdas econômicas para os países de renda média e baixa provenientes destas doenças ultrapassaram US\$ 7 trilhões até 2025” (OBJETIVO, 201-). Os cenários econômicos, sociais e ambientais variam de nação para nação, e a Agenda definiu metas gerais que podem e devem ser aplicadas de acordo com as necessidades nacio-

3 Para mais informações, acesse: GO4HEALTH. About. [201-?]. Disponível em: <http://www.go4health.eu/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

4 No original: “[...] *their minimum core right to health obligations for vulnerable populations, such as non-nationals, displaced persons and minorities that live within their borders, and to be responsive to in-country health challenges and inequities resulting from cross-border human movement.*”

nais.

Cabe salientar, no entanto, que embora as metas e objetivos tenham sido redigidos em prol de toda a humanidade, na prática, há obstáculos para o seu estabelecimento e consolidação. O artigo 23 da Convenção de 1951 garante o direito a serviços de saúde mental e física aos refugiados, assim como a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 25. Apesar do amparo jurídico, contudo, o cenário atual ainda é de grande desafio para o atendimento de pessoas deslocadas, por diversos motivos. O primeiro e mais visível fator é a indocumentação, pois “[...] migrantes em situação irregular podem frequentemente ser avessos à partilha de dados pessoais com qualquer administração – incluindo hospitais ou serviços médicos – por medo e/ou desconfiança.” (ABBAS et al, 2018, p. 3, tradução nossa⁵). Além disso, a dificuldade de comunicação pela barreira do idioma pode ser um agravante para impedir a triagem e tratamento adequado por possíveis inconsistências na narração de sintomas e histórico familiar.

A posição do migrante, especialmente do refugiado, na discussão sobre saúde global, é de extrema vulnerabilidade. O motivo da problematização acerca do acesso à saúde pelos refugiados decorre de seu status atípico no sistema internacional. Isto porque, além do mencionado, Emma Haddad (2008) aponta que no sistema de Estados nacionais em que vivemos, estar ligado a um aparato estatal é o que garante, legalmente, algum nível de acesso a direitos. Assim, enquanto um indivíduo não tiver sua solicitação de refúgio atendida, ele estará em um limbo jurídico – e, mesmo após esse reconhecimento, ainda enfrentará a falta de políticas públicas pensadas para sua vulnerabilidade. É isso que será ilustrado pelo caso dos migrantes venezuelanos que chegam ao Brasil.

3.1 OS VENEZUELANOS NO BRASIL

A crise política e econômica que assola a Venezuela desde 2013 ocorre em decorrência de fatores que remontam ao pós-Guerra Fria. Com a queda do Muro de Berlim, governos neoliberais ascenderam pelo globo, fortalecendo instituições com essa visão. O Fundo Monetário Internacional (FMI), então, propôs reformas de caráter neoliberal aos países latinoamericanos, as quais não obtiveram sucesso. As nações que as implementaram sofreram com de-

5 No original: “[...] migrants in irregular status can often be averse to sharing personal details with any administration – including hospitals or medical services – out of fear and/or distrust.”

semprego, inflação e endividamento externo, o que gerou um cenário propício para que líderes populistas encontrassem aceitação do povo.

Foi assim que Hugo Chávez foi eleito na Venezuela, em 1998. Seu governo foi caracterizado por uma gestão voltada para a classe trabalhadora, o que se manifestou através de programas assistencialistas. Tais programas, baseados fortemente na exportação do petróleo venezuelano, foram significativamente abalados pela queda dos preços da commodity e diminuição das receitas na metade da década de 2010. Vale ressaltar que a economia venezuelana é pouco diversificada, quase unicamente suportada pelo petróleo e combustíveis minerais, responsáveis por 83% do valor exportado pela Venezuela em 2016, segundo a base de dados do *TradeMap* (ITC, 2021). O líder populista, contudo, se deparou com dificuldades ao combater à inflação e embargos econômicos externos, e a situação da Venezuela se deteriorou de tal maneira que um volume expressivo de cidadãos passou a se deslocar em direção aos países vizinhos. Dentre as pessoas que cruzam a fronteira até o Estado brasileiro, existe uma variedade de realidades e motivações, mas é fato que a violação dos direitos mais básicos faz com que os refugiados utilizem as mesmas rotas e serviços destinados aos migrantes voluntários, o que, segundo Silva (2011), não deve descaracterizar a sua real necessidade.

Os fluxos mistos, de acordo com Silva (2011), tornam-se uma barreira ao atendimento ideal de refugiados, pois os mesmos acabam por ser avaliados pelas rotas e meios utilizados para a tentativa de integração, quando as razões para seu deslocamento deveriam ser o núcleo de quaisquer caracterizações. Essa maneira de lidar com os migrantes impede a análise das especificidades de cada caso e mantém em uma lacuna jurídica o migrante vulnerável que não se encaixa como asilado, refugiado ou apátrida (BICHARA, 2019). Até 2018, apenas 23 solicitações de refúgio haviam sido concedidas aos venezuelanos (BICHARA, 2019).

Soma-se a essa questão o fato de o governo federal delegar aos estados e cidades a responsabilidade pela integração local dos venezuelanos. Há forte resistência em assumir tal papel. Os migrantes são frequentemente associados à causa dos problemas de serviços públicos locais, e afirma-se que eles não têm direito de usufruir dos mesmos, embora a Constituição Brasileira garanta o acesso universal à saúde e educação, por exemplo (SILVA; JUBILUT, 2018). Tais direitos são, além de preconizados pela Declaração Universal dos Direi-

tos Humanos (DUDH), objetivos compartilhados por 193 países signatários da Agenda 2030, incluindo o Brasil. A Declaração afirma o desejo do cumprimento de cada uma delas em todas as nações e povos, e em todos os segmentos da sociedade (ONU, 2015). Nesse sentido, as questões jurídicas e sociais já apresentadas que dificultam o acesso, no Brasil, dos venezuelanos aos direitos mais básicos, geram uma situação conflitiva com os Objetivos da Agenda.

O número de solicitações de refúgio por parte dos venezuelanos no Brasil vinha aumentando consideravelmente, tendo passado de 201 em 2014 a 61.681 em junho de 2019, segundo o CONARE (BRASIL, s.d.). À medida que isso ocorria, o volume de pessoas cruzando a fronteira não foi comportado pela capacidade de efetivo pessoal do CONARE, o que gerou um acúmulo de solicitações a serem avaliadas. Os venezuelanos solicitantes de refúgio, desse modo, tiveram de lidar com a demora na ação estatal em definir seus destinos, o que revela uma política migratória até então despreparada e ainda pouco definida. Até mesmo a concessão de residência temporária, instituída em 2016, carrega obstáculos, como o caráter provisório e a necessidade de comprovação de renda para a autorização permanente.

Pode-se observar que em 15/08/2018, das 22.263 solicitações de refúgios de venezuelanos de 2014 a 2017, restavam pendentes de instrução e julgamento 22.175 (99,6% do total). Grande quantidade de casos em situação indefinida que estavam aguardando um posicionamento do CONARE, o que era grave e representava uma grave omissão do Estado, demonstrando a incapacidade do Brasil em lidar de maneira oportuna a demanda de refúgio, que, pela lei, deveriam tramitar em regime de urgência, a fim de evitar incerteza jurídica prejudicial e danosa para a readaptação e inclusão social dessas pessoas. A Declaração de Cartagena de 1984, que adicionou a grave e generalizada violação de direitos humanos como sendo uma hipótese de refúgio, diversamente da Convenção de 1951 dos Refugiados, não é vinculante. Assim, a hipótese trazida pela Declaração não foi aplicada a casos que poderiam ser contemplados por essa ampliação de situações de reconhecimento. (SILVA; ABRAHÃO, 2019, p. 273)

Em junho de 2019, porém, o governo brasileiro, por meio de um Estudo de País de Origem (EPO), reconheceu a crise na Venezuela como um caso de “grave e generalizada violação dos direitos humanos” (MINISTÉRIO, 2019), em consonância com o inciso III do art. 1º da Lei 9374/2017. Essa mudança na interpretação das solicitações de refúgio permitiu a concessão de um número expressivo de status de refugiado a venezuelanos, que passaram a contar com o respaldo jurídico brasileiro para os direitos estabelecidos na Convenção de 1951. A categoria é, segundo Silva (et al, 2020, p. 36),

[...] responsável por 88,0% do total de fundamentações aplicadas no período 2011 a 2019. Foram 24.429 pessoas reconhecidas através da referida fundamentação, aplicada, principalmente, aos refugiados venezuelanos (20.875 pessoas refugiadas, que correspondem a 85,4% das pessoas reconhecidas como refugiadas com base

nesta fundamentação).

Com base nessa mudança, a questão apresentada é a relevância da ampliação da categoria, a partir do caso dos venezuelanos no Brasil, que contam hoje com o reconhecimento da causalidade proposta em Cartagena. Tal reconhecimento impactou diretamente no tratamento para com a população venezuelana. A partir do reconhecimento da condição de refugiado, o acesso desses migrantes forçados a processos de regularização e atendimento de saúde pôde-se dar de maneira completa. Analisando a partir da Operação Acolhida, a atuação do governo brasileiro facilitou o acesso à alimentação, higiene pessoal, vacinação e atendimentos de saúde. Até junho de 2021, 7.489 pessoas em situação de refúgio estavam sob cuidados da Operação Acolhida no Brasil, segundo a ACNUR (c2021).

A condição de saúde na Venezuela se agravou com a crise política e econômica no país. A falta de alimentos, remédios e de recursos básicos para o sistema de saúde venezuelano prejudicou gravemente o cumprimento do ODS 3 a partir do governo nacional do país vizinho. Doocy (et al, 2019), oferece informações importantes a esse respeito. Segundo o autor, “a deterioração da infraestrutura de saúde pública resultou no aumento da mortalidade infantil e materna; aumento da transmissão de doenças transmitidas por vetores, HIV e tuberculose; e surtos de doenças evitáveis por vacinas” (GARCÍA; CORREA; ROUSSET, 2019; GRILLET et al, 2019; PAGE et al, 2019; TORRES; CASTRO; 2019 apud DOOCY et al, 2019, p. 80, tradução nossa⁶). Somando a isso, ainda, Marlúcia Seixas (2019 apud DOOCY et al, 2019), para a Fiocruz, também alerta para o aumento da incidência de zoonoses como a malária e a doença de Chagas na Venezuela em crise, transbordando para países vizinhos como o Brasil e a Venezuela. Em Roraima em 2017, 61,1% dos casos de varíola no estado acometeram venezuelanos.

O acesso dos refugiados venezuelanos ao Sistema Único de Saúde (SUS) permitiu que venezuelanas grávidas dessem a luz em hospitais mais preparados que os do país de origem. Entre 2016 e 2018, houve um aumento de 456% de partos de venezuelanas apenas no Hospital Materno-Infantil de Boa Vista. O acesso também permitiu uma melhora do tratamento antirretroviral em venezuelanos infectados pelo HIV, que encontravam dificuldades financeiras e

6 No original: “[t]he deteriorating public health infrastructure has resulted in rising infant and maternal mortality; increased transmission of vector-borne illnesses, HIV, and tuberculosis; and outbreaks of vaccine-preventable diseases”

logísticas para continuar adequadamente o tratamento na Venezuela. Segundo estimativa da UNAIDS, quase 60.000 pessoas com HIV viviam em insegurança sanitária, não tendo acesso à terapia antirretroviral no país vizinho brasileiro (DOOCY et al 2019).

A operação de apoio do Brasil aos refugiados venezuelanos disponibilizou testes rápidos para a detecção de diversas doenças como malária e HIV, possibilitando o diagnóstico e tratamento das condições. Entretanto, os hospitais de Roraima relataram que o alto crescimento da demanda de atendimento tem levado ao esgotamento do estoque de diversos itens essenciais como seringas e medicamentos antibióticos (DOOCY et al, 2019).

Os dados disponíveis com relação à saúde dos migrantes e os limites do trabalho não permitiram que o presente artigo fosse desenvolvido a partir de uma análise quantitativa profunda. Assim, tomando por base obras e outros trabalhos que analisaram o caso da saúde dos venezuelanos, concluímos, em concordância com Brolan et al (2017), que a coleta de dados é essencial para o desenvolvimento de medidas que abarquem essas populações e tanto autoridades como pesquisadores podem ser encorajado pela *Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators* (IAEG-SDGs). De acordo com o autor,

[...] os indicadores nacionais dos GDS precisam incorporar a alocação fiscal de recursos para o nível de emergência e não-emergência para esses grupos específicos. Isto é particularmente importante no contexto do SDG 3, que procura assegurar vidas saudáveis para todos, especificamente a Meta 3.7 (“[...] assegurar acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva...”) e a Meta 3.8 (“Alcançar cobertura universal de saúde...”). (BROLAN et al, 2017, p. 3, tradução nossa⁷)

Além dos obstáculos para a integração, como a xenofobia e falta de recursos nas cidades fronteiriças, o Brasil está diante de um desafio para o qual necessita de investimento em setores não tão óbvios, mas necessários, como o de estatística.

4 AMPLIAÇÃO DA CATEGORIA FORMAL DE REFÚGIO

Como já apresentado, a Segunda Guerra foi um conflito decisivo para a constituição de aparatos jurídicos que versam sobre o refúgio. O que vale ressaltar, ainda, é que os migrantes voluntários não obtiveram atenção jurídica

⁷ No original: “[...] national SDG indicators need to incorporate fiscal allocation of resources for emergency and non-emergency level for these specific groups. This is particularly important in the context of SDG 3, which seeks to ensure healthy lives for all, specifically Target 3.7 (“... ensure universal access to sexual and reproductive health-care services[...]”) and Target 3.8 (“Achieve universal health coverage[...].”).”

semelhante.

[...] a movimentação que não era derivada das perseguições estabelecidas na Convenção e no Protocolo, caracterizada como voluntária, não recebeu, nesse período, uma proteção específica, isto é, um documento próprio, sendo regulado de forma genérica por outros documentos que garantiam direitos humanos, deixando para os Estados uma ampla capacidade reguladora, desde que atendessem esses direitos. Esse movimento continuou a ser tratado como migração, para diferenciar o caráter específico da movimentação em decorrência da perseguição. Nesse ponto, as migrações voluntárias foram tratadas como um gênero, sem uma ação específica, enquanto as forçadas se tornaram espécie. (SILVA, 2011, p. 207)

Dessa maneira, o autor aponta que a falta de proteção aos migrantes voluntários permitiu que os países adotassem restrições que os colocavam em uma situação de risco social, visto que o refugiado acaba por ser colocado sempre em comparação com o migrante voluntário. O que Silva (2011, p. 210) salienta é que “quanto maiores as barreiras, maiores serão as tentativas dos migrantes de tentarem se livrar de uma lógica estatal que simplesmente impõe a perseguição e o não respeito a qualquer garantia”. Isso não significa que o Estado não seja soberano sobre seu território, mas sim que a estratégia de restrição desmedida, que não ampara o indivíduo, coloca-o em uma situação de risco social por ser, de acordo com a legislação, ilegal em determinada localidade.

Silva (2011) considera que o discurso contrário à concessão do refúgio se fortalece com a solicitação de pessoas que não se encontram na situação, ao invés de sublinhar a necessidade enfrentada por esses indivíduos. Cabe ressaltar que a xenofobia não distingue entre migrantes forçados e voluntários. Mas, a respeito do tratamento estatal, encarar os fluxos migratórios mistos como uma parcela homogênea da população desconsidera que eles abarcam uma variedade de razões para migrar, bem como condições socioeconômicas distintas, o que faz com que as políticas públicas sejam produzidas a partir de dados que consideram os menos vulneráveis, mas sejam aplicados a todos. Assim, lidar com migrantes e refugiados da mesma maneira fere o princípio da equidade, prejudicando a garantia de direitos.

Para que essa distinção ocorra, o debate a respeito da ampliação da categoria de refugiados deve ser retomado. Não se trata de utilizá-lo como um conceito guarda-chuva que abarque todas as causas da migração, mas justamente considerar os fatores que tornam o deslocamento uma necessidade. A multiplicidade das causas da migração faz com que a discussão permaneça aberta, pois a vulnerabilidade de alguns casos aponta para a necessidade de proteção

internacional. Portanto, cabe verificar a causa e a situação dos migrantes vulneráveis sobre os quais está o debate de englobar ou não na definição formal de refugiado.

Uma dessas categorias são os refugiados ambientais, cuja definição estabelecida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), refere-se a pessoas que decidem ou são obrigadas a deixar suas casas devido a alterações repentinas ou progressivas no meio ambiente, que tiveram suas vidas adversamente afetadas. A escassez de recursos naturais e o aquecimento global são as principais causas do surgimento do refugiado ambiental. Essa categoria pode ser dividida em dois casos: deslocados por alterações ambientais (causadas pelo homem ou não) e aqueles que migraram fugindo de conflitos políticos que se iniciaram por uma modificação no ambiente. O uso do termo refúgio, segundo Lopes, Ab'saber e Hossne (2012, p. 414), tem contribuído para a sensibilização das mudanças no clima, porque “colocou um rosto humano nas consequências das alterações climáticas”. Ao discutirem sobre o termo, esses autores apontam que os desastres naturais vêm produzindo mais refugiados que as guerras e os conflitos, o que expõe a gravidade da situação.

A motivação econômica da migração também entra em pauta. Vale ressaltar que a discussão acerca de refugiados econômicos está relacionada ao direito ao desenvolvimento, considerado direito humano desde a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986). Diferente do migrante econômico, que pode viver em seu país de origem mas decide migrar em busca de melhores condições de vida, o refugiado econômico seria caracterizado pela impossibilidade de subsistência. Partindo da premissa que os Direitos Humanos são indivisíveis, os direitos econômicos e sociais fazem parte de um conjunto de deveres assumidos pelos Estados junto à sociedade internacional, e não podem ser excluídos em matéria de proteção internacional (SOUSA; BENTO, 2013). Como “a violação de direitos econômicos e sociais ocorre mais por negligência que por meio de um ato formal ou ações específicas de um agente perseguidor”, os Estados acabam por recusar receber esses indivíduos (JUBILUT; APOLINARIO, 2011, p. 289 apud SOUSA; BENTO, 2013, p. 31). Por estar baseado em uma declaração, o principal argumento de defesa dos refugiados econômicos não tem forte peso jurídico.

Outro grupo, em situação análoga ao refúgio, são os deslocados internos, que se distinguem por não cruzarem a fronteira durante a fuga de sua residên-

cia. Oliveira (2004) aponta que o fechamento das fronteiras contribuiu para a internalização do problema. Ocorre que, por não sair do território nacional, o indivíduo não é contemplado por proteção jurídica específica. Assim, a resistência dos Estados em abrir suas fronteiras para estrangeiros é um obstáculo à proteção de pessoas deslocadas e lança luz sobre o aumento exponencial do número de deslocados internos em contraposição ao declínio do número de refugiados (OLIVEIRA, 2004). Em 1998, a Comissão de Direitos Humanos (CDH) aprovou os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, documento que estabelece uma definição funcional, isto é, é descritiva, mas não gera um estatuto diferenciado; os Estados permanecem com a responsabilidade de tutela dessas pessoas. Vale ressaltar que o mesmo não possui poder de *enforcement*. Não existe aparato internacional que garanta a proteção aos deslocados internos, o que confere às normas internacionais de direitos humanos grande relevância.

Entra em discussão, assim, quais são as vantagens e desvantagens da ampliação do conceito de refúgio. Há quem defenda que trazer novas realidades do migrante vulnerável para a categoria de refugiado fortaleceria o sistema por utilizar um instrumento já ratificado por um número razoável de países; por outro lado, há o risco de esvaziamento do conceito. Haddad (2008) considera que “refugiado” não pode ser um conceito fechado, pois, embora categorizável, ele excede sua categorização.

Segundo sua análise, os refugiados se colocam “entre soberanias”, na fronteira entre o doméstico e o internacional, sujeitos à vulnerabilidade de não contar com a proteção legal de um Estado (HADDAD, 2008). A definição de refugiado estabelecida em 1951 não é suficiente para englobar as pessoas que hoje em dia deixam seus países de origem, por razões que não se relacionam apenas ao temor de perseguição. Estamos diante de um dilema no sentido de que a zona cinzenta pode auxiliar na análise das solicitações da mesma maneira que permite ao Estado analisar cada caso com menos rigor humanitário, voltado para os interesses estatais.

É fundamental citar o ACNUR como uma instituição ativa na recepção e interiorização dos refugiados, pois “[...] assegura a proteção internacional desses refugiados e procura soluções duradouras para seus problemas, intercedendo e realizando bons ofícios junto aos Estados membros” (SILVA, 2011, p. 209). Visto que os deslocados venezuelanos formalmente não se encaixam nos

critérios da Convenção de 1951 e a abordagem da ONU não busca ser conflitiva com a soberania dos Estados, o trabalho da instituição com venezuelanos visa mais a assistência do que a proteção jurídica propriamente.

Sobre a Agenda 2030, o ACNUR está envolvido, no âmbito da proteção e das soluções, com os Objetivos que dizem respeito à erradicação da pobreza (ODS 1), fome zero e agricultura sustentável (ODS 2), saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5), água potável e saneamento (ODS 6), energia limpa e acessível (ODS 7), trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8), cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11) e paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16) (ACNUR, c2001-2021). A instituição está comprometida, de acordo com as Diretrizes Estratégicas de 2017-2021, a engajar-se com países, sociedade civil e prestadores de serviços nacionais para a promoção da inclusão em sistemas nacionais – inclusive saúde e educação – de deslocados internos, refugiados, e pessoas apátridas, durante o processo de soluções duradouras para o deslocamento (ACNUR, c2001-2021).

A esse respeito:

A melhoria da saúde das populações, conforme estabelecido nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, que inclui pela primeira vez uma meta de migração (Objetivo 10), requer que a comunidade médica e científica compreenda a complexa dinâmica da migração. É necessária uma melhor compreensão das forças envolvidas, utilizando uma abordagem transdisciplinar que combine abordagens humanitárias, econômicas, sociológicas e de saúde pública. O acesso e a melhoria dos direitos básicos, incluindo a saúde ao longo das rotas de trânsito, é uma prioridade definitiva. (ABBAS et al, 2018, p. 8, tradução nossa⁸)

Como observado por Silva e Abrahão (2019), a maior parte das pessoas que se deslocam da Venezuela não o fazem por questões estabelecidas pela Convenção de 1951, mas pela ausência de garantia de necessidades básicas à sobrevivência, como a falta de alimentos e medicamentos e a falha estatal na provisão de segurança e resolução interna das problemáticas nacionais. Assim, o critério de Cartagena é o mais adequado hoje para o estabelecimento de proteção humanitária por parte do Estado brasileiro. Esse critério também já esteve fora do escopo de caracterização formal do refúgio, o que ressalta que novas motivações para o deslocamento forçado devem ser objeto de atenção.

Vale ressaltar, porém, que o reconhecimento do status de refugiado para

⁸ No original: “The improvement of health of populations, as set out in the UN Sustainable Development Goals, which includes for the first time a migration target (Goal 10), requires the medical and scientific community to understand the complex dynamics of migration. A better grasp of the forces involved is necessary, using a trans-disciplinary approach combining humanitarian, economic, sociological and public health approaches. Accessing and improving basic rights including healthcare along transit routes is a definite priority.”

os venezuelanos no Brasil não pode ser considerado suficiente. Como apresentado, houve mudanças significativas no âmbito jurídico, que são necessárias para o acesso a direitos em um sistema internacional que exige o vínculo estatal como requisito para a existência política dos indivíduos. Isso não exclui, contudo, a necessidade constante de prestação de contas dos órgãos responsáveis pela integração dos refugiados e de análises sobre as possibilidades de revisão das normas vigentes. Como parte da Agenda 2030 é o alcance a todos os povos, o planejamento de como os ODS serão alcançados entre a população refugiada é fundamental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratar do refúgio relativo ao planejamento da Agenda 2030 é de extrema relevância, porque há um debate político e acadêmico sobre as vantagens e desvantagens da ampliação do conceito, que poderia levar ao esvaziamento do mesmo ou ao fortalecimento do sistema de proteção. O caso venezuelano é uma prioridade em matéria das políticas migratórias no Brasil e, para além do contexto nacional, o aumento dos fluxos migratórios ao longo dos anos e a diversidade de motivos que levam à migração forçada demandam reflexão constante acerca da ampliação das condições que caracterizam o refúgio.

Em ambiente de xenofobia e de compreensão acerca do acolhimento ao refugiado apenas como um ato de caridade, é fundamental lançar luz tanto às questões jurídicas e políticas envolvidas quanto às vulnerabilidades sofridas pelos migrantes em solo brasileiro. A partir do caso dos venezuelanos, é notório que a definição de refugiado estabelecida em 1951 não é suficiente para englobar as pessoas que hoje em dia deixam seus países de origem, por razões que não se relacionam apenas ao temor de perseguição, o que nos coloca diante de um dilema no sentido de que a zona cinzenta pode auxiliar na análise das solicitações da mesma maneira que permite ao Estado analisar cada caso com menos rigor humanitário, voltado para os interesses estatais.

A partir das referências analisadas, compreende-se que a definição de Cartagena foi decisiva para que os deslocados venezuelanos pudessem receber um tratamento mais adequado às suas necessidades. O próprio Silva (2011) aponta que uma uniformização do regime de proteção para todos os migrantes não é a melhor solução, mas sim a análise atenta dos nuances entre diferentes

causas de trânsito e direitos subtraídos dos deslocados. Portanto, propomos que os leitores estejam atentos aos debates recentes acerca de novas demandas para a ampliação do regime de proteção internacional ao refugiado. Outras mudanças podem vir a ser benéficas para uma parcela da população que hoje encontra-se desprotegida. Como pesquisadores e membros da sociedade civil, nosso papel é manter o olhar crítico e ponderar sobre possíveis desdobramentos das ações governamentais, direcionando conscientemente nosso apoio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAS, Mohamed et al. Migrant and refugee populations: a public health and policy perspective on a continuing global crisis. **Antimicrob Resist Infect Control**. v. 7, n. 1, p. 1-11, 2018. Disponível em: doi.org/10.1186/s13756-018-0403-4. Acesso em: 22 nov. 2020.

ACNUR. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. c2001-2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel-ods/>. Acesso em: 22 nov. 2020.

ACNUR. **Perfil dos Abrigos em Roraima**. c2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTRhOWVlOTgtYTtk2MS00YmY3LWEyY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjIiwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTY2NjQtNDZzNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9&pageName=ReportSection2f742043b456c18852a1>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ACNUR. **Venezuela**. c2001-2021b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>. Acesso em: 22 nov. 2020.

ANNONI, Danielle. **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Editora Gedai, 2018.

BAENINGER, Rosana.; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018.

BICHARA, Jahyr-Philippe. O Tratamento do Fluxo Migratório Venezuelano de 2015 a 2019: Do Direito Internacional ao Direito Brasileiro. **Revista dos Tribunais**, v. 108, n. 1010, p. 93-117, dez. 2019. Disponível em: Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 15822, 23 jul. 1997. PL 1936/ 1996. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9474-22-julho-1997-365390-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Refúgio em números. 4. ed. Brasília, DF, s.d. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/RefgioemNmeros_2018.pdf. Acesso em: 21 nov. 2020.

BROLAN, Claire E. et al. The right to health of non-nationals and displaced persons in the sustainable development goals era: challenges for equity in universal health care. **International Journal of Equity in Health**, v. 16, n. 1, feb. 2017. Disponível em: doi.org/10.1186/s12939-016-0500-z. Acesso em: 22 nov. 2020.

DOOCY, Shannon. et al. Venezuelan Migration and the Border Health Crisis in Colombia and Brazil. **Journal on Migration and Human Security**, v.7 n.3, p 79-91, aug. 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2331502419860138>. Acesso em: 19 abr. 2021.

GARCIA, J., CORREA, G.; ROUSSET, B. Trends in Infant Mortality in Venezuela between 1985 and 2016: A Systematic Analysis of Demographic Data. **Lancet Global Health**, v. 7, n. 3, mar. 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(18\)30479-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(18)30479-0/fulltext). Acesso em: 10 nov. 2020.

GRILLET, M. E. et al. Venezuela's Humanitarian Crisis, Resurgence of Vector-Borne Diseases, and Implications for Spillover in the Region. **Lancet Infectious Diseases**, v. 19, n. 5, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(18\)30757-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(18)30757-6/fulltext). Acesso em: 6 out. 2020.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE - UNCTAD/WTO (ITC). **TradeMap**: base de dados. 2021. Acesso em: 15 out. 2021.

JUBILUT, Liliana Lira. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LOPES, Adelirian; AB'SABER, Aziz; HOSSNE, William. O conceito de Refugiado Ambiental – é uma questão bioética? **Bioethikos**, v. 6, n. 4, p. 409-415, 2012. Disponível em: <http://www.saocamillo-sp.br/pdf/bioethikos/98/05.pdf>. Acesso em 7 set. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica n. 3/2019/CONARE-Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. Processo 08018.001832/2018-01. Estudo de país de origem – Venezuela. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em 22 nov. 2020.

OBJETIVO 3: Saúde e Bem-Estar. **Plataforma Agenda 2030**, [201-]. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/3/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

OLIVEIRA, Eduardo. A Proteção Jurídica Internacional dos Deslocados Internos. **Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 5, n. 5, p. 73-92, 2004. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/65/66>. Acesso em 10 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York, 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em: 23 nov. 2020.

PAGE, K. R. et al. 2019. Venezuela's Public Health Crisis: A Regional Emergency. **Lancet**. 393, n. 10177, mar. 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)30344-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)30344-7/fulltext). Acesso em: 20 nov. 2020.

PROTEÇÃO do apátrida, o asilado político, a questão da acolhida humanitária ou dos próprios brasileiros no exterior. Gov. br, [202-] Brasil. **Ministério da Justiça e Segurança pública, online**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/apostila-migracao-modulo-2>. Acesso em: 2 dez. 2020.

SEIXAS, Marlúcia. Crise na Venezuela atinge a saúde em países vizinhos. **Fiocruz**. 26 fev. 2019. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/crise-na-venezuela-atinge-saude-em-paises-vizinhos>. Acesso em: 25 jun. 2021.

SILVA, João Carlos Jarochinski.; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Contradições, Debilidades e Acertos dos Marcos de Regularização de Venezuelanos no Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.8. n.16, jul./dez 2019. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9845>. Acesso em: 21 nov. 2020.

SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Refúgio em Números**, 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020

SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, p. 201-220, 2011.

SILVA, João Carlos Jarochinski ; JUBILUT, Liliana Lyra. Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection. **E-International Relations**. 12 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2018/07/12/venezuelans-in-brazil-challenges-of-protection/>. Acesso em: 21 nov. 2020.

SOUSA, Monica Costa; BENTO, Leonardo Valles. Refugiados Econômicos e a Questão do Direito ao Desenvolvimento. **Cosmopolitan Law Journal**, v. 1, n. 1, p. 25-47, dez. 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdcuerj/article/view/5834>. Acesso em: 21 nov. 2020.

TORRES, J. R.; CASTRO, J. S. Venezuela's Migration Crisis: A Growing Health Threat to the Region Requiring Immediate Attention. **Journal of Travel Medicine**, v. 26, n. 2, p. 1-3, jan. 2019. Disponível em: <https://academic.oup.com/jtm/article/26/2/tay141/5231980>. Acesso em: 5 dez. 2020.

Trabalhos
Aprovados

*Pedro Henrique
Azevedo*

Graduando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pesquisador em Filosofia do Direito pelo grupo de estudo e pesquisa *Polemias: Política, Imaginação e Futuro*.

Recebido em: 08/10/2020

Aprovado em: 05/10/2021

O DIREITO À LIBERDADE RELIGIOSA NO SISTEMA INTERAMERICANO: UM ESTUDO SOBRE O ARTIGO 12 DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

THE RIGHT TO RELIGIOUS FREEDOM IN THE
INTER-AMERICAN SYSTEM: A STUDY ABOUT
ARTICLE 12 OF THE AMERICAN CONVENTION ON
HUMAN RIGHTS

RESUMO: O artigo se debruça sobre a afirmação histórica e os fundamentos políticos e filosóficos da defesa do direito à liberdade de religião. Ressaltada a necessidade de sua proteção pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos no pós-guerra, a liberdade religiosa ganhou, no artigo 12 da Convenção Americana de Direitos Humanos, um importante instrumento normativo que institucionalizou, no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, o resguardo de uma liberdade civil fundamental para a promoção da dignidade humana nas Américas. A partir disso, questionou-se de que forma a efetivação do direito à liberdade religiosa pode contribuir para o potencial emancipador dos direitos humanos no continente.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Convenção Americana de Direitos Humanos. Liberdade religiosa. Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Direito Internacional.

ABSTRACT: The article focuses on the historical statement and the political and philosophical foundations of the defense of the right to freedom of religion. Emphasizing the need for its protection under the International Human Rights Law in the post-war period, religious freedom gained, in Article 12 of the American Convention on Human Rights, an important normative instrument, which institutionalized, within the framework of the Inter-American System for the Protection of Human Rights, the protection of a fundamental civil freedom for the promotion of human dignity in the Americas. From that, it was questioned how the realization of the right to religious freedom can contribute to the emancipating potential of human rights in the continent.

Keywords: Human Rights. American Convention on Hu-



man Rights. Religious freedom. Inter-American Human Rights System. International law.

O homem pode matar e morrer por uma causa que julga justa (sua Liberdade, sua Pátria, seu Deus, sua Honra, etc.), e desse ponto de vista há em cada um de nós uma bomba.
Alain Supiot

1 INTRODUÇÃO

Nas palavras de Alain Supiot (2007, p. 15), somos inclinados a pensar que as sociedades ocidentais se emanciparam da religião e que isso pertence ao passado. Muitos ocidentais veem no apego de outros povos aos fundamentos religiosos de sua sociedade um arcaísmo fadado a desaparecer. As coisas parecem diferentes se nos lembramos de que o sentido da palavra “religião” se inverteu com a secularização de nossas sociedades: outrora fundamento dogmático da sociedade, a religião hoje está ligada à liberdade individual; de coisa pública, tornou-se coisa privada, e, por isso, falar de religião em nossos dias é fonte inesgotável de mal-entendidos. Na Idade Média, a Religião não era, na Europa, uma questão privada e não havia, portanto, religião no sentido que damos hoje a essa palavra (SUPIOT, 2007, p. 15).

Na segunda metade do séc. XX, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) reservou um lugar privilegiado para a proteção da liberdade religiosa no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Ratificada pelo Brasil em 1992, ela contém 15 menções ao termo “religião” (e suas variações) ao longo do texto, reservando o artigo 12 para tratar especificamente sobre o direito à liberdade de religião:

Artigo 12. Liberdade de consciência e de religião
1. Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado. (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969)

Outrossim, todas as fontes investigadas pelo Relatório sobre Intolerância e Violência Religiosa no Brasil (RIVIR, 2011-2015) apontam o aumento da intolerância religiosa no Brasil. Trata-se de um dado sintomático da importância e da profunda necessidade que existe para se tratar e se discutir o tema da liberdade religiosa (FONSECA, 2018, p. 28-29), tema esse que precisa ser considerado seriamente como uma realidade presente no cotidiano (FONSECA, 2018, p. 31). Uma das primeiras questões identificadas pelo RIVIR foi a dificuldade do Estado Brasileiro em tratar da intolerância e violência religiosa (FONSECA, 2018, p.

44).

A partir dessa constatação, faz-se fundamental compreender as ferramentas à disposição do Sistema Interamericano para operacionalizar o art. 12 da Convenção, a fim de efetivar o direito à liberdade de religião no Brasil e na região e contribuir para o potencial emancipador dos direitos humanos. Afinal, como afirma Flávia Piovesan (2018, p. 352), não há incompatibilidade entre a dimensão religiosa e a arena dos direitos humanos, até porque a marca do Estado laico é justamente a da pluralidade e do respeito. O que é incompatível é justamente uma visão autoritária do fenômeno religioso. Nesse sentido, Piovesan (2018, p. 352) indica uma interpretação não-autoritária e não-opressora das religiões. Compartilharemos dessa importante preocupação.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos nasce como resposta às atrocidades e horrores cometidos pelo nazismo. Em face do regime de terror e do flagelo da Segunda Guerra Mundial, no qual imperava a lógica da destruição e no qual as pessoas eram consideradas descartáveis, emerge a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional (PIOVESAN, 2018, p. 59-60).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos surge, assim, em meados do séc. XX, e seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações de direitos humanos da era de Hitler e à crença de que parte dessas violações poderia ser prevenida se um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos existisse (PIOVESAN, 2018, p. 60). O Holocausto nazista vitimou, dentre uma série de minorias étnico-religiosas, milhões de judeus.

Não por coincidência, a previsão do direito à liberdade de religião se torna um paradigma universal no Direito do pós-guerra – ao menos em relação às outras liberdades civis. Como forma de evitar que os horrores do nazifascismo voltassem a se repetir, a liberdade religiosa passou a ser amplamente assegurada por ordenamentos jurídicos nacionais, consenso que poucos outros direitos ganharam nesse período. Além disso, o direito à liberdade de religião ganhou, no âmbito dos sistemas regionais e global de direitos humanos, uma posição privilegiada no que tange à ampla aceitação e reconhecimento de sua importância pelos Estados. Não significa, contudo, que a liberdade religiosa tenha se tornado tema pacífico na agenda internacional de direitos humanos; em verdade, continua sendo um dos mais controversos.

O tema da intolerância religiosa ainda é visto como algo pitoresco que

atinge uns ou outros, esquecendo-se da importância da liberdade religiosa na própria formação e consolidação da democracia no Brasil (FONSECA, 2018, p. 44). Embora o Direito Internacional dos Direitos Humanos, como visto, seja um campo do Direito extremamente recente, isso não significa dizer que o tema da liberdade religiosa seja um problema exatamente novo para os estudiosos de filosofia, teoria e história do Direito e do Estado. Com efeito, a afirmação histórica e os fundamentos político-filosóficos do direito à liberdade de religião merecem uma análise própria, que será feita a seguir.

2 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DO DIREITO À LIBERDADE DE RELIGIÃO

Atrelado à ascensão dos temas da dignidade, universalidade e igualdade da natureza humana ao primeiro plano da cena histórica (VAZ, 1999, p. 259-267), o direito à liberdade religiosa foi afirmado na tradição ocidental por ocasião da substituição da legitimação trans-histórica ou transcendental do poder pela sua legitimação histórica ou imanente: de Deus pelo Estado (VAZ, 2002, p. 20)¹.

Norberto Bobbio (2004, p. 8) ensina que, no início da era moderna, principalmente pelas guerras de religião, vai se afirmando o direito de resistência à opressão, o qual pressupõe um direito ainda mais substancial e originário: o direito do indivíduo a não ser oprimido, ou seja, a gozar de algumas liberdades fundamentais – fundamentais porque naturais, e naturais porque cabem ao homem enquanto tal e não dependem do beneplácito do soberano (entre as quais, em primeiro lugar, a liberdade religiosa).

A particularidade do Direito, desde seu aparecimento na Antiguidade greco-romana, é ter-se progressivamente apartado dessa origem religiosa e ter operado uma “laicização da palavra”. Seu sentido não está fechado na Le-

¹ Em “Teologia Política”, Carl Schmitt defende que todos os conceitos concisos da teoria do Estado moderno são conceitos teológicos secularizados — a leitura política por Schmitt é uma das interpretações que julgam descobrir, na identidade moderna, a permanência de categorias teológicas transformadas com relação ao seu sentido original: “Schmitt vê no Estado moderno a imanentização, na esfera do poder, da onipotência transcendente do Deus cristão. [...] O núcleo resistente da modernidade está, pois, como já antecipa a clarividência de Hobbes, no problema do poder absoluto ou quase divino reivindicado pelo Estado moderno. [...] A leitura política [...] descobre assim no mundo moderno a construção de uma nova esfera do divino, homóloga à antiga esfera sacral, mas cujo centro é agora a essência absolutizada do político na figura do Estado onipotente”. Para Hans Blumenberg, contudo, não é pela transformação de um conteúdo teológico em conteúdo mundano que a modernidade se define, e sim pela “aparição histórica do vazio de sentido provocado pelo esgotamento da capacidade explicativa do antigo sistema teológico. Esse vazio solicita imperiosamente a consciência a ocupá-lo com um conteúdo novo, cuja novidade manifesta-se exatamente no distanciamento do antigo conteúdo teológico, na instauração de uma nova estrutura do ‘mundo da vida’” (VAZ, 2002, p. 20-27).

tra de um Texto sagrado e imutável, mas procede, como o de qualquer outro objeto técnico, de fins que lhe são conferidos do exterior pelo Homem, de fins humanos e não divinos (SUPIOT, 2007, p. XXIX).

O Direito não é revelado por Deus nem descoberto pela ciência, é uma obra plenamente humana, devendo-se levar em consideração os valores por ele veiculados (SUPIOT, 2007, p. 23-24). E, se a teoria política liberal nasceu de uma tentativa de poupar a política e a lei de se emaranharem nessas controvérsias morais e religiosas, uma política sem comprometimento moral substancial só pode resultar em uma vida cívica pobre (SANDEL, 2017, p. 296).

2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEOLOGIA POLÍTICA DA DIGNIDADE HUMANA

A dignidade humana, como atualmente compreendida, se assenta sobre o pressuposto de que cada ser humano possui um valor intrínseco e desfruta de uma posição especial no universo. Diversas religiões buscaram justificar essa visão metafísica. O desenvolvimento da compreensão contemporânea de dignidade humana tem como um de seus marcos a tradição judaico cristã – devido à sua influência decisiva sobre a civilização ocidental, muitos autores enfatizam o papel do cristianismo na formação daquilo que veio a ser conhecido como dignidade humana. Após o Renascimento, a lenta mas constante secularização da sociedade progressivamente reduziu a influência temporal da religião (BARROSO, 2016, p. 14-15).

O período contemporâneo que se abre em seguida às Luzes é marcado pelo desaparecimento de Deus do palco institucional, e ele foi, por essa razão, interpretado como saído da religião e “desencanto do mundo”. Mas Alain Supiot (2007, p. 14-16) vê aqui um encantamento do ser humano, que se tornou seu fim em si mesmo, independentemente de qualquer referência divina (com a fundação de uma religião da Humanidade, ligada ao positivismo científico e dotada de seu decálogo: a Declaração Universal dos Direitos Humanos).

Esse processo de fragmentação da unidade religiosa e de secularização da cultura é um processo de desconcentração do poder, com a consequente desmonopolização do poder ideológico-religioso que encontraria sua garantia jurídica na proclamação da liberdade religiosa. Teria restado ao Estado apenas o monopólio do poder coercitivo, a ser usado em defesa do antagonismo das

ideias e da concorrência dos interesses (BOBBIO, 2004, p. 62)².

O Ocidente pensou ter resgatado, no pós-guerra, um mundo ordenado em torno de valores universalmente aceitos e ficou mais certo disso, meio século mais tarde, com a implosão do comunismo. A adoção, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos quis ser uma reiteração desses valores herdados e filtrados pela filosofia das Luzes: ela queria fundar, outra vez, uma religião da Humanidade, suscetível de federar todos os povos da Terra (SUPIOT, 2007, p. 40).

Nas preciosas lições de Bruno Latour (2013, p. 38-39), era preciso que uma das garantias da constituição moderna resolvesse a questão de Deus, deixando-o ao mesmo tempo apresentável e intercambiável. Ninguém é realmente moderno se não aceitar afastar Deus tanto do jogo das leis da natureza quanto das leis da República. A espiritualidade foi reinventada, isto é, a transcendência de Deus todo-poderoso no foro íntimo sem que Ele interviesse em nada no foro exterior. A garantia constitucional da modernidade não era dada por um Deus supremo, mas sim por um Deus ausente, que permanecia eficaz e fraterno no espírito da humanidade.

Para Sigmund Freud (2011, p. 36), o ser humano, há tempos, havia formado uma concepção ideal de onipotência e onisciência, que corporificou em seus deuses. Atribuiu-lhes tudo o que parecia inatingível para seus desejos – ou que lhe era proibido. Agora, ele aproximou-se bastante desse ideal cultural, tornou-se ele próprio quase um deus. Novos e inimagináveis progressos no âmbito da ciência tendem a aumentar ainda mais essa semelhança.

Abolido qualquer recurso a uma causalidade transcendente, pois o conceito de Deus-Criador desaparece lentamente do universo mental dos modernos, não resta senão a iniciativa de transferir para o indivíduo-demiurgo a tarefa de criar uma nova esfera de objetividade para o seu mundo (VAZ, 1999, p. 271). A referência a Deus desapareceu do direito das pessoas, sem que desaparecesse a necessidade de referir todo ser humano a uma Instância garante de sua identidade e que simbolizasse a proibição de tratá-lo como uma coisa (SUPIOT, 2007, p. 15):

O imperativo categórico manda desde sempre tratar um “ser dotado de razão” (ou seja, uma pessoa), como um “fim em si” e jamais como um “meio”, ou seja, não o tratar como objeto, não o instrumentalizar. E, Habermas retomará, após o horror absoluto

2 Com efeito, “[...] o reconhecimento do direito de todo homem a crer de acordo com sua consciência é estreitamente ligado à afirmação dos direitos de liberdade, antes de mais nada ao direito à liberdade religiosa e, depois, à liberdade de opinião, aos chamados direitos naturais ou invioláveis, que servem como fundamento ao Estado liberal.” (BOBBIO, 2004, p. 95)

de Auschwitz, que manifesta a monstruosidade inumana de um “tratamento” técnico e administrativo da destruição de seres humanos, esta exigência moral de manter a razão tecnicista o mais afastada possível da deliberação livre dos homens. (FRYDMAN, 2018, p. 23-24)

No sentido qualitativo, o indivíduo é, à imagem do Deus dos monoteístas, um ser único, incomparável a qualquer outro, sendo para si mesmo o seu próprio fim. No plano quantitativo, é um ser indivisível e estável. Assim concebidas, as pessoas são necessariamente iguais (SUPIOT, 2007, p. 16-17), submetidas como tais a um dever de socorro e de assistência mútua. Esse espírito de fraternidade está afirmado já no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (SUPIOT, 2007, p. 19):

Artigo 1º - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade³. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948)

2.2 A LIBERDADE RELIGIOSA NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Imaginar a Pessoa Humana como um indivíduo único e indivisível⁴, a um só tempo igual e irredutivelmente diferente de todos os outros, é um ato de fé e uma crença compartilhada por todos – numa ordem jurídica radicalmente secularizada, foi o Estado que ocupou o lugar de Referência para tal imaginação, antes fornecida pela substancialidade divina (SUPIOT, 2007, p. 34-35). Tanto o é que o Estado conserva a responsabilidade primária relativamente à proteção dos direitos humanos, constituindo a ação internacional uma ação suplementar, adicional e subsidiária (PIOVESAN, 2018, p. 107).

Feitas essas considerações, importa localizar a liberdade de religião na classificação dos direitos constantes da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Aponta-se que ela integraria o terceiro grupo de direitos, referentes às liberdades civis e aos direitos políticos exercidos no direito de contribuir

3 Bobbio (2004, p. 34) observou que “os direitos de liberdade negativa, os primeiros direitos reconhecidos e protegidos, valem para o homem abstrato. Não por acaso foram apresentados, quando do seu surgimento, como direitos do Homem. A liberdade religiosa, uma vez afirmada, foi se estendendo a todos, embora no início não tenha sido reconhecida para certas confissões ou para os ateus; mas essas eram exceções que deviam ser justificadas. [...] Os direitos de liberdade evoluem paralelamente ao princípio do tratamento igual. Com relação aos direitos de liberdade, vale o princípio de que os homens são iguais. No estado de natureza de Locke, que foi o grande inspirador das Declarações de Direitos do Homem, os homens são todos iguais, onde por “igualdade” se entende que são iguais no gozo da liberdade, no sentido de que nenhum indivíduo pode ter mais liberdade do que outro. Esse tipo de igualdade é o que aparece enunciado, por exemplo, no art. 1º da Declaração Universal [...]”

4 A propósito, Piovesan afirma que “[...] todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, em que os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e inter-dependentes entre si.” (PIOVESAN, 2018, p. 124).

para a formação de órgãos governamentais e participar do processo de decisão (junto à liberdade de consciência, pensamento e expressão; liberdade de associação e assembleia; direito de votar e ser eleito; direito ao acesso ao governo e à administração pública – arts. 18 a 21). José Augusto Lindgren Alves (1993) observa que mais acurada é a classificação segundo a qual o direito à liberdade de religião integra a categoria de direitos das liberdades civis, especialmente as liberdades de pensamento, consciência e religião, de opinião e expressão, de movimento e resistência, e de reunião e associação pacífica constantes dos arts. 13 e 18 a 20 enunciados pela Declaração de 1948. Da mesma forma, a liberdade religiosa integraria a parte dos direitos e liberdades fundamentais (arts. 3º a 20) da Declaração (MELLO, 1979, p. 531):

Artigo 18º

Toda a pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948)

Sobre a ideia de gerações de direitos, o direito à liberdade de religião integra o rol de direitos de primeira geração, que correspondem aos direitos civis e políticos, e que traduzem o valor da liberdade [*liberté*]. Uma geração de direitos não substitui a outra, mas com ela interage. Logo, apresentando os direitos humanos como uma unidade indivisível, revela-se esvaziado o direito à liberdade, quando não assegurado o direito à igualdade e, por sua vez, esvaziado o direito à igualdade, quando não assegurada a liberdade (PIOVESAN, 2018, p. 64-65).

O direito à liberdade de religião está previsto no art. 18 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992; um instrumento que integra o sistema geral de proteção e/ou o sistema normativo global de proteção dos direitos humanos (PIOVESAN, 2018, p. 67-69):

Artigo 18

1. Toda pessoa terá direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino.

2. Ninguém poderá ser submetido a medidas coercitivas que possam restringir sua liberdade de ter ou de adotar uma religião ou crença de sua escolha.

3. A liberdade de manifestar a própria religião ou crença estará sujeita apenas às limitações previstas em lei e que se façam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

4. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade

dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais - de assegurar a educação religiosa e moral dos filhos que esteja de acordo com suas próprias convicções. (PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, 1966)

Os direitos civis e políticos demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que direitos civis e políticos demandariam somente prestações negativas, ou a mera abstenção estatal. Esses direitos, a liberdade religiosa inclusa, não se restringem a demandar a mera omissão estatal, já que a sua implementação requer políticas públicas direcionadas, que contemplem também um custo (PIOVESAN, 2018, p. 187).

A propósito, Virgílio Afonso da Silva (2017, p. 235-236) observa que a distinção entre normas de eficácia plena, embora restringíveis, e normas de eficácia limitada é justificável apenas se as liberdades políticas continuarem a ser compreendidas como meros direitos de cunho liberal, que garantem um direito subjetivo a uma abstenção estatal. Assim, seria possível imaginar que uma norma que garanta uma liberdade pública tenha eficácia plena, pois seria exigido apenas um não-fazer. Ocorre que as liberdades públicas não garantem apenas direitos subjetivos aos indivíduos, mas constituem também uma dimensão objetiva de valores fundamentais. A eficácia plena da norma só pode surgir a partir do momento em que a proteção estatal é efetiva (SILVA, 2017, p. 235-236).

Sem regulamentação e sem intervenção estatal, nem mesmo a norma que garante um direito individual ou uma liberdade pública – como o direito à liberdade de religião – tem capacidade de produzir esses efeitos. As “obrigações negativas” do Estado se relacionam com uma extensa série de obrigações positivas vinculadas à manutenção das instituições políticas, judiciais, de segurança e defesa, necessárias como condição do exercício da liberdade individual (SILVA, 2017, p. 236-237)⁵. Assim, as garantias dos direitos fundamentais contêm um dever, endereçado ao legislador, de desenvolver o direito fundamental à liberdade de religião.

Com efeito, a maioria dos direitos, se não todos, dão origem a deveres positivos e negativos e, por isso, não podem ser diferenciados entre si de acordo com a natureza dos deveres que dão origem (deveres positivos exigiriam uma ação positiva por parte dos titulares do dever, enquanto os deveres negativos, abstenção, inação ou omissão) (FERRAZ, 2012, p. 118).

5 Diz o doutrinador que “[...] é possível imaginar que as normas que garantem liberdades públicas, em sua dimensão exclusivamente negativa – ou seja, quando exigem única e exclusivamente uma abstenção estatal –, possam revestir-se de eficácia plena. Mas as liberdades públicas exigem, como já se salientou, muito mais que mera abstenção” (SILVA, 2017, p. 238)

Ingo Wolfgang Sarlet (2018, p. 519) observa que, na esfera dos textos constitucionais, se registram significativas diferenças quanto ao modo de positivação da liberdade religiosa. A Constituição dos EUA, Primeira Emenda (1791), a mais antiga em vigor, limita-se a afirmar que o Congresso não pode editar lei dispendo sobre estabelecimentos religiosos e proibindo o livre exercício da liberdade religiosa. Dentre as constituições do Segundo Pós-Guerra, situadas em um contexto marcado por exigência maior de tolerância e respeito às diferenças, destaca-se a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949, cujo art. 4º dispõe, em síntese, que a liberdade de crença, de consciência e a liberdade de convicção religiosa são invioláveis, sendo assegurado o exercício da religião livre de perturbações. A Constituição espanhola, de 1978, ao contrário do art. 41º da Carta Constitucional Portuguesa de 1976, já não afirma o caráter inviolável da liberdade religiosa, mas garante o direito como fundamental, a teor do disposto em seu art. 16, §§1º e 2º (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 519-520):

Tal quadro [...] revela que são várias as diferenças a serem consideradas, e que cabe ao labor da legislação infraconstitucional (e em grande medida ao papel exercido pelos juízes e tribunais) a tarefa de determinar o efetivo e sempre atual conteúdo e alcance da liberdade religiosa e de consciência, com significativa margem de liberdade em cada região ou ordem estatal individualmente considerada, o que também se verifica no caso brasileiro, onde a liberdade religiosa também foi objeto de regulação constitucional bastante distinta quanto a alguns aspectos. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 519-520)

3 HORIZONTES POSSÍVEIS PARA O DIREITO À LIBERDADE DE RELIGIÃO

Um dos princípios mais importantes do liberalismo tradicional é o clássico princípio da separação entre a esfera pública, que inclui apenas o que tem uma relevância política, e a esfera privada da vida de cada cidadão, em cujo âmbito recai tudo o que diz respeito à sua identidade particular (religiosa, afetiva, sexual, etc). O princípio da separação das duas esferas, que implicava uma proibição, para o Estado e as instituições públicas em geral, de interferir no âmbito da vida privada dos cidadãos desembocou, no liberalismo contemporâneo, na afirmação da neutralidade do Estado em relação a tudo o que integra a área das “concepções de bem” dos cidadãos. Segundo esse ideal, o Estado deve manter-se neutro em termos de afirmação das identidades particulares (FARRALLI, 2006, p. 79-80).

No entanto, a observação da realidade social em países de composição

cultural mista levou alguns estudiosos a ressaltar que a identidade dos indivíduos precisa de uma base cultural e social em relação à qual se plasma dialógicamente. Se uma cultura passa a ocupar uma posição marginal numa sociedade dominada por outras culturas, os cidadãos pertencentes a essa cultura serão prejudicados. Todos os indivíduos têm interesse essencial num reconhecimento público da sua própria cultura, como aplicação do princípio da igual dignidade de todos os cidadãos perante o Estado e as instituições públicas (FARRALI, 2006, p. 80-81). Daqui deriva a importância da defesa da liberdade religiosa.

A preservação da esfera individual de liberdade em face ao Estado, a partir do séc. XVIII, foi possível graças à criação de estruturas e à formação de uma “consciência institucional garantística” que se inseriu de diferentes modos nas realidades de cada país. Nos Estados que tardaram mais a criar as condições de funcionamento do Estado liberal, as demandas por liberdade vêm associadas a um pleito pela realização do Estado social. O papel dos direitos fundamentais evolui, assim, no sentido de garantir a liberdade em face das ameaças perpetradas não mais pelo Estado, mas pelos poderes não-estatais. Evolui também para a ampliação do seu sentido que agrega às liberdades fundamentais os direitos de participação ou prestação (BUCCI, 2006, p. 7-8). Assim também deve ser compreendido o direito à liberdade de religião à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em face da demonstração a seguir.

3.1 O ARTIGO 12 DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Até aqui, foi possível atestar a constatação de Sarlet (2018, p. 517) de que as liberdades de crença e de culto constituem uma das mais antigas e fortes reivindicações do indivíduo. Levando em conta o seu caráter sensível e mesmo a sua exploração política, sem falar nas perseguições e mesmo atrocidades cometidas em nome da religião e por conta da intolerância religiosa ao longo dos tempos, a liberdade religiosa foi uma das primeiras liberdades asseguradas nas declarações de direitos e a alcançar a condição de direito humano e fundamental consagrado na esfera do direito internacional dos direitos humanos e nos catálogos constitucionais de direitos (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 517-518):

[...] a proteção das opiniões e cultos de expressão religiosa, que guarda direta relação com a espiritualidade e o modo de conduzir a vida dos indivíduos e mesmo de comunidades inteiras, sempre esteve na pauta preferencial das agendas nacionais e supranacionais em matéria de direitos humanos e fundamentais. Todavia, o modo pelo qual a liberdade de consciência e a liberdade religiosa foram reconhecidas e protegidas nos documentos internacionais e nas constituições ao longo do tempo é bastante variável, especialmente no que diz com o conteúdo e os limites de tais liberdades. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 517-518)

No âmbito do sistema internacional, Sarlet (2018, p. 519) refere que a liberdade religiosa foi objeto de proteção por meio de um documento específico, designadamente, da Declaração da ONU sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação baseadas na religião ou na convicção, proclamada pela Assembleia Geral em 1981, mediante a Resolução 36/55.

Já o instrumento de maior importância no sistema interamericano é a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica, uma vez que assinado na cidade de San José, Costa Rica, em 1969 – entrando em vigor em 1978. Apenas os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) têm o direito de aderir à Convenção Americana. Substancialmente, a Convenção reconhece e assegura um catálogo de direitos civis e políticos similar ao previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. No universo de direitos, destaca-se o direito à liberdade de consciência e religião (PIOVESAN, 2018, p. 104-105):

Artigo 12. Liberdade de consciência e de religião

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado.
2. Ninguém pode ser objeto de medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças.
3. A liberdade de manifestar a própria religião e as próprias crenças está sujeita unicamente às limitações prescritas pela lei e que sejam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos ou liberdades das demais pessoas.
4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções. (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969)

Traçando uma comparação com outro documento de abrangência regional mais antigo, a Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950, Sarlet (2018, p. 519) verifica que tal não foi tão detalhada quanto o documento americano, que já é posterior ao Pacto Internacional de 1966 e, portanto, tomou este como parâmetro. Bem mais sintética é a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, em matéria de liberdade religiosa.

Em face deste direito constante da Convenção Americana, cabe ao Esta-

do-parte a obrigação de respeitar e assegurar seu livre e pleno exercício, sem qualquer discriminação. Cabe ainda ao Estado-parte adotar todas as medidas legislativas e de outra natureza que sejam necessárias para lhe conferir efetividade (PIOVESAN, p. 106-107):

A Convenção Americana, como um verdadeiro “código interamericano de direitos humanos”, [...] traduz a força de um consenso a respeito do piso protetivo mínimo e não do teto máximo de proteção. Serve a um duplo propósito: a) promover e encorajar avanços no plano interno dos Estados; e b) prevenir recuos e retrocessos no regime de proteção de direitos.

Ao acolher o sistema interamericano, bem como as obrigações internacionais dele decorrentes, o Estado passa a aceitar o monitoramento internacional no que se refere o modo pelo qual os direitos fundamentais são respeitados em seu território. (PIOVESAN, p. 106-107)

Para André de Carvalho Ramos (2017, p. 698), a liberdade de crença e religião é faceta da liberdade de consciência, consistindo no direito de adotar qualquer crença religiosa ou abandoná-la livremente, bem como praticar seus ritos, cultos e manifestar sua fé sem interferências abusivas. A proteção da liberdade de crença ou religião impede a punição daquele que a invoca para não cumprir obrigação legal a todos imposta, como também impede que alguém seja obrigado a acreditar em algum culto ou religião ou impelido a renunciar ao que acredita. Fica estabelecido o marco de tolerância a toda e qualquer religião, devendo o Estado brasileiro ter uma postura de neutralidade sem favorecer ou prejudicar qualquer uma delas (RAMOS, 2017, p. 698-699)⁶.

3.2 A JURISPRUDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

A discussão no Judiciário brasileiro quanto aos limites à liberdade de crença e religião não é nova. Veja-se a posição provisória do STF, já em 2010, recusando a mudança de data do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para aluno da fé judaica por prevalência da igualdade em detrimento da liber-

6 “O art. 19 da CF qualifica o Estado brasileiro como Estado laico, uma vez que veda a qualquer ente federativo estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. A laicidade do Estado, no Brasil, foi consagrada somente na Constituição de 1891 e suas sucessoras. Na Constituição imperial de 1824, houve a adoção da religião católica como oficial do Estado (Estado Confessional, art. 5º) e prevalecia o regalismo, que consiste na subordinação da Igreja ao Estado em seus assuntos internos (por exemplo, pelo art. 102, II, cabia ao Imperador nomear os Bispos).” (RAMOS, 2017, p. 698-699) Inúmeros comandos da Constituição de 1988 fazem remissão à fé e a religiões: a expressão “sob a proteção de Deus” no Preâmbulo da CF/88; a previsão de colaboração do Estado com entes religiosos, caso isso seja “de interesse público” (art. 19, I); a previsão do ensino religioso, de matrícula facultativa, como disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental (art. 210, § 1º); e o art. 5º, VII, que assegura, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva (RAMOS, 2017, p. 699).

dade de religião⁷; ou a querela quanto à colocação de crucifixos em órgãos públicos e, em especial, nas salas de audiência e sessões dos Tribunais⁸. Não obstante, também a solicitação de data alternativa para realização de exames e concursos públicos e a recusa de tratamento médico por motivo religioso continuam temas candentes (RAMOS, 2017, p. 699). Pois bem.

Sobre o direito à liberdade de religião, a Corte IDH tem assinalado que:

[...] A Convenção Americana, em seu artigo 12, contempla o direito à liberdade de consciência e religião, que, de acordo com a jurisprudência da Corte, permite às pessoas preservar, mudar, professar e divulgar sua religião ou crenças. Este direito é um dos alicerces da sociedade democrática. Na sua dimensão religiosa, constitui um elemento transcendental na proteção das convicções dos fiéis e no seu modo de vida. [Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. FRC. 2001, para. 79] [tradução nossa]⁹

No caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) alegou uma violação da liberdade de religião e consciência, mas a Corte IDH negou-a com base na falta de provas (PALOMINO, 2018, p. 381). Leia-se um excerto da fundamentação do voto do juiz Roux-Rengifo no caso:

A esse respeito, deve-se ter em mente que o artigo 12 da Convenção Americana não se limita a consagrar, em abstrato, a liberdade de conservar ou trocar de crenças, mas protege explicitamente, contra qualquer restrição ou interferência, o processo de mudança de religião. O significado do inciso 2 do citado artigo 12 não difere quando estabelece, no pertinente, que “não poderá ser objeto de medidas restritivas que possam comprometer a liberdade de [...] mudar de religião ou crença”. [Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. FRC. 2001. Voto fundamentado] [tradução nossa]¹⁰

7 “Pedido de restabelecimento dos efeitos da decisão do Tribunal a quo que possibilitaria a participação de estudantes judeus no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em data alternativa ao Shabat. (...) Em mero juízo de deliberação, pode-se afirmar que a designação de data alternativa para a realização dos exames não se revela em sintonia com o princípio da isonomia, convolvando-se em privilégio para um determinado grupo religioso” (STA 389-AgR, Rel. Min. Presidente Gilmar Mendes, julgamento em 3-12-2009, Plenário, DJE de 14-5-2010)

8 No Brasil, a existência, inclusive no Plenário do Supremo Tribunal Federal, do crucifixo católico foi questionada judicialmente também perante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Em 2007, o CNJ rejeitou, por maioria, quatro pedidos de providência (1.344, 1.345, 1.346 e 1.362) que exigiam a retirada dos crucifixos em dependências de órgãos do Poder Judiciário. Para o CNJ, os crucifixos e objetos da religião católica existentes nos Tribunais são símbolos da cultura brasileira, amparados no art. 215 da Constituição (que trata da cultura), não interferindo na imparcialidade e universalidade do Poder Judiciário (RAMOS, 2017, p. 702).

9 No original: “[...] la Convención Americana, en su artículo 12, contempla el derecho a la libertad de conciencia y religión, el cual, según la jurisprudencia de Tribunal, permite que las personas conserven, cambien, profesen y divulguen su religión o sus creencias. Este derecho es uno de los cimientos de la sociedad democrática. En su dimensión religiosa, constituye un elemento trascendental en la protección de las convicciones de los creyentes y en su forma de vida.” [Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. FRC. 2001, para. 79]

10 No original: “Hay que tener presente, al respecto, que el artículo 12 de la Convención Americana no se limita a consagrar, en abstracto, la libertad de conservar o cambiar de creencias, sino que protege explícitamente, contra toda restricción o interferencia, el proceso de mudar de religión. No es otro el sentido del numeral 2 del mencionado artículo 12, cuando establece, en lo pertinente, que “[n]adie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de [...] cambiar de religión o de creencias.” [Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. FRC. 2001. Voto razonado]. A Corte, diz Palomino (2018, p. 382) não identificou uma violação da liberdade religiosa porque não havia sido devidamente provado que as crenças ou práticas religiosas de alguém tinham sido afetadas pela censura desse filme; mas determinou, por

O caso em comento, aliás, merece especial consideração. Em 15 de janeiro de 1999, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos submeteu à Corte uma demanda contra a República do Chile. Esta se originou na denúncia nº 11.803, recebida na Secretaria da Comissão em 3 de setembro de 1997. A Comissão submeteu o caso com o fim de que a Corte decidisse se houve violação, por parte do Chile, do artigo 12 da Convenção (Liberdade de Consciência e de Religião), *inter alia*. Tratava-se, em resumo, da censura judicial imposta à exibição cinematográfica do filme “A última tentação de Cristo”, confirmada pela Corte Suprema do Chile em 1997. O filme, dirigido por Martin Scorsese e lançado em 1988, baseia-se no livro “A última tentação” do escritor grego Níkos Kazantzákis e publicado originalmente em 1951.

Como apontam Edgardo Garcia Chiple e Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres (2019, p. 233), as obras retratam a história de Jesus Cristo de forma diversa ao que pregava a cultura religiosa ocidental, e o longa foi censurado pela Corte Suprema precisamente sob o fundamento de que a honra de Jesus Cristo fora violada pela interpretação artística/filosófica. Em síntese, a Corte Suprema teria decidido reprimir o filme por “blasfêmia” (CHIPLE; PRAZERES, 2019, p. 233). Embora a Corte tenha declarado que o Estado chileno não violou o direito à liberdade de consciência e de religião, consagrado no artigo 12 da Convenção, ela declarou que o Estado violou o direito à liberdade de pensamento e de expressão, este consagrado no artigo 13.

Isto evidencia que a liberdade de consciência e religião do artigo 12 do CADH teve um desenvolvimento apenas modesto de jurisprudência, basicamente expresso em quatro julgamentos da Corte IDH: “*Última Tentación de Cristo*”, *Comunidad Moiwana vs. Suriname* (2005), *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala* (2004) e *Masacres de Río Negro vs Guatemala* (2012). Dois desses julgamentos ligam essa liberdade indiretamente por meio do direito indígena à identidade cultural; outro refere-se diretamente a ela, mas sem fornecer grandes desenvolvimentos conceituais (trata-se, como visto, do caso *Olmedo Bustos e outros vs. Chile*); e em outro é determinada sua violação em detrimento da vida espiritual e cultural de uma comunidade indígena em relação às afetações sobre a integridade pessoal de seus membros (PALOMINO, 2018, p. 404).

Outra situação é a das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – que têm implementado principalmente o artigo III da Declaração

outro lado, que havia uma violação da liberdade de expressão (PALOMINO, 2018, p. 382).

Americana dos Direitos e Deveres do Homem –, onde encontramos contribuições substanciais, dentre as quais se destaca a do caso *Cristian Daniel Sahli Vera y otros vs. Chile*, no qual uma análise extensa do direito à objeção de consciência foi realizada no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos (PALOMINO, 2018, p. 404):

De forma alguma o precedente significa que o Artigo III da DADDH tem mais “potenciais de proteção” do que o Artigo 12 da CADH. Acontece simplesmente que a CIDH teve mais oportunidades de se pronunciar sobre supostas violações da liberdade religiosa em razão do exercício de suas atribuições próprias, ou como instância anterior à Corte Interamericana, órgão ao qual nem todos os casos conhecidos pela CIDH chegam. (PALOMINO, 2018, p. 404) [tradução nossa]¹¹

Marco Huaco Palomino (2018, p. 404) observa que, embora o Sistema Interamericano não tenha tido muitas oportunidades em suas primeiras décadas de existência para decidir sobre assuntos com implicações religiosas, tal situação está mudando à luz dos casos recentes em discussão pela CIDH e pela Corte IDH. Há possibilidades interessantes para o desenvolvimento da liberdade de religião à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a julgar por conflitos entre a progressiva secularização do Estado e as normas legais, *versus* a preservação da consciência religiosa dos cidadãos. Ao que tudo indica, é apenas uma questão de tempo até que a jurisdição interamericana também desenvolva sua própria jurisprudência (PALOMINO, 2018, p. 404).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como bem observado por Palomino (2018, p. 376), o direito regulamentado pelo artigo 12 do CADH é um dos fundamentos da sociedade democrática. A liberdade religiosa é a pedra angular que contribui para a preservação da paz e da estabilidade, mesmo em meio ao dinamismo naturalmente desestabilizador e problemático das transformações sociais, que ocorrem até em sociedades tradicionais, como a maioria dos países mais ricos das Américas. Para milhões de pessoas, a religião ocupa um lugar central e é um fator legitimador de várias instituições em seu cotidiano, apesar da progressiva secularização social e da laicização gradual do Estado (PALOMINO, 2018, p. 376-377):

¹¹ No original: “De ninguna manera, lo anterior quiere decir que el artículo III de la DADDH tenga más ‘potencialidades de protección’ que el artículo 12 de la CADH. Se trata, sencillamente, de que la CIDH ha tenido más oportunidades de pronunciarse sobre vulneraciones alegadas a la libertad religiosa debido al ejercicio de sus propias atribuciones, o como instancia previa a la Corte IDH, órgano al cual no llegan todos los casos conocidos por la CIDH.” (PALOMINO, 2018, p. 404)

Da mesma forma, assiste-se com intensidade crescente à pluralização do campo religioso onde existia uma religião anteriormente hegemônica, e também à crescente incursão de atores religiosos nas atividades políticas e nas funções do Estado. Com isso, o debate sobre o direito à liberdade religiosa é reconsiderado sob novas nuances nas quais o Estado, e seus ordenamentos jurídicos, enfrentam o desafio de adotar novas normativas jurídicas, instituições e políticas públicas diante do fenômeno religioso em ebulição. (PALOMINO, 2018, p. 376-377) [tradução nossa]

De início, atestamos para a constatação de Palomino (2018, p. 377) de que a liberdade religiosa é “a primeira das liberdades”, dada a sua importância histórica e política tanto no processo de constituição dos estados-nação modernos na independência dos poderes absolutos de natureza político-religiosa, quanto na configuração das liberdades individuais características da modernidade. Reconstruiu-se, então, o passado.

Em seguida, elucidaram-se o artigo 12 do CADH e as diferentes dimensões do direito à liberdade de religião, tendo em vista problemas atuais enfrentados na justicialidade do direito à liberdade religiosa no ordenamento jurídico brasileiro e o desenvolvimento da jurisprudência da Corte IDH no sentido de efetivar nas Américas o art. 12. Vislumbrou-se, assim, um futuro.

Alexandre Brasil Fonseca (2018, p. 44-46), quando da análise do Relatório sobre Intolerância e Violência Religiosa no Brasil (2011-2015), afirmara que o Brasil possui uma sociedade cada vez mais plural e que a diversidade religiosa é algo factual, uma questão que está posta: “o Brasil é um país diverso”, diz Fonseca (2018, p. 44-46); “hoje há uma diversidade de pertencas religiosas e não pertencas que exigem que o Estado tome consciência e reflita, visando a produção de conhecimento para a realização de ações relacionadas à promoção do respeito à diversidade religiosa” (FONSECA, 2018, p. 44-46). Com a crença no potencial emancipador dos direitos humanos, tem-se um caminho. Coragem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Augusto Lindgren. O sistema internacional de proteção dos direitos humanos e o Brasil. **Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, v. 46, n. 182, p. 89, jul./dez. 1993.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

CHIPLE, Edgardo Garcia; PRAZERES, Paulo Joviniano Alvares dos. O caso “A última tentação de Cristo” (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile: uma análise sobre direitos humanos e democracia. In: **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto/SP, a. XXIV, v. 28, n. 2, p. 224-239, mai/ago 2019.

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america-na.htm. Acesso em: 03 set. 2020.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 09 set. 2020.

FARALLI, Carla. **A filosofia contemporânea do direito: temas e desafios**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2006.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Entre a usurpação e a abdicação? O direito à saúde no Judiciário do Brasil e da África do Sul. In: WANG, Daniel W. Liang (org.). **Constituição e Política na Democracia: Aproximações entre Direito e Ciência Política**. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

FONSECA, Alexandre Brasil. Primeiras análises dos dados do Relatório sobre Intolerância e Violência Religiosa no Brasil (2011-2015). In: BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. **Estado Laico, Intolerância e Diversidade Religiosa no Brasil: Pesquisas, reflexões e debates**. 2018. Brasília, DF, 2018.

FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização**. São Paulo: Penguin Classics, 2011.

FRYDMAN, Benoit. **O fim do estado de direito: governar por standards e indicadores**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. São Paulo: Editora 34, 2013.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. Assembleia Geral da ONU. Resolução n. 2200-A (XXI). 16.12.1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 24 set. 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANDEL, Michael J. **Justiça - O que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

PALOMINO, Marco Huaco. Artículo 12. Libertad de conciencia y de religión. In: STEINER,

O DIREITO À LIBERDADE RELIGIOSA NO SISTEMA INTERAMERICANO

Christian; FUCHS, Marie-Christine (ed.); GRANADOS, G. Patricia Uribe (coord.). **Convención Americana sobre Derechos Humanos**: Comentario Segunda edición. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.

SUPIOT, Alain. **Homo juridicus**: Ensaio sobre a função antropológica do Direito. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

VAZ, Henrique C. de Lima. **Escritos de Filosofia IV**: Introdução à Ética Filosófica 1. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

VAZ, Henrique C. de Lima. **Escritos de Filosofia VII**: Raízes da modernidade. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

*Flavia Felix
Costa e Juliana
Almeida Weizel
de Fontoura
Barreto*

Graduanda em Direito pela Universidade Estácio de Sá e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, respectivamente.

Recebido em: 08/10/2020

Aprovado em: 06/10/2021

KOBANÎ: UM PASSO PROMISSOR NA LUTA PELA AUTONOMIA

KOBANÎ: A PROMISING STEP IN THE BATTLE FOR
AUTONOMY

RESUMO: O Oriente Médio, no século XXI, tem sido palco de diversas guerras travadas internamente ou com ingerência de outros países. Um dos marcos para tais conflitos foi a internacionalmente conhecida Primavera Árabe, esta que se disseminou e atingiu o país do presidente Bashar Al-Assad, sendo seguido por um crescente afloramento da Guerra Civil síria. Dentro deste contexto, o presente artigo prima por uma particularidade que o Sistema Internacional tem se absterido quase que por completo, a questão curda. Por toda a história, os curdos têm sofrido com a negação, opressão, assimilação e exclusão da ordem estatal, mas para além destes reveses, o povo do Curdistão Sírio (Rojava) precisou combater a grande ameaça global, o Daesh. A partir destas considerações, o artigo destaca o processo da retomada de Kobanî como um evento crucial para a análise da participação curda na Guerra. Além disso, o trabalho compreende a complexidade da conjuntura e, portanto, visa abordar a construção da autonomia destes em Rojava e a decisão de seguir uma “terceira via” durante a Guerra Civil. Para tal fim, realiza-se este trabalho fazendo uma análise qualitativa do estudo de caso de Kobanî, ressaltando os aspectos relevantes para o entendimento dos eventos acerca da luta por autonomia e, assim, viabilizar o objetivo de estabelecer a importância das diretrizes supracitadas durante o conflito. O qual resultou numa vitória, que se entende por meio desta pesquisa, sendo somente possível, em grande medida, devido ao desenvolvimento da consolidação do projeto político curdo.

Palavras-chave: curdos; Kobanî; Rojava; confederalismo democrático; Oriente Médio.

ABSTRACT: The Middle East, in the XXIst century, has been a site of inner battles or encroachments by other countries. One of the benchmarks for such conflicts was internationally known as Arab Spring, which spread through the region and reached president Bashar Al-Assad’s country, being followed by a growing outcrop of the Syrian Civil War. Within this context, the present article



stands out for a particularity that the International System has almost completely abstained from, the Kurdish issue. Throughout history, Kurds have suffered from denial, oppression, assimilation, and exclusion from the state level, but in addition to these setbacks, the people of Syrian Kurdistan (Rojava) had to fight against a great global threat, the Daesh. Upon those considerations, the article highlights the Kobanî resumption process as a crucial event in order to analyze the Kurdish participation in the war. Beyond that, this work understands the complexity of the conjuncture and, therefore, aims to address the construction of their autonomy in Rojava and the decision to move through a “third path” over the Civil War. For that purpose, this work is carried out through a qualitative analysis based on the case of Kobanî, highlighting the pertinent aspects to accomplish a better understanding of the events regarding the battle for autonomy and, thus, make possible the objective of establishing the importance of the aforementioned guidelines during the conflict. Which resulted in a victory, that it's understood through this research, as being possible, largely, due to the development of the Kurdish political project consolidation.

Keywords: kurds; Kobanî; Rojava; democratic confederalism; Middle East.

1 INTRODUÇÃO

As Relações Internacionais abrangem temas sensíveis para a resolução de conflitos, numa complexidade digna de um tabuleiro de xadrez. Contudo, na contemporaneidade, alguns assuntos passam a ser caros aos estudiosos da área que tentam compreender o mecanismo do Sistema Internacional. Entre esses objetos de análise está o que visamos abordar nesse artigo, o povo curdo. Para além dos conflitos vivenciados pelos curdos, o trabalho busca evidenciar aspectos cruciais para o entendimento do que compõe a atual maior nação sem Estado, lançando luz à sua história.

Tendo em vista os processos de desenvolvimento do Curdistão após a dissolução do Império Turco-Otomano, optou-se por dar enfoque ao evento mais recente e crítico, que é o Cerco de Kobanî, o qual envolve como atores os próprios curdos, a Síria, a Turquia e o Daesh (autointitulado Estado Islâmico). A partir dessas considerações, a pesquisa desenvolve as conjunturas que circundam o processo da retomada de Kobanî, o qual se concebe por meio da busca pela autonomia como um evento crucial para a análise da participação curda na Guerra.

Para além disso, o artigo compreende a complexidade da relação entre Turquia e Síria e, por conseguinte, visa abordar a construção da emancipação em Rojava e a decisão de seguir uma “terceira via” durante a Guerra Civil. Nesse cenário, entende-se que o Confederalismo Democrático, configurado pelo líder do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), Abdullah Öcalan, e estabelecido em Rojava, foi fundamental para a integração da comunidade na vida política e militar, garantindo, indiretamente, o almejo da autonomia. Assim

sendo, em outras palavras, o foco é compreender como o cerco à Kobanî redimensionou a reivindicação curda.

Para tal fim, realizou-se o estudo com base no caso explanado, analisando qualitativamente, para além da consolidação do projeto político, os eventos e a vitória contra o Daesh. Dessa forma, tem-se como objetivo debater sob uma nova perspectiva um assunto que apesar de sua longa existência e complexidade, ainda não possui o devido destaque na comunidade internacional, o que reduz a disponibilidade de auxílio ao povo curdo.

2 CURDISTÃO, CURDOS E NACIONALISMO

Para desenvolver as questões citadas, é necessário compreender primeiramente o contexto do processo identitário e de constituição do Curdistão. Essa temática é um grande exemplo utilizado nos dicionários de Relações Internacionais para a diferenciação de pátria e nação, conceitos que muitas vezes se confundem. Por isso, é importante esclarecer que “pátria, significa *pater* (pai) e corresponde na sua origem à propriedade das comunidades patriarcais, pertencentes ao patriarcado romano” (SOUSA, 2005, p. 140).

Já o termo nação é definido pelo mesmo autor como um “conceito fluido” e não deve se confundir com o Estado, por mais que na maioria dos casos, eventualmente, esse acabe sendo o resultado. O que poderia ocorrer de dois modos, como na França e na Alemanha, onde primeiro se elaborou o sentimento de nação para depois haver a construção de um Estado; ou como na América Latina, onde a relação foi invertida, em que um Estado foi constituído para depois investir na querença. Entretanto, nem todas as nações se estabelecem nesse modelo político-territorial, vide o Curdistão. Mas vale ressaltar que, apesar disso, a relação entre nação e Estado é muito significativa para compreender a luta curda.

Um exemplo disso é que o sentimento já existente antes do desmantelamento do Império Otomano sobreviveu após os Tratados de Sèvres e Lausanne. Na verdade, essa ligação se fortaleceu e fez com que a diligência se revigorasse, especialmente nos últimos anos. A situação mais emblemática dessa força é o apoio internacional na batalha contra o Daesh, em que se relatou a existência de mais de 2 mil curdos se juntando ao combate contra o grupo terrorista (CALATAYUD, 2014).

Nesse sentido, é interessante observar a contribuição de David Romano (2006, p.2) para os aspectos nacionalistas, pois, segundo o pensamento por ele desenvolvido, há três componentes a serem analisados no movimento da nação curda: contexto político, mobilização dos movimentos e a ideia de identidade. Ademais, Romano ainda ressalta que esses temas são essenciais para a compreensão do desafio da criação de um Estado para os mesmos.

Com isto posto, nota-se que o exemplo do enfrentamento ao Daesh exemplifica, a partir das postulações de análise teórica providas por Romano, como o nacionalismo de antemão presente se fortaleceu a despeito dos obstáculos. Assim como, tal conjuntura, para além dos outros cenários que compõem a história curda, denota que o lado prático desses componentes é um dos principais fatores na sua busca por autonomia e emancipação.

Dessa forma, torna-se necessário estabelecer uma breve historicidade dos acontecimentos que cimentaram a situação vigente em relação aos seus entraves e sua constituição territorial. Pois, apesar de ser um grande desafio definir as origens do povo curdo, uma vez que são, na realidade, o produto de milhares de anos de contínua evolução, assimilação de culturas e migrações introduzidas naquela região, tal empreitada é possível através de um estudo cauteloso das áreas marcadas por eles (STANSFIELD, 2003).

Haja vista que o Curdistão não existe como um Estado independente de fronteiras definidas e, em razão dessas incertezas, o território é delineado academicamente por duas frentes complementares, as quais refletem que o Curdistão é “todos os territórios onde o povo curdo residiu e reside até o momento presente” e que é, genericamente, o conjunto dos territórios nos quais os curdos constituem uma maioria étnica (MELLA, 2005, p. 21, tradução nossa; PEIXINHO, 2010, p. 4).

No aspecto populacional, há evidências de que já ultrapassam a marca dos 30 milhões de curdos e, em grande parte, estão concentrados em múltiplas regiões do Oriente Médio, mas principalmente no que entendemos hoje como os Estados da Turquia, Iraque, Irã e Síria. Contudo, ressalta-se que há uma dificuldade expressiva em averiguar a população curda presente em cada um desses países, pois não há dados oficiais confiáveis acerca do tema, uma vez que os governos impõem limitações. Como expõe McDowall (1992), na Turquia, por exemplo, apenas os curdos aptos a falar turco são contabilizados para fazer o censo da população. No Irã, por sua vez, nem mesmo são considerados e regis-

trados como minoria.

Entretanto, vale estabelecer que o mundo curdo é diverso e não existe um critério linguístico ou religioso exato que possa defini-lo. Dessa maneira, cabe dizer que a divisão e multiplicidade têm raízes em, não apenas, mas também, fatores geográficos. Para tanto, o artigo se baseia no modelo territorial segmentado nos quatro países citados acima, designado pela língua kurdî como Bakur (Curdistão do Norte - Turquia), Bashur (Curdistão do Sul - Iraque), Rojhilat (Curdistão Oriental - Irã) e Rojava (Curdistão Ocidental - Síria).

Ademais, em contrapartida, observando as características que trazem como conjunto, é possível enxergar um padrão centrado em um forte senso de pertencimento tribal, ao mesmo tempo em que caminham em direção aos avanços urbanos. Em suma, pode-se dizer que o Curdistão não é uma entidade política definida, nem um Estado, mas uma região de aproximadamente 191.600 km² que perpassa vários países (STANSFIELD, 2003). E assim, a partir desse breve contexto histórico, busca-se conceber com os tópicos subsequentes uma perspectiva mais aprofundada das lutas do povo curdo.

3 CONJUNTURA POLÍTICA: TURQUIA E SÍRIA

3.1 TURQUIA

O Estado turco, documentadamente, tem um discurso dúbio a respeito dos curdos, sendo marcado majoritariamente por momentos de repressão, ainda que movimentos conciliadores tenham sido articulados ao longo dos anos. Particularmente, isso se deve ao fato de o país adotar posturas distintas para cada organização política das quais os curdos façam parte, como por exemplo o elo comercial amistoso que a Turquia mantém com Bashur, o qual controla regiões ricas em petróleo.

Na trajetória histórica é possível observar essas flutuações em razão de alguns eventos como o golpe de 1980, o qual ocorreu dois anos após a criação do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK). Com isso, em detrimento da inércia na alteração de posicionamentos e do cenário geopolítico, houve uma reconfiguração voltada para os ideários do Confederalismo Democrático, provenientes dos escritos realizados em cárcere pelo líder do partido, Abdullah Öcalan, em 1999. Gradualmente, em 2009, são ensaiadas as primeiras negociações de paz entre PKK e o governo turco, culminando no estabelecimento

de um cessar-fogo unilateral por parte dos curdos quatro anos mais tarde. No entanto, ataques promovidos pelo Daesh, em 2015, desestabilizaram a relação mais uma vez, provocando respostas militares entre as partes.

Nesse sentido, o que se tem como quase constante é a verbalização da Turquia para o Sistema Internacional de sua oposição ao PKK, classificando-o como ameaça. Essa mesma lógica é aplicada sobre os movimentos curdos que atuam na guerra da Síria, posto que, na visão de Ancara, o Partido da União Democrática (PYD) é aliado do PKK e as forças curdas que combatem o autointitulado Estado Islâmico são braços armados de tal partido. Dessa forma, a Turquia assume um discurso de combater tanto o Daesh quanto os curdos, já que ambos se enquadram como grupos terroristas. Ainda nessa perspectiva, quando outros atores internacionais rotularam positivamente a ação curda, como se viu durante a guerra na Síria, o governo turco acreditava que isso comprometeria seus vínculos estratégicos e que levaria a um movimento internacional pró-autonomia curda.

3.2 SÍRIA

Por sua vez, os curdos na Síria habitam basicamente em três zonas, Efrîn, Kobanî e Cizîrê, e, portanto, concentram-se primordialmente ao norte do país, onde sofrem para além da supressão síria, com fragmentações internas que resultam em mais de 30 facções (SOPRANI, 2017, p. 4). Nesse sentido, a respeito da relação entre o país e os curdos, nota-se que é igualmente instável à turca, pois eles amargam com repressões e assimilações em todos os âmbitos, assim como uma política de arabização da região, que foi implementada, principalmente, via confisco de terras.

Essa comparação à Turquia fica ainda mais enraizada ao observarmos o episódio em que tal governo pressionou um acordo, levando a Síria a ceder à demanda de expulsar o PKK do seu território, em oposição à alternativa do próprio exército turco adentrar para retirá-los. Entretanto, após esse feito em 1999, ao perder o apoio do Partido, o povo curdo sírio começou a se reorganizar e criar estruturas de contrapoder, seguindo o paradigma político do Confederalismo Democrático. E para isso, em 2003 foi formado o Partido da União Democrática, que rapidamente ganhou muita força e se tornou a organização de referência da região, mas, que sem exceção, veio acompanhado de desafios

e novos obstáculos nos anos posteriores.

Em 2004, ocorreram graves distúrbios em Qamishli, que resultaram em um massacre por parte do regime Assad, levando à morte de cerca de 30 curdos desarmados. Assim como em 2011, foram feitos diversos protestos em Amuda (cidade localizada no mesmo distrito de Qamishli), pedindo por liberdade e democracia, o que gerou uma contrarresposta por parte do Bashar al-Assad de permitir o registro deles como cidadãos árabes. Respectivamente, o que se sucedeu desses dois eventos foi: (1) o movimento passou a ser mais ativo e contou com a formação das primeiras unidades armadas de autodefesa (integrantes das Forças Democráticas da Síria – SDF), as Unidades de Defesa Popular (YPG) e, acrescida em 2013, a Unidade de Defesa Feminina (YPJ); (2) a rejeição de tal proposta, pois, segundo, Kher Adeen Murad, Secretário Geral do Partido, “conceder cidadania não satisfará todas as demandas curdas. Queremos que o governo mude a constituição para reconhecer os curdos como uma segunda nacionalidade e que nos concedam autonomia cultural e linguística” (THE NEW HUMANITARIAN, 2005).

Historicamente, esse processo ganhou novas dimensões com o advento, em 2011, do que ficou conhecido como Primavera Árabe, em que os curdos assumiram o controle de algumas áreas do território sírio e posteriormente, com a evolução da Guerra Civil, passaram a lutar concomitantemente em duas frentes, contra o governo sírio e contra os extremistas do grupo terrorista Daesh (PAASCHE, 2015, p. 77). Desse modo, com os ataques sistemáticos contra Rojava, os processos passaram a contar com a alta participação do PYD e as suas milícias, YPG e YPJ. Além disso, como exposto por Sinjab (2016, tradução nossa), “os curdos foram atacados por alguns grupos islâmicos como Jabhat Al-Nusra, e, portanto, sentiram que não faziam parte da Revolução Síria. Eles pensaram que deveriam aproveitar a oportunidade e proteger os interesses curdos”. É por isso que inicialmente os curdos tentaram se manter à margem do conflito civil, optando por seguir a “terceira via” na guerra, isto é, não apoiar a nenhum dos dois, declarar autonomia da região e defendê-la dos ataques externos.

Consequentemente, as milícias de autodefesa foram criadas, como já explanado, com o intuito de controlar seu território, se dedicar a implementação de uma transformação social e cultural, e prover uma nova administração curda. Mas para além dessa participação, a milícia YPJ teve um caráter ímpar pois, após relatos de que os terroristas capturavam mulheres curdas e yazidis, as

usavam e vendiam como escravas sexuais, sendo vítimas constantes de abuso e violência. Com isso, as mulheres da região passaram a participar dos treinamentos militares e integrar a unidade, a qual inicialmente era apenas para defesa, mas com o crescimento e o valor comprovado no campo de batalha, tornaram-se grande e importante parte das forças curdas de combate, principalmente ao Daesh.

Por fim, essa experiência resumida acima passou por maiores complexidades, haja vista que, devido à grande pressão do governo de Recep Tayyip Erdogan, a administração de Rojava não participa das conversas do processo de paz, sendo ignorado o reconhecimento da sua participação na guerra. Por conta disso, em fevereiro de 2016, as comunas e assembleias de Rojava decidiram não depender dessas negociações e declararam a coordenação dos territórios no norte da Síria por meio de um sistema federalista e democrático, como é esboçado na carta da assembleia, em consonância com o projeto político fundado.

4 CONFEDERALISMO DEMOCRÁTICO

O Confederalismo Democrático é um programa resultante de um processo de autocrítica do PKK, em que o seu líder Abdullah Öcalan promoveu uma alternativa ao Estado-nação e ao socialismo de Estado, dando luz à perspectiva de um Curdistão independente, unido e democrático. Em outros termos, um modelo de autogoverno que se constrói sobre “a autogestão das comunidades locais e se organiza em conselhos abertos [...]. Os próprios cidadãos são os atores de um governo deste tipo, não as autoridades estatais” (ÖCALAN, 2009, p.32, tradução nossa). Ademais, é crucial destacar os três pilares que regem esse programa: Libertação das mulheres, Ecologia e Democracia.

E foi em Rojava que uma histórica oportunidade emergiu para colocá-lo em prática, pois contou com um facilitador denominado Tev-Dem (Movimento por Uma Sociedade). Dessa forma, a partir da implementação, a sociedade curda passou a se organizar em comunas, uma espécie de vizinhança conscientemente auto-organizada. O qual resgata as tradições do comunalismo primitivo (*Kom*), este que se resguardava nas assembleias e conselhos presentes nas comunidades antepassadas, “organizadas de forma voluntária e lideradas pelas matriarcas” (GUARCH, 2019. p.51).

Nesse sentido, a organização societária atual visa incorporar estruturas que forneçam um alicerce democrático, à exemplo dos comitês criados para atender demandas específicas como economia, segurança, educação, mulheres e juventude. Havendo, portanto, um trabalho para o desenvolvimento de uma sociedade “moral-política” feita por indivíduos conscientes que compreendem como resolver questões sociais e que possam tomar conta do autogoverno cotidiano como responsabilidade comum, em vez de submeterem-se às elites burocráticas. Conseqüentemente, seguindo essa linha de pensamento, é posto em prática a ideia de que quanto mais diversa for a nação, mais forte será sua democracia, e para tanto, entre os parlamentares estão curdos, armênios, árabes, assírios, muçulmanos, alevitas, cristãos e yazidis.

À luz dessa singularidade do sistema de autonomia democrática nos três cantões sírios e do contraponto que essa democracia faz aos países ocidentais e democráticos, um membro árabe da administração de Rojava explica que a organização política deles preocupa o mundo. Em sua visão, “o sistema capitalista não quer liberdade e democracia para o Oriente Médio [...]. Porém, mais e mais árabes do resto da Síria vêm a Rojava para aprender mais sobre a autonomia democrática, porque veem uma perspectiva para a liberdade aqui” (DIRIK, 2016, p. 22), a qual se estende a ambos os gêneros uma vez que, seguindo naturalmente as diretrizes de Abdullah Öcalan, há a concepção de que a liberdade do povo curdo só se tornará possível a partir do momento em que a das mulheres também ocorra. Para maior compreensão desses termos de convivência social e arranjo político, a temática será estendida no ponto que se segue.

5 MULHERES: POLÍTICA E GUERRA

Para entender especificamente o papel das mulheres em Rojava e as singularidades por elas vivenciadas é preciso elucidar qual dinâmica estão socialmente inseridas. Ou seja, deve-se compreender o seu histórico de luta e a organização política via Confederalismo Democrático, o qual prevê enquanto projeto, como exposto anteriormente, a libertação das mulheres.

Esse pilar que as compreende já vinha sendo fomentado antes mesmo da instituição desse programa político, alavancado pelas próprias mulheres em 1987 com a criação de uma organização de curdas exiladas em Hannover (Alemanha), a União das Mulheres Patrióticas do Curdistão (*Yekitiya Jinen We-*

laparezen Kurdistan - YJWK). Seus louros foram gerando outros movimentos, dando origem ao seu atual centro, onde as demais articulações funcionam ao redor do *Koma Jinên Bilind* (Alto Conselho de Mulheres – KJB) (DIRIK, 2016, p.65-66).

De igual modo, essa participação ativa é observada na presença de figuras fora do campo político institucional, marcando sua contribuição nas lutas armadas e sociais. Porém, isso só ocorreu em decorrência das mudanças implementadas, as quais para se enraizarem na sociedade, precisavam da participação e movimentação das próprias mulheres. Como por exemplo a história da Bushra, uma jovem de Tirbespe, que elucida em sua experiência pessoal esse fenômeno social:

Quando as primeiras pessoas vieram à nossa casa, alguns anos atrás, perguntar se nossa família gostaria de participar das comunas, eu joguei pedras para que se afastassem [...] agora eu transformo minha comunidade de forma ativa [...] As pessoas me procuram o tempo todo, se me perguntassem [antes], eu nem saberia dizer o que significa um conselho ou o que as pessoas fazem em assembleias. (DIRIK, 2016, p. 16).

Para além disso, observa-se que socialmente dois elementos se sobressaem no âmbito estrutural: o tribal e o matriarcal. No que tange à questão de gênero, a sociedade curda expõe essa participação feminina por meio das chefes tribais, que dirigiam a resistência armada curda, pela participação destas nas manifestações e pelo recepcionamento de estrangeiros em sua casa. Mas também, sobretudo com a incursão do Confederalismo Democrático e com a presença de uma ala militante de mulheres dentro do movimento curdo, o papel delas, outra vez, é de liderança, com o lema “*Jin, Jiyan, Azadi!*” (Mulheres, Vida, Liberdade!). Ofício que está presente em todas as manifestações e parlamentos, tendo se convertido em uma forma de compreender a vida no Curdistão (LES FILLES DU SOLEIL, 2018).

E é nesse sentido que a YPJ ganhou tanta importância para a perpetuação e concretização de uma sociedade igualitária entre gêneros. Essas mulheres se engajaram na luta pela sobrevivência, tendo como maior contraforça o já mencionado Estado Islâmico, o que levou a um reforço do ideal de coletividade enquanto peça-chave na sociedade curda. Contudo, vale ressaltar que esse processo necessita ser contínuo, pois algumas práticas patriarcais ainda persistem, mesmo na porção territorial curda mais permeada pelo Confederalismo Democrático, como Rojava.

Resumidamente, apesar dessa dupla essência permanecer na sociedade,

não podemos descaracterizar o progresso conquistado, ou que as mulheres e a sociedade em geral mantêm a luta apenas contra os ataques de grupos terroristas. O seu campo de batalha também diz respeito à igualdade de gênero e a um projeto de emancipação social, como é possível ver pela explicação de uma das combatentes da Unidade de Defesa Feminina: “Nós, das YPJ, estamos em guerra em Rojava por necessidade. Nossos ideais vão além de Rojava. Queremos lutar em escala global. Queremos que o mundo nos conheça por nossas ideias, não por nossas armas” (PAASCH, 2015, p. 178, tradução nossa).

Desse modo, compreende-se que a análise sobre as mulheres é composta de diferentes camadas de opressão, as quais perpassam pelo: gênero; os sequestros e abusos perpetrados pelo ISIS; a violência exercida pelos Estados turco e sírio; e os resquícios do patriarcalismo em Rojava. Um exemplo disso na sociedade curda é Sakine Cansiz, co-fundadora do PKK e pioneira na organização política das mulheres, que foi assassinada em 2013 e é vista como símbolo de resistência à extrema violência e repressão, tendo almejado contornar esses cenários por meio da organização e formação de redes de solidariedade.

Tal movimentação é exposta por Melike Yasar, em entrevista concedida à Florencia Guarch (2019, p.45-46), ao relatar que as ações de Sakine inspiram outras mulheres dentro e fora das prisões, fomentando não só a organização, mas também o desenvolvimento da consciência de que no cárcere o “controle dos corpos através da violência física é comparado à invasão e domínio territorial do poder colonial”. Pois, compreende-se que a violência perpetrada pelo Estado no Curdistão reverbera nos corpos femininos mediante o estupro e a tortura (SEGATO, 2003; GUARCH, 2019. p.45-46).

Nesse sentido, compreende-se que “o despertar da consciência sobre a opressão do sistema patriarcal é a espinha dorsal do movimento de mulheres curdas, das montanhas à diáspora” (MIRANDA, 2016, p.12-13). E, portanto, não é possível analisar o trauma e o seu processo de recuperação enquanto mulher curda simplesmente na ferida de um indivíduo resultante de um conflito.

6 CONFLITO EM KOBANÎ

O cenário político-social, no qual as mulheres curdas de Rojava estão inseridas é complexo, pois elas estão em um território que não é reconhecido pelas esferas internacionais como um Estado-nação e nem mesmo como detentor de autonomia. Em um segundo plano, oficialmente compreende-se que

elas fazem parte da Síria, mas sofrem repressão por não serem sírias *de facto*, e sentem os impactos da guerra que assola o país.

A terceira camada se deu com maior intensidade em 2014, quando o Daesh iniciou a maior ofensiva da sua história, conquistando espaços tanto no Iraque quanto na Síria, local em que, especificamente ao seu norte, ocorreu o Cerco de Kobani. Tal episódio movimentou em profusão as forças políticas e armadas curdas, assim como contou com maior visibilidade da comunidade internacional. Em continuidade às investidas no território de Rojava, a crise ganhou contornos humanitários singulares quando o grupo terrorista, disperso pelos ataques aéreos e pelo reforço aos curdos, iniciou uma perseguição contra a minoria yazidi, cercando-a no topo do Monte Sinjar. Esse cenário rapidamente angariou espaço nas mídias internacionais, o que estimulou discussões sobre a necessidade de agir, com o intuito de evitar um genocídio.

Um dos atores imediatamente requisitado foi Massoud Barzani (ex-presidente da região do Curdistão iraquiano e líder do Partido Democrático do Curdistão), sobre o qual aumentou exponencialmente a pressão para que algo fosse realizado, mas sua capacidade de ação estava reduzida, haja vista que suas forças militares estavam deterioradas após os primeiros esforços contra o Daesh. A partir dessa situação, solicitou-se o apoio do PYD na Síria, imaginando que o resultado seria mais eficaz no embate e, de fato, houve uma resposta relativamente rápida. Nesse momento, as milícias, sob a coordenação do YPG e do PKK, se posicionaram ao redor do monte, expulsando o grupo terrorista e permitindo o resgate dos yazidis.

No que diz respeito aos Estados Unidos, sua participação através do envio de forças especiais foi complexa, posto que Washington se aproximava do PYD e do PKK nas operações do Monte Sinjar. Com isso, não só uma imagem internacional favorável ao PKK foi gerada, mas também acarretou numa “escolha de Sofia” para a capital estadunidense. Pois esta observou a necessidade de atuar em conjunto com o grupo que um dos seus aliados regionais, a Turquia, considera terrorista, o que claramente não correspondeu ao panorama satisfatório visado pelo presidente Erdogan.

Quanto à Rússia, apesar da sua histórica disputa com os Estados Unidos, no que diz respeito ao apoio aos curdos e sua luta contra o Daesh, sua posição foi análoga. Nesse sentido, “segundo o presidente do Conselho de Política Externa e de Defesa da Rússia, Fyodor Lukyanov, a decisão de enviar armas aos

curdos no Iraque mostra abertamente as mudanças da política de Moscou em relação ao Oriente Médio” (LITÔVKIN, 2016). Pois, “não há nada errado em se aliar a forças que lutam contra o Estado Islâmico” (LITÔVKIN, 2016), incluindo o fornecimento de cinco canhões automáticos antiaéreos ZU-23-2 de 23mm.

Além disso, o ex-chefe do departamento da Organização para Cooperação de Xangai no Instituto da Comunidade dos Países Independentes, Vladímir Evseev, sugere que além de seu país, “os Estados Unidos, a Alemanha e o Irã também fornecem ajuda militar à milícia peshmerga (guerrilheiros curdos iraquianos). Cada país tem acordos que especificam que tipo de armamento pode ser fornecido na luta contra o EI [Estado Islâmico]” (LITÔVKIN, 2016).

Essas dinâmicas, como aponta Evseev, foram contempladas também por uma campanha dos países ocidentais. Tendo Erbil (capital do Curdistão iraquiano) como ponto de entrada, países como Reino Unido, Luxemburgo e Alemanha enviaram remessas de equipamento militar (UOL/EFE, 2014). Mas esse fator acarretou mais um tópico de complexidade ao conflito, pois duas premissas partem deste discurso, a primeira de que os grupos curdos são homogêneos e a segunda de que tais grupos seriam os representantes dos interesses ocidentais na região. Esta última pode ser observada pela fala da ex-ministra alemã da Defesa e atual presidente da Comissão Europeia, Ursula Von Der Leyen em sua visita à Erbil, alegando que “os Peshmerga não estão apenas lutando pelo seu próprio país, mas por todos nós” (METZGER, 2016).

Em um segundo momento, com a estabilização no Monte Sinjar, a atenção se voltou para Kobanî novamente, pois, embora os curdos estivessem confrontando o Daesh desde 2012, foi em 2014 que um ataque sustentado pode ser observado. Em continuidade ao envolvimento da comunidade internacional, que discutia as consequências de os curdos terem sido escolhidos para enfrentar a guerra por procuração do Ocidente e suas possíveis consequências estratégicas (BAZZI, 2017), a imprensa descreveu uma vez esse cenário como “a maior batalha contra o Daesh [...] que irá mudar os rumos da região” (BBC, 2015).

Enquanto isso, por outro lado, a Turquia continuou a tecer críticas sobre os auxílios internacionais para Kobanî, argumentando que qualquer ajuda seria desviada para o PKK, e sem que houvesse um enfrentamento ao Bashar al-Assad. Além disso, Erdogan não permitiu que os curdos na Turquia cruzassem a fronteira para auxiliar no combate e se recusou a atacar as posições sustenta-

das pelo Daesh, mesmo com proximidade territorial e capacidade operacional (BBC, 2017). Esse posicionamento turco fomentou manifestações internas por parte da população curda de Bakur que, em outubro de 2014, sofreu com a repressália do governo, acarretando na morte de membros por forças policiais, além de ações aéreas turcas contra áreas controladas pelo PKK.

7 CONCLUSÃO

Em suma, há anos o Oriente Médio vem sendo o tabuleiro de diversas guerras travadas internamente e/ou com ingerência de outros Estados, gerando um contexto de episódios obtusos, que movimentam os cenários e seus atores. Porém, o evento que ressignificou todo o jogo de alianças e anseios foi o Cerco de Kobanî, pois esse caso curdo demonstrou como a rede de relações é emaranhada e antagônica. E por isso é de vasta importância assumir tal complexidade e, conseqüentemente, evitar simplificações ao discorrer sobre esse objeto de análise.

Com isso em mente, a escolha pela análise do contexto macro ao micro faz-se necessária para o melhor entendimento da questão como um todo, ao mesmo passo em que se observa a comunidade internacional. Pois, apesar do apoio prestado aos curdos, o histórico entre essas duas esferas mostra que ainda há tópicos latentes em sucumbência, tendo a possibilidade de resolução atrelada aos interesses pontuais dos atores.

Outro fator relevante é que não se pode resumir esse conflito a um simples embate entre Estados Unidos e Rússia em território sírio. As instituições da comunidade internacional também possuem um papel importante, em particular a Organização das Nações Unidas (ONU), que é extremamente criticada em relação a esse tema. Entretanto, ela não é um organismo autônomo, pois essas decisões vêm do Conselho de Segurança, o qual conta com Estados que perseguem os seus próprios interesses nos confrontos do Oriente Médio, muitas vezes alimentando-os.

O caso curdo é um exemplo prático de diversos tópicos de debate no Sistema Internacional, como a questão do nacionalismo, a contribuição das mulheres para uma comunidade engajada política e socialmente, sem perder de vista a sua história e identidade, como se observa nos componentes postulados por David Romano sobre a construção do Curdistão. O cerco de Kobanî retratado neste artigo é apenas um exemplo dos desafios que não somente a popu-

lação curda, mas toda a comunidade internacional tem que enfrentar.

E a partir dessas prospecções, compreende-se nesse trabalho que o desenvolvimento da reconexão, visando um aprimoramento do Confederalismo Democrático para dar conta de estabelecer uma justiça relativa, a qual deve suprir os lapsos de responsabilidade dos múltiplos atores. Além disso, deve-se visar na coexistência em Rojava, resgatando os valores do comunalismo primitivo, a renovação do sentimento de integração, o qual se enfraquece com as consequências dos ataques constantes e de origens diversas que transbordam para o tecido social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAZZI, Mohamad. The Growing U.S.-Iran Proxy Fight in Syria. **The Atlantic**, 2017. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/06/iran-syria-trump-saudi-arabia-escalation-isis/530844/>. Acesso em: 20 de set. de 2020.

BBC NEWS. Battle for Sinjar: Kurds “advance on IS-held Iraqi town.” **BBC News**, 12 de nov. de 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-34795506#:~:text=Kurdish%20forces%20say%20they%20are,strongholds%20of%20Mosul%20and%20Raqqa>. Acesso em: 24 de set. de 2020.

BBC NEWS. Who are the Kurds? **BBC News**, 15 de out. de 2019. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29702440>. Acesso em: 24 de set. de 2020.

CALATAYUD, José. “Venho de muito longe para lutar”. **El País**, 2014. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/24/internacional/1411586367_085064.html. Acesso em: 22 de set. de 2020.

DIRIK, Dilar *et al.* A Revolução Ignorada: feminino, democracia direta e pluralismo radical no Oriente Médio. São Paulo: **Autonomia Literária**, 2016.

FARO, José Antônio. A arquitetura das guerras no Oriente Médio. **Revista Pano de Fundo**, 2015.

GUARCH, M. Florencia. **A Trajetória do Movimento de Mulheres no Noroeste do Curdistão: A Institucionalização do Confederalismo Democrático e da Jineologi (1978-2018)**. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

GUIDÈRE, Mathieu. **O Choque das Revoluções Árabes**. Paris: Autrement, 2011.

HEVIAN, Rodi. The main Kurdish political parties in Iran, Iraq, Syria, and Turkey: A Research Guide. **Middle East Review of International Affairs**, vol. 17, n. 2, 2013.

LANDOLI, Rafael. Qual o papel dos curdos nos conflitos do Oriente Médio. **Nexo**, 28 de ago. de 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/08/28/Qual-o-papel-dos-curdos-nos-conflitos-do-Oriente-Médio>. Acesso em: 10 de set. de 2020.

IZADY, Mehrdad. **The Kurds: A Concise Handbook**. Estados Unidos: Taylor & Francis, 1992.

LES FILLES DU SOLEIL. Direção: Eva Husson. Produção de Maneki Films. França: Wild Bunch Distribution, 2018. (115 min.)

LITÔVKIN, Nicolai. Moscou oficializa envio de armas a curdos iraquianos. **Russia Beyond**, 18 de mar. de 2016. Disponível em: https://br.rbth.com/defesa/2016/03/18/moscou-oficializa-envio-de-armas-a-curdos-iraquianos_576887. Acesso em: 05 de out. de 2020.

MCDOWALL, David. **The Kurds: A Nation Denied**. Hardcover, 1992.

MELLA, Jawad. **Kurdistan and The Kurds: A Divided Homeland and a Nation without State**. Reino Unido: Western Kurdistan Association Publications, 2005.

MENDES, João M. A questão curda recentra a Turquia no Médio Oriente. **Janus**, 2008.

METZGER, Max. Germany and Sweden to Send Troops and Increase Aid to Kurds Battling ISIS. **Newsweek**, 12 de jan. de 2016. Disponível em: <http://www.newsweek.com/germany-and-sweden-send-troops-and-increase-aid-kurds-battling-isis-298740>. Acesso em: 01 de out. de 2020.

MIRANDA, Sarah Siqueira de. **Por uma “dupla revolução”**: movimento de mulheres curdas na luta contra a opressão étnica e de gênero. Trabalho apresentado na 30ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre 03 e 06 de agosto de 2016, João Pessoa/PB.

MOURENZA, Andrés. A guerra que os curdos vencem: A minoria marginalizada pelo regime tirou proveito do caos da guerra civil. **El País**, 15 de mar. de 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/14/internacional/1457956519_674106.html. Acesso em: 27 de set. de 2020.

NAPOLEONI, Loretta. **A fênix islamista: o estado islâmico e a reconfiguração do oriente médio**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

ÖCALAN, Abdullah. **War and Peace in Kurdistan: Perspectives for a political solution of the Kurdish question**. Cologne: International initiative Edition “Freedom for Abdullah Öcalan - Peace in Kurdistan”, 2009.

PAASCHE, Till F. Syrian and Iraqi Kurds: Conflict and Cooperation. **Middle East Policy**, 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/mepo.12114>. Acesso em: 03 de out. de 2020.

PEIXINHO, Maria de Fátima. **O Curdistão no Iraque, ensaio de uma Nação**: Contexto e Desafios. Dissertação (mestrado) de Relações Internacionais. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2010. Disponível em: <https://bdigital.ufp.pt/handle/10284/2292>. Acesso em: 10 de set. de 2020.

ROMANO, David. **The Kurdish Nationalist Movement: Opportunity, Mobilization, and Identity**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2006.

SEGATO, Rita. La estructura de género y el mandato de la violación. In: Las estructuras elementales de la violencia. **Prometeo, Quilmes**, 2003. p 21-53.

SINJAB, Lina. Can Syria’s Kurds realise territorial ambitions? **BBC News**, 25 de jul. de 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-36773195>. Acesso em: 16 de set. de 2020.

SOPRANI, Carolina et al. A Questão Curda. **Observatório de Conflitos Internacionais**, 2017. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/serie---a-questao-curda-fevereiro.pdf>. Acesso em:

11 de set. de 2020.

SOUSA, Fernando. Dicionário de Relações Internacionais. Porto: **Afrontamento**, 2005.

SPOHR, Alexandre; ANDRIOTTI, Luiza; SOARES, Josué Gihad. A situação dos curdos na Turquia e no Iraque: uma análise comparativa. **Revista Perspectiva**, Rio Grande do Sul, ano 4, p. 95, fev./mar. 2011.

STANSFIELD, Gareth. **Iraqi Kurdistan**: Political Development and Emergent Democracy. Nova Iorque: Routledge, 2003.

THE NEW HUMANITARIAN. For many Kurds, statelessness remains a way of life. **The New Humanitarian**, 20 de nov. de 2005. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/report/25713/syria-many-kurds-statelessness-remains-way-life>. Acesso em: 26 de set. de 2020.

UOL/EFE. Reino Unido apoia envio de armas ao Iraque. **UOL/EFE**, 15 de ago. de 2014. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2014/08/15/reino-unido-apoia-envio-de-armas-ao-iraque.amp.htm>. Acesso em: 29 de out. de 2021.

*Ewerton Lucas
Bezerra Ramos,
Letícia Cristina
Perim Vervloet
e Breno Bastos
Poupel*

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

Recebido em: 05/10/2020
Aprovado em: 06/10/2021

A QUESTÃO DO MAR DO SUL DA CHINA: ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL E A INTERPRETAÇÃO CHINESA

THE CASE OF SOUTH CHINA SEA: BETWEEN
INTERNATIONAL LAW AND THE CHINESE
INTERPRETATION

RESUMO: As disputas territoriais no Mar do Sul da China têm feito dessa região um dos pontos de tensão no mundo atual. A China, com a sua ambição de alcançar o posto de potência hegemônica mundial, vê nesta região uma importância estratégica fundamental, e usa do seu poder militar e econômico para obter direito sobre o mar meridional do país. Porém, até que ponto essa expansão chinesa se faz legal sobre a visão do direito internacional? Qual a importância do direito internacional marítimo na resolução deste conflito e como os Estados vizinhos e os EUA estão reagindo a esse novo obstáculo para o comércio marítimo mundial?

Palavras-chave: mar do Sul da China; conflitos; direito internacional.

ABSTRACT: Territorial disputes in the South China Sea have made this region one of the points of tension in the world today. China, with its ambition to achieve the position of world hegemonic power, sees in this region as a fundamental strategic importance, and uses its military and economic power to obtain the right over the southern market of the country. However, how far is this Chinese expansion legal in the view of international law? What's the importance of the international maritime law in the resolution of this conflict and how the United States and the neighbouring states are reacting to this new obstacle for the world maritime trade?

Keywords: South China sea; conflicts; international law.



1 INTRODUÇÃO

Os mares e oceanos estão desde sempre presentes na história da humanidade, como uma importante fonte de recursos naturais e de projeção geopolítica, seja ela militar ou econômica. Durante muitos séculos, o controle dos mares sempre foi um dos maiores critérios para um império ou nação se posicionar como potência no cenário internacional, como exemplos, a Espanha no século XVI, Reino Unido nos séculos XVIII e XIX e os Estados Unidos atualmente (CAMINHA, 1980).

E é a partir dessa relação de poder que o ambiente marítimo possui que a China se vê na necessidade de ampliar o seu poder naval e o seu mar territorial. É notório que nos últimos anos o crescimento chinês tem proporcionado ao país a sua transformação em um dos maiores atores das relações internacionais, rivalizando em muitos momentos com os Estados Unidos, tido como única potência do pós-Guerra Fria. Esse crescimento vem seguido de um aumento nos investimentos no setor de defesa, sobretudo após a chegada, em 2013, de Xi Jinping à presidência, que propôs uma renovação das forças armadas chinesas. O setor naval tem sido o maior alvo desses investimentos, com o governo falando da necessidade de se criar uma forte marinha de guerra, capaz de realizar missões nos mais distantes mares¹.

Esse surgimento da China como potência mundial já apresenta reflexos no Mar do Sul da China e nos conflitos territoriais que agora se encontram naquela região. A estratégia de construção de *maritime features* artificiais para utilização tanto como bases navais, mas também para aumentar o mar territorial chinês, tem causado desconforto entre os países vizinhos e contribuído para o aumento das tensões.

Dadas as relações de poder que o Estado chinês agora possui, este artigo pretende discorrer, em três pontos seguidos desta introdução, sobre o pleito chinês no Mar do Sul da China (MSCh) e a disputa territorial gerada a partir deste pleito. O primeiro ponto irá tratar da importância que o MSCh representa para a geopolítica mundial e o que a China está fazendo para obter o domínio destas águas. O segundo, sobre os interesses dos vizinhos chineses, que compartilham do mesmo mar, e como eles podem dificultar a ascensão chinesa, passando também pela preocupação americana em manter a região aberta

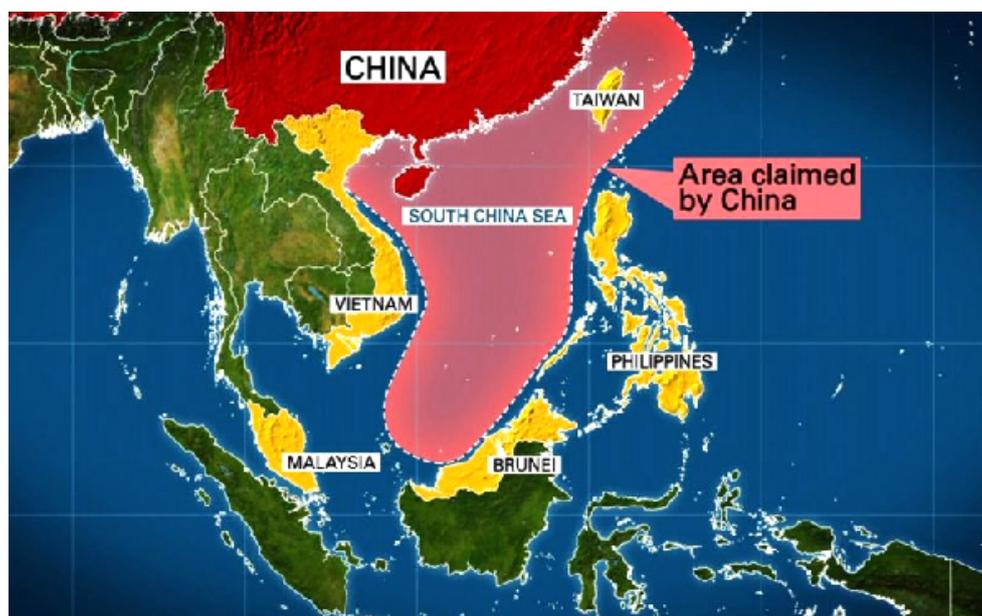
¹ CHINA'S NATIONAL DEFENSE IN THE NEW ERA: The State Council Information Office Of The People's Republic Of China. **XINHUANET**, 2019. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c_138253389.htm. Acesso em 3 de nov. de 2019.

ao livre comércio. E por fim, fazer uma reflexão sobre a relação da disputa territorial com o direito internacional e sobre o que falam os tratados internacionais sobre esta disputa marítima.

2 A IMPORTÂNCIA DO MAR DO SUL DA CHINA

O Mar do Sul da China (MSCh), ou mar meridional da China, é uma área de aproximadamente 3.500.000 km² localizado na parte asiática do oceano pacífico, que possui diversas pequenas *maritime features*. Diversos países possuem saída para este mar, entre eles China, Filipinas, Malásia, Indonésia, Vietnã, Brunei e Taiwan, e são estes países que estão no centro da disputa territorial pelo MSCh.

FIGURA 1: MAPA MSCH ZEE



ASEAN, CHINA E FILIPINAS. MAR DO SUL DA CHINA. **CHUTANDO A ESCADA**, 2018. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://CHUTANDOAESCADA.COM.BR/TAG/MAR-DO-SUL-DA-CHINA/](https://chutandoaescada.com.br/tag/mar-do-sul-da-china/). ACESSO EM: 3 DE NOV. DE 2019.

Mas por que todos estes países querem o direito de declarar o mar meridional da China parte do seu território soberano? As águas do MSCh representam uma grande importância geopolítica, tanto regionalmente quanto internacionalmente, por ser uma região que abriga reservas de petróleo estimadas em mais de 11 bilhões de barris de óleo e 190 trilhões de metros cúbicos de gás, além de ser uma rota marítima por onde circulam cerca de 5,3 trilhões de dólares anualmente, quase um terço de todo comércio marítimo. Logo, a nação que obtiver o direito sobre estas águas territoriais, terá tanto o privilégio de explo-

ração dos valiosos recursos marinhos que ali estão presentes, mas também, estará inserida no jogo geopolítico mundial, lhe trazendo poder de barganha nos fóruns e organizações internacionais.

Por esses motivos o MSCh torna-se uma zona conflituosa por si só, e as diretrizes definidas sobre Direito internacional do Mar acabam por transformar o impasse em algo ainda maior, pois países como China (RPC) e Vietnã consideram pressupostos históricos ao pleitear seus direitos na região no Tribunal Permanente de Arbitragem, contrastando com alguns conceitos introduzidos na conferência como os de “mar territorial”, “zona econômica exclusiva (ZEE)”, “plataforma continental”, entre outros.

As demandas geográficas dos países envolvidos na disputa se intensificaram depois da década de 70, quando a resolução nº 3067 da CNUDM deu aos Estados o direito de reivindicação das 200m *maritime features* de ZEE, partindo da costa do país ou de arquipélagos de sua soberania. Por se tratar de uma região com constituições geográficas estreitas, esta resolução causou uma sobreposição de territórios, com todos os países banhados pelo MSCh, reivindicando os 200m das *maritime features* que eram de seu direito. Isso ocasionou uma maior tensão entre os atores, uma vez que a soberania dos Estados se encontra em jogo. Como diz Dupuy (1979 apud MARTINS, 2015, n.p.), a diferença com que os Estados tratam o mar como extensão da sua soberania, tem mudado com o passar dos anos:

[...] o mar só tinha uma dimensão, a superfície, uma vez que regulavam apenas questões relativas à navegação. Apenas no século XX, com os desenvolvimentos que levaram a negociação e a conclusão da CNUDM, pode o mar adquirir uma forma jurídica pluridimensional, pois passaram a ser disciplinado também o espaço aéreo subjacente, os fundos marinhos, bem como as utilizações possíveis dessas três dimensões do mar. (DUPUY, 1979, p. 15-18 apud MARTINS, 2015, n.p.)

A partir do exposto, fica claro que a antiga forma ao qual os Estados interagem com o mar foi revolucionada e deu lugar a um mundo no qual a circulação nos mares não é mais despercebida, com toda movimentação demandando um cuidado para não infringir legislações internacionais. No Mar do Sul da China não é diferente, tendo em vista que a CNUDM dita que os navios estrangeiros estão sujeitos à jurisdição do Estado em cujas águas se encontrem e também que os navios que passam pelas Zonas Econômicas Especiais (ZEE) têm direito a uma passagem contínua, rápida e ordeira (MARTINS, 2015). Ainda assim, isso muitas vezes não é respeitado no MSCh, escalonando as tensões

entre, principalmente, China, seus vizinhos e os Estados Unidos da América (EUA). O último, um dos poucos países que não é signatário da CNUDM, mas que ainda assim possui poderio marítimo notável nos principais pontos estratégicos espalhados pelo globo, sendo o Mar do Sul da China um deles. A potência americana observa atentamente as movimentações chinesas na região, a fim de evitar que a já consolidada potência econômica aumente seu poderio político e bélico na região, afinal, desde a Guerra Fria os EUA são hegemônicos no mundo, sendo apenas desafiados pela China do século XXI.

Os investimentos chineses na área de defesa, sobretudo na sua marinha de guerra, com uma renovação em massa de sua frota e lançamento de navios de guerra em tempo recorde², têm demonstrado quais são os direcionamentos que a RPC poderia tomar sobre os possíveis conflitos na região. A construção de *maritime features* artificiais no MSCh, e sua utilização como bases navais avançadas e ponto de lançamento de mísseis, contribuem para o aumento da militarização da região.

A presença de recursos estratégicos, como o óleo cru de petróleo, aumenta a ambição chinesa, que procura reduzir sua dependência de recursos estrangeiros. Desde 2016 a China vem aumentando a exploração de petróleo na região, procurando ter maior autonomia sobre os seus recursos estratégicos que impulsionam a sua indústria, já que por ano, são utilizados, internamente, 4,5 bilhões de barris de petróleo. Essa preocupação aumenta por parte de Pequim, com a guerra comercial em que se encontram com os Estados Unidos, e pelas possíveis crises nos países fornecedores do óleo cru, como o recente caso de ataques a refinarias na Arábia Saudita³.

Portanto, é notável a importância que o Mar do Sul da China possui na geopolítica regional e mundial, e como todos os fatores estratégicos presentes, colocam os atores da região, em disputa direta por essas valiosas águas.

3 DISPUTA TERRITORIAL ENTRE VIZINHOS

Existem diferentes discursos acerca de quem seria o “vilão” no que se refere ao Mar do Sul da China e todo conflito na região. É muito mais complexo

2 HOW IS CHINA MODERNIZING ITS NAVY? **ChinaPower**, 2018. Disponível em: <https://chinapower.csis.org/china-naval-modernization/>. Acesso em: 4 de nov. de 2019.

3 COMO ATAQUES A REFINARIAS NA ARÁBIA SAUDITA AFETAM O MERCADO DE PETRÓLEO E A TENSÃO ENTRE EUA E IRÃ. **BBC NEWS BRASIL**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49713067>. Acesso em: 4 de nov. de 2019.

do que parece e diversos paradigmas devem ser analisados antes de qualquer conclusão sobre o assunto.

Embora a narrativa dominante ocidental concentre-se no expansionismo da China sobre os vizinhos, a problemática é muito mais profunda. Inclusive porque a China começou a estabelecer sua presença apenas no final de 2013, com a construção de estruturas nos territórios reivindicados nas ilhas Spratly, enquanto outras estruturas já foram construídas, sendo 29 pelo Vietnã, 5 pela Malásia, 8 pelas Filipinas, 7 pela RPC e 1 por Taiwan. (DOLVEN et al., 2015 *apud* PAUTASSO, 2017, p.22)

No que tange o Vietnã, nem China ou Estados Unidos são vistos como amigáveis. Também afirmam que diversas *maritime features* da região já apresentavam ocupação ativa desde o século XVII e, nesse sentido, sua linha argumentativa se aproxima da perspectiva chinesa da problemática.

Recentemente, o governante vietnamita Nguyen Phu Trong fez graves acusações à circulação chinesa no MSCh frente a notícia de que:

Uma embarcação chinesa, o Haiyang Dizhi 8, continuou sua inspeção na zona econômica especial do Vietnã já no fim de terça feira, sob a escolta de pelo menos 3 navios de guerra chineses, de acordo com informações do Marine Traffic, um site que rastreia movimentos de embarcações. (VIETNAM, 2019, on-line)

Além disso, o presidente proferiu as seguintes palavras: “O que pertence a nossa independência e soberania nacionais, nós nunca abriremos mão. Estamos determinados a lutar e ganhar”; “Nós iremos manter nossa independência com resiliência e persistência enquanto lutamos pela proteção de nossa soberania, mas devemos manter um ambiente pacífico para o desenvolvimento” (VIETNAM, 2019, on-line).

O Vietnã, e também a Malásia, chegaram a censurar um filme da DreamWorks dos cinemas por considerar que uma cena do filme mostrava um mapa demonstrando as “linhas dos nove traços chineses”, que invadiria território marítimo vietnamita e malaio.

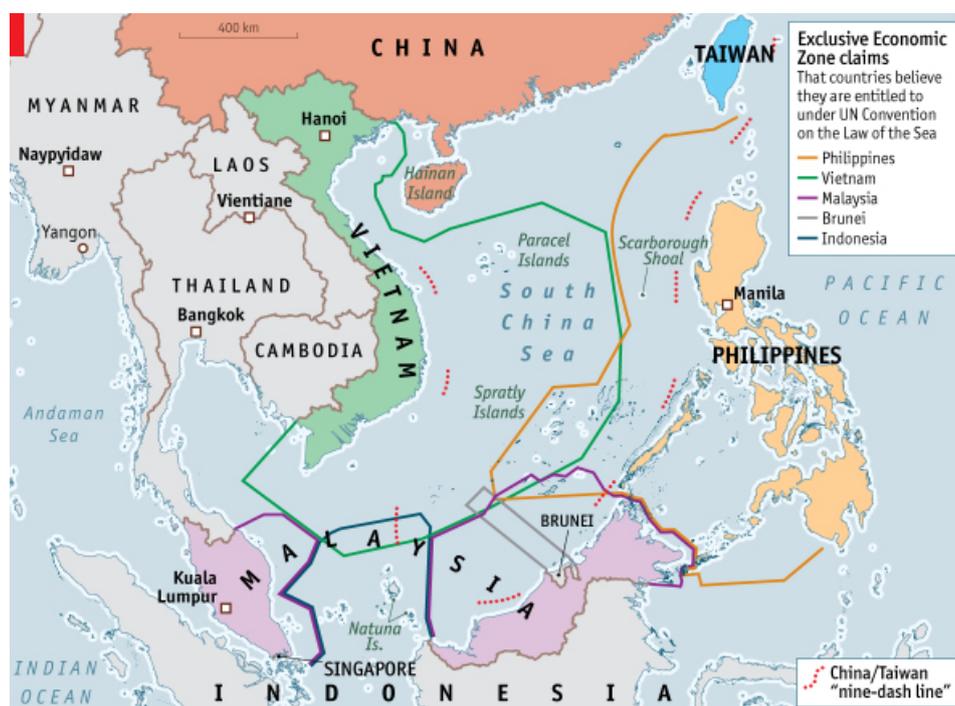
As Filipinas são outro país com relação complicada referente ao Mar do Sul da China. Se por um lado desejam fazer valer seu direito de explorar a sua “ZEE”, como pleiteado no Tribunal Permanente de Arbitragem, em 2016, recentemente tem estreitado sua relação com os chineses. Essa aproximação ocorre devido ao interesse em seu programa de investimento externo *China Belt and Road Initiative* e as consequências positivas que tal investimento chinês pode trazer à economia filipina e projeto desenvolvimentista do líder do país Rodrigo Duterte, “*Build, Build, Build*”.

De certo modo, isso passa a ser uma relação *win-win* para China e Filipi-

nas, mas representa uma derrota para os Estados Unidos, que sempre tiveram muita influência nas *maritime features* filipinas.

As chamadas *Spratly Islands* são um conjunto de *maritime features* que não fazem parte de nenhuma ZEE e, portanto, em teoria, não pertencem a nenhum dos países que compartilham o MSCh, contudo a República Popular da China (RPC) reivindica a todas. A RPC reivindica mais territórios com base na linha dos nove-traços, uma vez que após o fim da Segunda Guerra Mundial e a rendição japonesa, uma brecha foi aberta.

FIGURA 2: MAPA LINHA DOS NOVE-TRAÇOS CHINÊS



ASEAN, CHINA E FILIPINAS. MAR DO SUL DA CHINA. **CHUTANDO A ESCADA**, 2018. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://CHUTANDOAESADA.COM.BR/TAG/MAR-DO-SUL-DA-CHINA/](https://chutandoaescada.com.br/tag/mar-do-sul-da-china/). ACESSO EM: 3 DE NOV. DE 2019.

O Tratado de São Francisco, que visava a situação japonesa no pós Guerra, não contemplou nem RPC, nem Taiwan, abrindo brechas para uma interpretação exclusiva da parte chinesa. Houve veredictos no Tribunal Permanente de Arbitragens desfavoráveis à China, mas que não foram reconhecidos como legítimos pelo Ministério Das Relações Exteriores chinês. Se por um lado a RPC é assertiva nas suas reivindicações sobre os territórios no mar do sul, por outro, compreende a complexidade da situação e tenta evitar a efetivação de conflitos armados, dificultando a já complicada tarefa estadunidense na região: restringir o desenvolvimento da cooperação chinesa com os demais países asiáticos;

Nesse sentido, as disputas dos Estados Unidos no Mar do Sul da China se prestam a muitos objetivos regionais. Primeiro, ampliar sua presença militar sob pretexto de resguardar os demais países da ameaça chinesa. Segundo, fomentar padrões de inimizade para fragilizar a liderança da China na região. Terceiro, gerar dissensos para fragilizar as iniciativas de integração regionais conduzidas pelos chineses, tanto relacionadas à ASEAN quanto à Rota da Seda Marítima. Quarta, tentar engolfar a China num conflito regional fazendo ser o 'seu Vietnã'. (PAUTASSO, 2017, p.27)

As tensões, por enquanto políticas na região, podem sim evoluir para um conflito armado, pelo menos é assim que pensa o norte americano John J. Mearsheimer (MEARSHEIMER, 2014, p. 400, tradução nossa) sobre a ascensão da China no cenário internacional: “Se a China emergir como uma potência hegemônica, a multipolaridade no leste da Ásia ficaria desbalanceada e forçaria os Estados Unidos a manter tropas na região para barrar o avanço da China”. Os EUA hoje representam a principal “pedra no sapato” para que chineses possam realmente se afirmar na região, já que os americanos têm ou tiveram muita influência na política externa de países, como Taiwan e Filipinas, no que tange a expansão e/ou manutenção do mar territorial desses e dos demais países da região.

Tudo indica, contudo, que os EUA tenham influenciado a demanda filipina junto ao Tribunal de Haia para fomentar o litígio e a conseqüente construção de alianças anti chinesas na região. Não se deve aos laços que os unem, pois os EUA concederam a independência das Filipinas condicionada ao estabelecimento de suas bases militares. (LOSURDO, 2016, p. 247 *apud* PAUTASSO, 2017, p .26)

A principal estratégia adotada pelos EUA é patrulhar constantemente o Mar do Sul da China com sua forte Marinha e imponentes porta-aviões. Sobrevoos com caças também são frequentes, já que a China chegou a acenar com a possibilidade de reservar o espaço aéreo acima do MSCh somente para aviões chineses. A China, por sua vez, tem buscado expor para a comunidade internacional sua aversão ao emprego da força como recurso prioritário no seu processo de desenvolvimento. Para os chineses “o novo conceito de segurança deve incluir confiança mútua, benefício mútuo, igualdade e coordenação”, como dito pelo Ministério das Relações Exteriores da República Popular da China (2002 *apud* PAUTASSO, 2017, p.20). Se os chineses manterão suas diretrizes políticas ou se as previsões de Mearsheimer estão corretas, não há como afirmar com certeza, mas é factual que os diversos países que compartilham o Mar do Sul da China tem tomado medidas para expandir sua plataforma continental, desde deslocamento de tropas para *maritime features* no meio do oceano, até a criação de *maritime features* artificiais também em águas inter-

nacionais.

4 O DIREITO INTERNACIONAL NO CONFLITO

Para compreender o porquê do conflito no Mar do Sul da China, é preciso estar atento aos argumentos utilizados pelos envolvidos e em que eles estão baseados. Tudo o que é defendido e conceituado nos dias atuais acerca do que é mar territorial, zona econômica exclusiva, plataforma continental e outros, foram todos criados na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), em 1982. Além de estabelecer os princípios gerais da exploração dos recursos naturais do mar, como os recursos vivos, os do solo e os do subsolo, a Convenção também criou o Tribunal Internacional do Direito do Mar, o qual é o competente para julgar as controvérsias relativas à interpretação e à aplicação daquele tratado. O Direito do Mar é de extrema importância pois compreende não apenas as regras acerca da soberania do Estado costeiro sobre as águas adjacentes, mas também a conceitualização do que se denomina de alto-mar e as normas a respeito da gestão dos recursos marinhos e do controle da poluição.

A Convenção fixa o limite exterior do mar territorial em 12m *maritime features* náuticas, já as 12m *maritime features* que vêm após as do mar territorial são definidas como uma zona marítima contígua, a qual ainda é território costeiro do Estado e se estende a sua soberania, exercendo jurisdição com respeito a certas atividades como contrabando e imigração ilegal. Posteriormente vem a zona econômica exclusiva (ZEE), tendo como limite externo uma linha a 200m *maritime features* náuticas da costa, além da exploração e gestão dos recursos naturais, há o exercício da jurisdição do Estado no que concerne ao estabelecimento e utilização de *maritime features* artificiais, instalações e estruturas; à investigação científica marinha; e à proteção e preservação do meio marinho (O ECO, 2015). Mesmo com tais exclusividades sendo convenientes à soberania em que esta ZEE pertence, todos os outros Estados gozam da liberdade de navegação e sobrevoos, da colocação de cabos e dutos submarinos, e outros usos lícitos do mar (MARRONI; VIOLANTE; CABRAL, 2018).

E é exatamente na parte das ZEE's que se encontram as divergências dos Estados na questão do Mar do Sul da China. Já que a delimitação das ZEE'S não é absoluta, entram aqui as reivindicações da República das Filipinas *versus*

República Popular da China, tendo as disputas concentradas nas ilhas Spratly, Paracel e Scarborough Shoal. O MSCh abrange cerca de 40% do comércio naval mundial, sendo a área também rica em recursos energéticos e de pesca (WESTON, 2017). Ele conecta diversas rotas comerciais do qual mais de metade da frota mercante global passa, incluindo quantidades de petróleo superiores àquelas que atravessam pelo Canal de Suez e do Panamá.

No Artigo 8º da CNUDM (1982), ressaltando na Parte IV da Convenção, as águas internas, aquelas dentro do território do Estado costeiro, também pertencem ao que se denomina de águas territoriais ou mar territorial. Tanto o artigo 18º quanto o 19º definem aquela passagem através do mar territorial, sem que haja a intenção de adentrar nas suas águas internas, sendo necessário apenas em casos emergenciais ou de assistência, e por exclusão, a passagem inocente como aquela que não prejudica a paz, ordem e segurança do Estado costeiro. Segundo Evans (2010 *apud* WESTON, 2017), o fato de um navio se encontrar em passagem inocente não o torna isento do dever de obedecer às leis do Estado costeiro.

Gao e Jia (2013 *apud* WESTON, 2017) afirmam que antes da promulgação do governo em 1935, a área do MSCh já era ocupada e utilizada pelos chineses, com provas históricas, desde antes do séc. III e explorada desde o séc. V, estando localizada no centro da Rota da Seda. Por conta disso, Pequim alega que sua reivindicação data da Dinastia Xia, alegando que foi o primeiro país a descobrir o Mar e as *maritime features*, nomeá-las, estudá-las, etc. E utilizando do Tratado de Tonquim, mesmo que este apresente ambiguidade, interpretam como lhe dando soberania sobre as *maritime features* Paracel e Spratly.

Taiwan realizou as mesmas reivindicações históricas sobre o Mar do Sul da China, ajudando, sem esta pretensão, o governo chinês em melhor estabelecer a sua reivindicação, causando assim insistência na exclusão de Taiwan. Taiwan alega, da mesma forma que a RPC, ter sido o primeiro país a ocupar e exercer controle efetivo sobre a área, utiliza as reivindicações desenvolvidas pelo governo nacionalista chinês, legítimo até 1949, fundamentando, assim, a mesma legitimação histórica devido ao fato do governo taiwanês ter publicado mapas da região na mesma época que a RPC. Contudo, Taiwan reconhece a identidade das reivindicações da República Chinesa sobre o MSCh.

A República do Vietnã tem um posicionamento mais pacífico, já que esta utilizou a força em diversas disputas. Com o uso de diversos documentos ofi-

ciais, ratificando a CNUDM e enfatizando o Direito Internacional, o Vietnã tem uma posição de negociações com boa-fé e respeito dos interesses, visto que a região favorece uma maior unidade nacional, modernização e ampliação dos laços de defesa, concedendo maior autonomia em relação à China. As reivindicações históricas vietnamitas não possuem tanta força em comparação aos outros países.

No caso da República das Filipinas há mais um conflito diplomático do que militar, levando-a a buscar uma posição mais legalista, enfatizando a CNUDM. O país já há tempos reivindicava direitos sobre a área contígua na região, com protestos sobre a declaração de soberania pela França e ocupações japonesas, porém sem ser dado o mesmo interesse pelos governantes do país (WESTON, 2017). As Filipinas atualmente ocupam oito *maritime features* nas Spratly e também reivindicam Scarborough Shoal, utilizando dos princípios de aquisição de território, porém, sendo irrefutável que o atol se encontra dentro da ZEE filipina, assim como sua Plataforma Continental, o que lhe concederia direitos exploratórios exclusivos.

Em 2016, o Tribunal Permanente de Arbitragem de Haia tratou de alguns fatores, sendo um deles as atividades chinesas na região. Foi considerado que algumas formações, de corais por exemplo, ficavam submersas em maré baixa, estando dentro da área compreendida pela ZEE filipina, sem possibilidade de título chinês. Então, considerando o direito filipino sobre esta zona, teria havido interferência chinesa em suas atividades exploratórias, violando-se os direitos soberanos, contudo há pescadores chineses na região, ou seja, sendo esta atividade exercida em área acima do mar, o que neste caso não viola a soberania filipina.

Com a ajuda de pesquisadores, ficou percebido que a construção das *maritime features* artificiais e a pesca de espécies em extinção em grande escala, sem coerção, teria violado os deveres de conservação estipulados pela Convenção, além disso, foram detectados abusos de velocidade e proximidade perto das *maritime features* Scarborough Shoal, gerando riscos e violando obrigações de segurança marítima. Ao analisar a conduta chinesa na região, desde o início da arbitragem, teriam se agravado as disputas entre Filipinas e China.

Sobre o pedido filipino por uma declaração de que a China deveria respeitar os seus direitos, foi afirmado que ambas as partes haviam acatado com a CNUDM e demais obrigações de direito internacional como regradoras de suas condutas. Sendo assim, a disputa não seria devido à intenção de algum dos envolvidos de infringir direito alheio, mas sim à divergência de entendimento dos direitos concedidos. (WESTON, 2017, p.24)

Além disso, o Tribunal Permanente de Arbitragem aceitou a demanda das Filipinas de explorar recursos no Mar do Sul da China. Segundo o Tribunal, não procedem as alegações chinesas acerca das evidências históricas de seu controle sobre aquela região.

Mesmo que tivesse direitos históricos sobre as águas do Mar do Sul, esses direitos foram extintos pois são incompatíveis com as zonas econômicas exclusivas estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas de 1982 sobre o Direito do Mar. (SPUTNIK BRASIL, 2016. n.p.)

Após o veredicto, o governo chinês – que havia boicotado as audiências no Tribunal Permanente de Arbitragens por não reconhecer a jurisdição do tribunal sobre a disputa – declarou “solenemente que o veredicto é nulo e não possui força vinculativa”, o país asiático ainda reafirmou que “em relação às questões territoriais e disputas de delimitação marítima, a China não aceita qualquer meio de solução de disputas por terceiros ou qualquer solução imposta à China”. (MINISTÉRIO, 2016, n.p.)

5 CONCLUSÃO

A conclusão a respeito do Mar do Sul da China ainda é um tanto quanto nebulosa no que se refere a previsões, por ser uma região com diversos atores e vários pleitos, a tendência é que não se chegue a uma só hegemonia nesse mar, como deseja a RPC, tão cedo. Ainda mais se considerado que hoje Filipinas estaria estreitando relações com a China, mas num futuro não tão distante é possível uma mudança na liderança governamental para algo mais nacionalista/conservador, e a partir dela, também uma alteração na política externa no que se refere ao MSCh, talvez com uma reaproximação com um Estados Unidos mais agressivo na região.

Em uma perspectiva macro do globo a tendência é de uma menor repercussão quanto aos vizinhos dos chineses e uma maior repercussão e episódios referentes à disputa entre China e Estados Unidos. Os americanos, apesar de não terem sequer assinado os tratados provenientes da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), são a principal potência do globo e a disputa por influência no Oriente e no Pacífico significa muito para a imagem internacional do país. A proximidade com países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan possibilitou aos EUA a instalação de bases militares e uma presença

ativa no que tange a política e comércio da região, mas a China definitivamente dispõe de recursos diplomáticos para também ter uma relação amistosa com seus vizinhos e expandir gradativamente sua influência, fato é que se pegar em armas preciso for, a China não estaria tão inferiorizada numa comparação com os EUA, visto o enorme aquecimento da indústria bélica, sobretudo da Marinha Chinesa.

Ao mesmo tempo que deve manter sua segurança, a China continuará no seu processo de integração regional através de projetos como o ASEAN+6 e o *One Belt, One Road*. A ideia é recuperar a dignidade do povo chinês após um século de humilhação e subserviência por países como EUA, Inglaterra e o próprio Japão. O cuidado, contudo, deve consistir em não tomar atitudes que legitimem o argumento estadunidense. Deve-se atentar também às consequências em que uma eventual ocorrência de um conflito armado não apenas afetaria os países próximos, mas sim todos aqueles que dependem desta relevante rota comercial.

Em relação às reivindicações em espécie, quanto a RPC, embora haja plena prova histórica, resta ambiguidade sobre a natureza de sua reivindicação, que até hoje não foi esclarecida, não sendo possível compará-la com os institutos da Convenção. Já a reivindicação taiwanesa possui as mesmas bases da chinesa, não utilizando de direitos históricos, tornando-as ambíguas. Quanto às Filipinas, as reivindicações vêm do histórico de descoberta e ocupação, além do fato de que a Plataforma Continental e as ZEE's serem de cunho limitado e por vezes algumas destas ficarem submersas parte dos anos.

Logo, a região apresenta uma conjuntura conflituosa e que obriga o corpo diplomático dos países envolvidos a estarem em constante estado de alerta. Numa perspectiva ocidental das Relações Internacionais, certamente é recomendável que sobretudo os EUA, não arrefeçam seu controle nesse mar e continuem cultivando relações diplomáticas com os asiáticos da região que discordam da política hegemônica chinesa. Os países periféricos como Filipinas, Malásia, Indonésia, Vietnã, Brunei e Taiwan podem se valer de uma postura um tanto quanto pragmática na questão, devendo sempre manter a busca pela manutenção da inviolabilidade de suas soberanias, o que envolve a defesa da conjuntura atual de zonas econômicas exclusivas (ZEE). Todavia, podem se aproveitar de possíveis vantagens econômicas que concessões políticas e diplomáticas à China ou EUA carregam consigo.

Já na perspectiva chinesa, as ações que vierem a ser tomadas a respeito do MSCh estão intrinsecamente ligadas às intenções da política externa chinesa em proporção global, já que apesar de concentrado numa região geográfica específica, a problemática envolve muitos atores e fatores diferentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMINHA, João Carlos Gonçalves. **História Marítima**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1980.

MAOURDOUKOUTAS, Panos. China Wins The South China Sea Map War Against The Philippines. **Forbes**, 2019 Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/panosmourdoukoutas/2019/11/03/china-wins-the-south-china-sea-map-war-against-the-philippines/#4b19957536ee>. Acesso em: 5 de nov. de 2019.

MARTINS, Cosma Catunda Borges. O Direito do Mar: Convenção de Montego Bay e Constituição Federal de 1988. **Jus.com.br**, jan. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35312/o-direito-do-mar-convencao-de-montego-bay-e-a-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 4 de nov. 2019.

MARRONI, Etieni Villela; VIOLANTE, Alexandre Rocha; CABRAL, Ricardo Pereira: Política e Estratégia Marítimas no Atlântico Sul: Revisitando Conceitos. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, v. 10, n° 20, Jul-Dez 2018. Rio de Janeiro, Editora Luzes, 2018

MEARSHEIMER, John J.. **The Tragedy of Great Power Politics**: updated edition. Nova York: W. W. Norton & Company, 2003.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. **Declaração do Ministério das Relações Exteriores da China sobre o veredicto do Tribunal Arbitral na Arbitragem do Mar do Sul da China**, jul. 2016. Disponível em: <http://portuguese.cri.cn/1721/2016/07/12/1s218493.htm>. Acesso em: 05 de nov. de 2016.

O QUE é a Zona Econômica Exclusiva. 2015. Elaborada por ((o)) eco. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/29053-o-que-e-a-zona-economica-exclusiva/>. Acesso em: 05 nov. 2019.

PAUTASSO, Diego; DORIA, Gaio. A China e as disputas no Mar do Sul: Entrelaçamento entre as dimensões regional e global. **Revista de Estudos Internacionais (Rei)**, Porto Alegre, v. 8, n. 2236-4811, p. 18-32, set. 2016. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/295>. Acesso em: 04 nov. 2019.

ROMANO, Rogério Tadeu. Zona Econômica Exclusiva. **Jus.com.br**, 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62454/zona-economica-exclusiva>. Acesso em: 4 nov. de 2019

VIETNAM calls for restraint in South China Sea after months of tensions with Beijing. **South China Morning Post**, 2019. Disponível em: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3033086/vietnam-calls-restraint-south-china-sea-after-months-tensions>. Acesso em: 05 nov. 2019.

WESTON, Julia Cirne Lima. **A Questão do Mar do Sul da China**: uma análise sob a ótica da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Mares de 1982. 2017. 31 f. Tese (Graduação) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2017/09/>

julia_weston_20171.pdf. Acesso em: 05 nov. 2019.

Ana Carolina
Freitas da Silva e
Tatiana de Brito
Uchôa Araújo

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

Recebido em: 08/10/2020

Aprovado em: 07/10/2021

ENTRE A EXISTÊNCIA E A NÃO- EXISTÊNCIA: O USO POLÍTICO DE PESSOAS EM MOVIMENTO NO CONTEXTO DO MITO DAS BELAS DAMAS E GUERREIROS JUSTOS

BETWEEN EXISTENCE AND NON-EXISTENCE: THE
POLITICAL USE OF PEOPLE ON THE MOVE IN THE
CONTEXT OF THE BEAUTIFUL SOULS AND JUST
WARRIORS' MYTH

RESUMO: Situamos a definição do termo refugiado dentro do contexto espaço-temporal que o limita, expondo o etnocentrismo e os traços de hegemonia ocidentais que historicamente permeiam os padrões de proteção e os critérios de elegibilidade do indivíduo a ser protegido. Como parte inerente a esse processo de construção da figura do refugiado e categorização de pessoas a partir de noções políticas restritas e demasiadamente estatais, muitos grupos em movimento (dentro e fora do status “legítimo” de refugiado) são colocados à margem dos mecanismos de proteção internacional, negados a um acesso digno aos direitos humanos e a uma assistência que, de fato, acolha suas necessidades. Avaliando o uso político das pessoas em movimento, defendemos que o grau de inclusão de determinado indivíduo no Regime Internacional dos Direitos Humanos, atualmente, está muito relacionado à relevância que ele terá como figura potencialmente válida para legitimar e difundir a percepção ocidental de “guerra justa” contra o terrorismo. Para exemplificar essa dinâmica, analisamos a representação internacional de Malala Yousafzai em meio a lógica da Teoria das Belas Damas e Guerreiros Justos. O objetivo deste artigo é levantar reflexões críticas para repensar as estratégias e mecanismos de planejamento, execução e comunicação das políticas humanitárias para pessoas refugiadas, de forma a torná-las mais inclusivas. Assim, a Teoria das Belas Damas e Guerreiros Justos servirá como base argumentativa para questionar o caráter hegemônico ocidental que perpassa a permeabilidade das fronteiras, as gradações no sistema de categorização de pessoas em vulnerabilidade internacional e o discurso político vinculado a essas questões.

Palavras-chave: refúgio; migração humana; proteção internacional; etnocentrismo ocidental.

ABSTRACT: We place the definition of refugee term within the spatiotemporal context that limits it, expos-



ing the ethnocentrism and western hegemonic traits that, historically, have permeated the standards of protection and eligibility criteria of the individual to be protected. As an inherent part of the process on building a refugee figure and categorizing people based on restricted and excessive state notions, many moving groups (inside and outside the “legitimate” refugee status) are placed outside the mechanisms of international protection, denied dignified access to human rights and an assistance that actually meets their needs. Assessing the political use of people on the move, we argue that nowadays the degree of inclusion of a particular individual in the International Human Rights Regime is significantly related to the relevance that he will have as a potentially valid figure to legitimize and disseminate the western perception of a “fair war” on terrorism. To exemplify this dynamic, we analyze the international representation of Malala Yousafzai amid the logic of the Beautiful Souls and Just Warriors’ Theory. The purpose of this article is to raise critical reflections to rethink strategies and mechanisms for planning, executing and communicating humanitarian policies for refugees, in order to make them more inclusive. Thus, the Beautiful Souls and Just Warriors’ Theory will serve as an argumentative basis to question the Western hegemonic character that traverses the permeability of borders, the gradations of the categorization system of people in international vulnerability and the political discourse linked to these issues.

Keywords: refuge; human migration; international protection; western ethnocentrism.

1 INTRODUÇÃO

A movimentação migratória humana não é um fenômeno de origens recentes. Desde os tempos mais remotos as populações migravam em busca de melhores condições de subsistência. Porém, com a institucionalização do Estado-Nação como forma de organização social, as “fronteiras, muros, e documentos”, relativos a esse aparato de gestão burocrática estatal, começaram a limitar a movimentação de pessoas numa nova dinâmica de fluxo entre fronteiras considerada como um tipo de ameaça a esse Estado (JONES, 2016, p. 4).

Levando em consideração a ascensão de uma nova ordem mundial no pós-Guerra Fria, pautada pela restrição cada vez maior dos movimentos humanos e por conflitos intraestatais complexos, tornou-se mais difícil controlar a definição dos tipos de categoria de migrantes. Dessa forma, “a securitização do deslocamento, a fluidez das categorias e estatutos relativos ao deslocamento forçado e as tensões inerentes à relação entre proteção a refugiados e migrações internacionais” tornaram-se a “nova dinâmica” de um assombroso “contexto de violência e crescente intolerância para com a diferença nos planos doméstico e internacional” (MOULIN, 2012, p. 25).

Tendo em vista o crescente fluxo migratório internacional dos últimos anos e o aumento do discurso securitizador sobre a migração internacional em muitas regiões do mundo, o presente trabalho busca contribuir para a pesquisa e debate crítico no intuito de repensar as estratégias e mecanismos de

planejamento, execução e comunicação das atuais políticas humanitárias para pessoas em situação de refúgio, de forma que se tornem mais inclusivas. Nesse sentido, analisaremos o quão seletivo é esse tipo de sistema, o porquê e a quem são direcionadas as suas soluções, quais são as suas intencionalidades e, principalmente, por que ele inclui uns e exclui outros.

Para isso, o artigo dividir-se-á em 5 seções. Na primeira, situa-se a definição do status de refugiado, o vinculando à sua respectiva evolução histórica. Na segunda seção, discute-se a categorização da migração, bem como a diferenciação entre o marco legal internacional para pessoas em situação de refúgio e demais tipos de migrantes, abordando o abismo legal protetivo que resulta do bio-controle fronteiriço dos Estados-Nações. Na terceira seção, são abordados os desdobramentos e consequências do uso político de pessoas em movimento, e o fenômeno de legitimação de sua existência (inclusão) ou não-existência (exclusão) de acordo com sua relevância político-social para os atores estatais. Já na quarta seção, são aprofundadas noções conceituais a respeito da Teoria da Guerra Justa sob a égide da Teoria das Belas Damas e Guerreiros Justos. Na quinta e última seção, apresenta-se uma análise sobre o exemplo de Malala Yousafzai, trazendo uma reflexão acerca da romantização estratégica do refugiado, por parte de veículos ocidentais, que remetem às características da Bela Dama e dos Guerreiros Justos para justificar atuações das potências ocidentais num contexto de discurso de “guerra ao terrorismo”.

2 QUEM É O REFUGIADO

O refúgio é um tipo de migração forçada, cujo status é concedido nos termos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra no ano de 1951, de acordo com os critérios de elegibilidade por ela determinados. Segundo a supracitada Convenção, o refugiado é toda pessoa que:

[T]emendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (NAÇÕES UNIDAS, 1951, p. 2)

Conforme explicitado por Ferris (2011), o contexto do surgimento das discussões a nível internacional relacionadas ao refúgio remonta a extinta Liga das Nações, com a primeira tentativa de organizar um comitê sobre o tema.

Após o fim da II Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a Convenção de Genebra de 1951 (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados) estabeleceu a nível internacional os pilares do Direito dos Refugiados com a definição do que constitui um refugiado (art. 1), o princípio do *non-refoulement* (art. 33) e a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Os Estados têm a prerrogativa de conceder ou não o status de refugiado ao solicitante, tendo cada um seu próprio processo interno de concessão. O papel do ACNUR é recomendar que os países signatários da Convenção de 1951 e seus subsequentes protocolos aceitem e concedam tal status àqueles que cumpram os critérios de elegibilidade acordados. A partir da concessão do status, o Estado assume o compromisso internacional de responsabilidade e proteção daquele indivíduo, uma solução estadocêntrica para o “problema” do refúgio (FERRIS, 2011).

Ferris (2011) ressalta que a Convenção de 1951 foi um marco no sistema internacional de proteção legal da pessoa humana. Criada no contexto do pós-II Guerra, a Convenção foi pensada para responder à complexa situação relativa à imensa massa de refugiados europeus produzida por esse conflito. Nesse sentido, Ferris pontua que assim como os demais ramos da proteção internacional (Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Direito Internacional Humanitário do século XVIII), a tradição legal que baseia o Direito dos Refugiados de 1951 originou-se na Europa como resultado de um momento histórico particular e específico daquele continente, refletindo e servindo aos interesses geopolíticos das potências mundiais que controlavam os organismos internacionais à época (FERRIS, 2011).

A Convenção foi criada com uma cláusula espaço-temporal de ação, ou seja, só eram reconhecidos como refugiados os indivíduos europeus que haviam sido forçosamente deslocados de seu país de origem devido à II Guerra Mundial, embora desde muito antes da mesma já ocorressem enormes fluxos de migração forçada em decorrência de conflitos, principalmente no continente africano (FERRIS, 2011). Portanto, o contexto de formação da Convenção de 1951 e dos critérios nela elencados, incluindo a definição da categoria de refugiado, são profundamente europeizados.

Essa abordagem restrita só mudou em 1967 com o chamado Protocolo de Nova York, que determinou a queda da barreira espaço-temporal do Estatuto. Percebeu-se que a questão dos refugiados não seria algo temporário, mas

persistente ao longo dos anos, demandando, dessa forma, uma resposta mais eficaz e com maiores garantias protetivas (FERRIS, 2011). O ACNUR, a partir de 1990, também expande seu escopo de atuação para atender a pessoas em situação “análoga ao refúgio” (*refugee-like people*). Desde então, tanto refugiados como solicitantes de refúgio, deslocados internos, apátridas e retornados fazem parte das populações sob o mandato do ACNUR (ACNUR, 2017, p. 8 e 9).

Tornou-se alicerçada a ideia de que a comunidade internacional tem o dever e a responsabilidade compartilhada de proteger os refugiados, posto que são vítimas de abusos de direitos humanos e de perseguição e que não mais dispõem da proteção do seu Estado de origem (FERRIS, 2011). Mesmo com esse alargamento do escopo, o conceito de refugiado ainda é extremamente estreito. Isso se torna mais claramente visível quando pensamos em outras categorias de pessoas migrantes e que tipo de proteção internacional lhes é concedida.

3 A CATEGORIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE: PERMEABILIDADE SELETIVA

Elizabeth Ferris (2011) destaca que, atualmente, a proteção internacional para refugiados e solicitantes de asilo encontra-se bem consolidada e com uma ampla gama de instrumentos legais protetivos bem estabelecidos. Entretanto, no caso de outros tipos de migrantes não encaixados na definição das categorias supracitadas, falta uma rede de apoio e proteção legal extensa, bem desenvolvida e consolidada, muito devido ao entendimento de que esses migrantes se movem de forma voluntária (FERRIS, 2011).

Como pontuado pela autora, os instrumentos legais de proteção ao migrante e seus direitos, no âmbito internacional, consistem atualmente na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (Resolução 45/15 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1990); na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Resolução n.º 2.106-A da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1965); no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, já promulgado pelo Brasil; e na criação, em 1999 pela ONU, de um relator especial para os direitos humanos dos migrantes (FERRIS, 2011). Nota-se a diferen-

ça entre o desenvolvimento do marco legal internacional para refugiados e o dos demais tipos de migrantes, sendo o epicentro desse abismo legal protetivo a existência do bio-controle fronteiriço advindo da prerrogativa da soberania dos Estado-Nações.

A ideia da existência de categorias humanas de migração internacional legítimas, genuínas (refugiados segundo a Convenção de 1951) e outras ilegítimas (migrantes econômicos e ambientais, principalmente) é, ao mesmo tempo, resultado e catalisador desse abismo. No entanto, conforme delineado por Moulin (2012), essas demais categorias de pessoas em movimento, assim como os refugiados, são a encarnação da “insegurança humana”, ou seja, a representação da falta de garantias de condições de vida humana minimamente sustentáveis, o que inclui aspectos econômicos, políticos e de proteção aos direitos humanos.

É nesse sentido que a autora define essas outras categorias como “as mesmas pessoas forçadas a sair de suas comunidades de origem por motivos alheios à sua vontade e que se veem desprotegidas pela inexistência de um regime específico a elas destinado” (MOULIN, 2012, p. 29). Numa constante busca por melhores condições de vida, as razões de cruzar uma fronteira podem ser diferentes, mas exprimem, na prática, a mesma miséria. Apesar disso, esse sistema de categorização de vidas humanas contribui para que haja graus de relevância da vida pautados por noções políticas restritas e demasiadamente estatais usadas politicamente para determinar a existência ou não-existência desses seres humanos marginalizados.

Como bem colocado por Jones (2016, p. 12):

No atual sistema, um refugiado fugindo de perseguição política é mais legítimo do que um migrante fugindo da vida em uma imunda, superlotada, repleta de doenças, e perigosa favela onde a única opção é trabalhar longas horas em uma fábrica clandestina por salários baixíssimos. Focar apenas na definição estadocêntrica e limitada do termo refugiado torna outras categorias de migrantes, que se mudam por razões econômicas ou ambientais, indignos de ajuda ou simpatia. (tradução nossa)

A fonte desse comportamento, segundo Jones (2016) advém principalmente de um problema generalizado, qual seja, a restrição de movimento gerada pelas fronteiras que de forma sistemática atuam, ao mesmo tempo, na contenção do pobre e na proteção e passagem livre de riquezas e privilégios dos cidadãos, tornando a possibilidade do movimento livre e seguro para todos quase uma utopia (JONES, 2016).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, inaugurado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, estabeleceu uma tentativa de sair do espectro estatal para que os direitos humanos não dependessem somente do Estado. Como bem pontuado por Ferris (2011, p. 43, tradução nossa): “o Direito Internacional dos Direitos Humanos afirma que todos os seres humanos possuem certos direitos humanos básicos, independentemente de seu status legal, e que cada pessoa tem inerente a si dignidade e valor”.

Segundo a referida Declaração, a migração é um direito humano. Entretanto, pela lógica crítica de Emma Haddad (2008), só o cidadão, aquele que está sob a égide de um Estado, é que possui direitos. Portanto, se falamos de Direitos Humanos, que em teoria devem ser inerentes à condição de ser humano independente da presença e gestão do Estado, na prática falamos de direitos do cidadão, uma vez que se enxergam indivíduos na medida em que são ou não cidadãos regularmente pertencentes a um Estado. Logo, não é o humano o objeto desses direitos e sim, o cidadão (HADDAD, 2008).

É nesse sentido que se propõe construir a visão de existência versus não-existência dessas categorias de pessoas em movimento, não apenas da figura do refugiado, mas também levando em consideração outros tipos de migrantes. Quando colocada sob uma ótica de ilegitimidade de movimento pautada na construção social que preconiza aspectos socioeconômicos, identitários e de segurança nacional, como bem pontuado por Moulin (2012), a figura do migrante torna-se amplamente criminalizada abrindo espaço para discursos xenofóbicos e de cunho securitizante, usados politicamente para justificar a contenção do movimento de uns em detrimento de outro.

4 O USO POLÍTICO DE PESSOAS EM MOVIMENTO: REFUGIADOS COMO BELAS DAMAS E POTÊNCIAS OCIDENTAIS COMO GUERREIROS JUSTOS

Ao reproduzir essas noções de segurança demasiadamente estatais e militarizadas, as normas, leis e instituições internacionais que trabalham a questão do refúgio apresentam uma série de mecanismos que falham em reconhecer, incluir e direcionar adequadamente as dificuldades dos mais diversos grupos de minorias políticas buscando assistência, na medida em que limitam a capacidade de agência política e acesso aos direitos humanos à figura “provedora” de um ator estatal (HADDAD, 2008).

Como implicância direta da normatização das relações paternalistas entre Estado e indivíduo, sustenta-se no Regime Internacional do Refugiado a percepção de que a segurança humana só pode ser alcançada se a segurança nacional estiver garantida, e que somente os Estados detêm os aparatos legais próprios para realizar essa avaliação entre os limites do humanitarismo e da securitização interna, da permeabilidade ou restrição das fronteiras (HADDAD, 2008).

Todavia, como bem pontuado por Ferris (2011), neste longo processo histórico de definição e tratamento de quais indivíduos são dignos de proteção humanitária e quais são apresentados como elementos desestabilizadores da ordem, se percebe a forte influência e manifestação hegemônica das motivações contextuais e dos interesses políticos do próprio formulador do termo.

Considerando que este, por sua vez, geralmente advém de uma realidade bastante restrita e particular com acesso prévio às altas esferas de decisões internacionais, conclui-se que essa categorização de pessoas e securitização das fronteiras e dos direitos humanos, em geral, como apontado por Enloe (2014), tende a reconhecer e atender principalmente as perspectivas de grupos privilegiados, essencialmente ocidentais, brancos e masculinos, em detrimento das reais necessidades das populações assistidas, tal qual foi observado na prévia análise eurocêntrica do conceito de “refugiado”.

Como levanta Hudson (2009, p. 53):

A estrutura de segurança realmente ajuda a chamar a atenção global para questões e grupos de pessoas que normalmente são marginalizados? Significa mais recursos e mais envolvimento de atores estatais e não estatais? Ou a politização resultou em respostas estreitas, de interesse próprio, e até militarizadas para lidar com problemas sociais complexos? (tradução nossa)

Ora entre discursos militarizados de insegurança e desestabilização generalizada, ora de sensibilização social e responsabilidade humanitária, tanto na retratação da figura específica do refugiado como ameaça quanto na sua retratação como vítima, se faz presente a distinção entre “nós” e “eles”, o que impacta negativamente nas tentativas de inclusão social dos refugiados em seus respectivos países e sociedades hospedeiras, além de lhes negar uma capacidade real de agência política (VAN STERKENBURG, 2016; JOHNSON, 2011).

Assim, é necessário reconhecer que a própria provisão de assistência humanitária, isto é, a “inclusão” de determinado indivíduo no sistema internacional de proteção do refugiado, repetidamente se dá como um instrumento

político das grandes potências. Não só como uma “opção de relativo baixo risco, financeiramente e politicamente, por satisfazer as demandas da mídia e da opinião pública a respeito de alguma ação que alivia o sofrimento humano”, mas também como um meio eficaz de, socialmente, legitimar ideologias e difundir uma percepção de “guerra justa” (LOESCHER, 2001, p. 13, tradução nossa).

É uma escolha pautada em uma moralidade social distorcida, na qual indivíduos supostamente “indefesos”, as Belas Damas, necessitam da proteção daqueles encarregados por se envolver em tarefas duras e violentas, mas “necessárias” para prevenir maiores malefícios coletivos, os Guerreiros Justos (ELSHTAIN, 1982). Esta noção de guerra justa nos permite compreender como, na atualidade, o fenômeno de inclusão ou exclusão das pessoas em movimento, associado ao controle biopolítico estatal na questão do refúgio, está muito relacionado à relevância política e social que essa figura do refugiado terá para legitimar ou não a percepção ocidental de “guerra contra o terrorismo”.

Isso se observa multidimensionalmente nos critérios utilizados para categorizar pessoas, tanto no que tange a sua inerente desconsideração de tantos grupos com necessidades, contextos e dificuldades humanas semelhantes ou igualmente dignos de assistência, mas que não recebem o status de refugiados, como também na diferenciação social que se manifesta ao redor dos próprios grupos de refugiados, notada através do espaço de fala, assistência e proteção internacional desnivelados. De uma forma geral, as figuras sociais de refugiados que contribuem para o discurso das grandes potências de “guerra justa” ao terrorismo tendem a ser tratadas de uma forma mais romantizada e sensibilizada internacionalmente do que aquelas que não o são.

5 A TEORIA DA GUERRA JUSTA: APROFUNDANDO NOÇÕES CONCEITUAIS DA BELA DAMA E DOS GUERREIROS JUSTOS

Por muito tempo, a noção de Bela Dama e de Guerreiros Justos perpassou a discussão do papel do homem e da mulher na guerra, normatizando construções sociais de gênero patriarcais (ELSHTAIN, 1982). Hoje em dia, é uma percepção ultrapassada e criticada pelas feministas teóricas das relações internacionais, que visam desconstruir as raízes dessa perspectiva ainda enraizadas no sistema internacional e que limitam a participação feminina em instituições militares ainda hoje.

O termo “Bela Dama” foi pensado por Hegel para descrever indivíduos pa-

cíficos, passivos e contrários à guerra, e, nesse sentido, alheios ao seu processo e excluídos de suas esferas de decisão e participação. Com projeções de uma natureza demasiadamente pura e bondosa, que geralmente eram associadas a imagens de mulheres e crianças, é a difusão de uma imagem de Bela Dama que atribui uma função e justifica a existência do Guerreiro Justo, ao preconizar características indefesas que necessitam de proteção externa (ELSHTAIN, 1982). Segundo essa lógica, a figura do Guerreiro Justo, que corresponderia ao papel do homem na guerra, estaria incumbida de fazer o uso da violência de forma “justa” e “nobre”, se posicionando como a liderança provedora e resgatadora da ordem coletiva.

A relação entre essas duas imagens é o que dá sentido à narrativa da guerra justa, operando tanto como pano de fundo quanto como justificativa para a guerra e seu uso da violência. É uma noção frequentemente usada por países com poder político para manipular narrativas, a citar o exemplo da Guerra no Iraque, na qual os EUA invadem o país, mesmo sem a aprovação do Conselho de Segurança da ONU, utilizando-se de uma justificativa moral do terrorismo bastante distorcida.

Hoje em dia, para além desses esforços equivocados que reproduzem a ressaltação precipitada de diferenças biológicas entre homens e mulheres, limitando-os socialmente, as potências ocidentais também demonstram esforços significativos de tentar replicar essa lógica para outros grupos em situações sociais de vulnerabilidade. No presente artigo, nota-se uma aproximação entre a figura da Bela Dama e determinados grupos de refugiados, em um contexto de “guerra justa” ao terrorismo, com a atuação das potências ocidentais de modo semelhante àquela dos Guerreiros Justos.

6 MALALA YOUSAFZAI NA DESCONSTRUÇÃO DO MITO DAS BELAS DAMAS E GUERREIROS JUSTOS

Dado um contexto específico no qual legitimar uma guerra se faz socialmente e politicamente relevante, a romantização estratégica do refugiado e sua veiculação a partir das características da Bela Dama é um fenômeno já observado na comunidade internacional, a citar o período da Guerra Fria. Nele, o status de refugiado era oferecido para diversas categorias de pessoas em movimento, colocando-as antes de tudo como “vítima inocente do inimigo” (HADDAD, 2008, p. 155, tradução nossa), o que serviu como um instrumento políti-

co que atendia aos interesses de propagação dos valores democráticos liberais por parte dos Estados Unidos.

Como condensa Haddad (2008, p. 138, tradução nossa):

Durante a Guerra Fria, a questão dos refugiados girou em torno da oposição ideológica entre capitalismo e socialismo, e o reconhecimento de refugiados como vítimas fugitivas do Comunismo funcionou para estigmatizar os estados da Europa Oriental como violadores dos direitos de seus cidadãos. Acolher e até encorajar fluxos de refugiados do Leste permitiu que os governos ocidentais enfraquecessem o inimigo soviético ideologicamente, e alcançassem maior legitimidade política no ambiente da Guerra Fria.

Na atualidade, percebe-se uma forte retomada desse processo com a tentativa de revestir a guerra contra o terrorismo com justificativas de uma moral “superior” do Ocidente. Ao retratar as pessoas em situação de refúgio antes como vítimas inocentes dos grupos terroristas do que como indivíduos com distintas histórias e agências políticas, as potências ocidentais camuflam em seus discursos humanitários a sua ausência em reconhecer devidamente as suas próprias responsabilidades no conflito.

Conforme destacado por Hunt e Rygiel (2006), dentre estas, vale-se citar os efeitos perversos das colonizações realizadas nos países que hoje estão em conflitos civis, as consequências civis das diversas interferências militarizadas e ataques diretos nas regiões conflituosas, não raro baseados em interesses econômicos, além da ativa participação no comércio de armas que está relacionado à formação dos grupos terroristas.

Esse empenho político em tentar aplicar a lógica das Belas Damas na retratação de seletos grupos de refugiados, em especial mulheres e crianças advindas de países dominados por grupos terroristas (JOHNSON, 2011), pode ser entendido como uma narrativa que tenta aproximar as ações hegemônicas estatais da percepção dos Guerreiros Justos, interventores que auto-sacrificam o seu bem-estar pelo coletivo nessa guerra antiterrorista.

Nesse ponto, é interessante analisar a representação internacional de Malala Yousafzai, sobre a qual se observa uma nítida pressão da mídia e comunidade internacional para transformá-la em um símbolo da retratação dos refugiados como Belas Damas – vítimas indefesas, pacíficas e que precisam da proteção dos Guerreiros Justos –, ao mesmo tempo em que ela mesma se utiliza da voz e agência política a que obteve acesso como ferramentas não de corroboração dessa lógica, mas justamente de desconstrução dela. (ELSHTAIN, 1982)

Internacionalmente reconhecida pelo seu importante ativismo na área dos direitos humanos, com foco na defesa e promoção do acesso à educação para as mulheres, a retratação de Malala nos principais veículos midiáticos e discursos políticos indica indícios desse fenômeno do uso político e romantizado das pessoas em movimento.

Em vez de se encontrar primeiramente associada aos resultados da sua agência política na luta pelos direitos das mulheres, que é para onde se direcionam a grande maioria de seus esforços, Malala é frequentemente retratada como uma nobre e poderosa “vítima do inimigo”, na medida em que o foco é constantemente realocado para a sua história pessoal de migração forçada, na qual foi baleada por um representante do movimento fundamentalista islâmico Talibã por se colocar contra o banimento de garotas nas escolas em sua vila no Paquistão.

Existe um esforço notório para torná-la um ícone de sensibilização social aliada na luta contra o terrorismo, de acordo com perspectivas predominantemente ocidentais que tendem apenas a reforçar a situação de extrema vulnerabilidade a que estão submetidas as diversas mulheres e crianças nas áreas de conflito – privadas do acesso básico aos direitos humanos –, sem, contudo, reconhecer as suas próprias responsabilidades nesse cenário e tomar ações decisivas de mobilização e inclusão ativa dessas pessoas no sistema (JOHNSON, 2011).

Nesse cenário, tenta-se formular a imagem internacional dos Estados Unidos e de outras grandes potências do Ocidente como a dos Guerreiros Justos, que carregam esse fardo de realizar o uso da violência por um bem maior: promover a proteção de pessoas indefesas que são privadas de educação, politicamente pacíficas e passivas, e vítimas de ataques inimigos (ELSHTAIN, 1982).

Um importante exemplo disso é o encontro entre Malala e o então presidente dos EUA, Barack Obama, em outubro de 2013. Nessa ocasião, a Casa Branca ressaltou que os Estados Unidos “se unem ao povo paquistanês e a tantos outros ao redor do mundo para celebrar a coragem de Malala e a sua determinação em promover o direito de todas as meninas de frequentar a escola”¹ (tradução nossa). Todavia, a declaração da Casa Branca omitiu a crítica feita por Malala a respeito dos ataques com drones estadunidenses nas áreas em conflito, visto que desafiaria a sua imagem de Guerreiro Justo:

¹ KUMAR, Anita. Nobel Prize winner Malala told Obama U.S. drone attacks fuel terroris. **Mc Clatchy**, 04 out. 2014.. Disponível em: <https://www.mcclatchydc.com/news/politics-government/article24774460.html#storylink=cpy>. Acesso em: 06/10/2020.

Agradeço ao presidente Obama pelo trabalho dos Estados Unidos no apoio à educação no Paquistão, no Afeganistão e pelos refugiados sírios, mas também expressei minhas preocupações de que os ataques com drones estejam alimentando o terrorismo. Vítimas inocentes são mortas nesses atos e levam ao ressentimento do povo paquistanês. Se reorientarmos os esforços na educação, isso causaria um grande impacto². (tradução nossa)

Considerando que a proteção internacional de Malala Yousafzai é tida como amplamente garantida dentro do sistema e que o seu espaço de fala e perspectivas de inclusão sejam notoriamente reconhecidos nas instituições e veículos globais que abordam migrações forçadas, percebe-se, na tentativa de manipulação de seus discursos para fins políticos, como nem mesmo os refugiados já “incluídos” no sistema têm suas vozes devidamente orientadas em torno das suas reais necessidades e demandas, mas que desafiar os comportamentos vigentes é primordial para subverter essa ordem.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos com base nas análises feitas a complexidade da temática do movimento de pessoas em vulnerabilidade internacional, focando na perspectiva da noção de criação de um espaço discursivo excludente, legado de um sistema de categorização de pessoas e movimentos migratórios. Nesse sentido, analisamos a construção eurocêntrica da noção de refugiado e a comparamos com outras construções de migração humana. Analisamos as contradições e os limites desse sistema e como o mesmo pode ser utilizado como ferramenta política hegemônica para justificar uma “guerra justa”.

Todavia, as noções hegemônicas expostas não constituem em um determinismo estrutural: são, na verdade, fruto de uma construção social advinda de extensos históricos de relações, que se projeta internacionalmente através da identidade e comportamentos militarizados do Estado. Nesse prisma, a agência dos grupos subordinados ajuda a construir ou desconstruir essas formas preponderantes de poder, sendo Malala Yousafzai uma importante exemplificação, no eixo dos movimentos de pessoas, da urgência em incluir diferentes pontos de vista nos espaços políticos.

E, para além disso, também utilizar os restritos espaços de inclusão para assumir posições e práticas que desafiem e questionem as ideologias legitimadas historicamente – dentre as quais está o mito da Bela Dama e dos Guerreiros

2 Ibidem.

ros Justos – para que, então, novos entendimentos e novas abordagens de resposta se tornem possíveis. Como levanta Biersteker, é imprescindível “revelar estruturas embutidas de poder e autoridade, provocar uma análise crítica dos discursos dominantes, empoderar populações e perspectivas marginalizadas, e fornecer uma base para conceituações alternativas” (BIERSTEKER, 1989, p.264).

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**. Cartilha ACNUR, 2017. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Cartilha_Protegendo__Refugiados__No__Brasil__e__no__Mundo.pdf. Acesso em: 06 out 2020.

BIERSTEKER, Thomas. Critical Reflections on Post-Positivism in International Relations. **International Studies Quarterly**, v. 33, p. 265, 1989.

ELSHTAIN, Jean Bethke. On Beautiful Souls, Just Warriors and Feminist Consciousness. **Women's Studies International Forum**, v. 5, n. 3-4, p. 341-348, 1982.

ENLOE, Cynthia. **Gender Makes the World Go Round: where are the women?**. Los Angeles: University of California Press, 2014.

FERRIS, Elizabeth G. **The Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action**. Washington, DC: The Brookings Institution Press, 2011.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HUDSON, Natalie. Securitizing Women's Rights and Gender Equality. **Journal of Human Rights**, p. 53-70, 2009.

HUNT, Krista; RYGIEL, Kim. **(En)Gendering the War on Terror: War Stories and Camouflaged Politics, Democracy and Security**. Hampshire: Ashgate Publishing Company, 2006.

JOHNSON, Heather. Click to Donate: Visual Images, Constructing Victims and Imagining the Female Refugee. **Third World Quarterly**, v. 32, n. 6, p. 1015-1037, 2011.

JONES, Reece. **Introduction**. In JONES, Reece. **Violent Borders: Refugees and The Right to Move**. Londres: Verso, 2016.

JONES, Reece. **The European Union: The World's Deadliest Border**. In JONES, Reece. **Violent Borders: Refugees and The Right to Move**. Londres: Verso, 2016.

LOESCHER, Gil. **The UNHCR and World Politics: A Perilous Path**. New York/Oxford: Oxford University Press, 2001.

MOULIN, Carolina. A Construção do Refugiado no Pós-Guerra Fria: Dilemas, Complexidades e o Papel do ACNUR. **Carta Internacional**, vol. 7, nº 2, jul./dez. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 07 out 2020.

ENTRE A EXISTÊNCIA E A NÃO-EXISTÊNCIA

VAN STERKENBURG, Jacco. **Refugees – are the media doing the right thing?** Paris: UNESCO, 2016.

Isabela Góis
Duarte

Graduanda em Relações
Internacionais pela Facul-
dade Damas da Instrução
Cristã

Recebido em: 21/09/2020

Aprovado em: 04/10/2021

20 ANOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA: UMA ANÁLISE À LUZ DAS QUESTÕES DE GÊNERO

20 YEARS OF WOMEN, PEACE, AND SECURITY
AGENDA IMPLEMENTATION: AN ANALYSIS BASED
ON GENDER ISSUES

RESUMO: Durante décadas, questões de política e, especialmente, de segurança internacional foram consideradas como questões ligadas somente ao gênero masculino, assim, as mulheres não eram caracterizadas como agentes influentes nas tomadas de decisões nem consideradas como capazes de agir militarmente ou civilmente diante de situações de conflito e de guerras. Tal realidade somente teve sua modificação iniciada com a ascensão das correntes de pensamento feministas. Desta forma, com o estabelecimento das Missões de Paz em 1948 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e a observação da sua notável complexidade, por lidar com vítimas de conflitos armados e de exploração sexual, chegou-se à Resolução 1325 de 2000, com vistas ao estímulo e aumento da presença feminina na construção da paz nas zonas conflitos, buscando a modificação de um *status quo* detentor de uma predominância masculina e, principalmente, como forma de garantir os direitos das mulheres ao levar em consideração as questões de gênero tão levantadas pelas correntes feministas das Relações Internacionais.

Palavras-chaves: missões de paz; feminismo; gênero; resolução 1325.

ABSTRACT: For decades, issues of politics and especially of international security were considered to be male-only issues, so women were not characterized as influential agents in decision-making, nor were they considered capable of acting militarily or civilly in situations of conflict and war. Such a reality only began to change with the rise of feminist currents of thought. Thus, with the establishment of the Peace Missions in 1948 by the United Nations Security Council and the remarkable complexity of dealing with victims of armed conflict and sexual exploitation, Resolution 1325 of 2000 was reached with a view to encouraging and increasing women's presence in peace-building in conflict zones, seeking to change a status quo with a male predominance and, above all, as a way of guaranteeing women's



rights by taking into account the gender issues so raised by feminist currents of International Relations.

Key-word: peace operations; feminism; gender; UN.

1 INTRODUÇÃO

As Missões de Paz foram estabelecidas no ano de 1948 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em um contexto de um mundo bipolarizado e por ocasião do fim da primeira guerra entre Israel e a Liga Árabe, com o propósito inicial de estabilizar países que estavam passando por conflitos regionais e como forma de apoiar resoluções de conflitos através de meios pacíficos, fazendo com que a criação de um ambiente seguro e pacífico fosse possível (MATIJASCIC, 2010). Compreende-se, portanto, que a origem das operações de paz se deram por um viés humanitário, com o objetivo de proteger e garantir os direitos humanos.

O Conselho de Segurança é o responsável pela criação, expansão ou extinção das operações de paz. Esse órgão é designado para tomar as medidas, pacíficas e/ou coercitivas, que julgue necessárias para a resolução do conflito (MATIJASCIC, 2010). Assim, com o contexto do período pós-Guerra Fria e o desmantelamento do bloco soviético, houve um aumento considerável da atuação dos capacetes azuis, haja vista eventos como a ascensão de guerras civis geradas pela queda do regime comunista e a retirada de tropas que atuavam no continente africano como soldados atuantes nas *proxy wars*, ocasionando a necessidade de uma atuação da comunidade internacional para o auxílio na garantia de ajuda humanitária nos países que estavam em conflitos internos (KENKEL, 2013).

Devido à isto, foi autorizada a implementação de 20 operações de paz entre 1989-1994¹. Entretanto, no ano de 1993, reportou-se que as mulheres eram somente 1% dos contingentes², fato que foi fundamental para a aprovação da Resolução 1325 do CSNU sobre Mulheres, Paz e Segurança. Tal Resolução exige a participação das mulheres na construção da paz, na proteção das violações dos direitos humanos, e na promoção do acesso à justiça e aos serviços para enfrentar a discriminação de gênero³.

1 DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Our history**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/our-history>. Acesso em: 15 set. 2020.

2 DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Women in peacekeeping**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/women-peacekeeping>. Acesso em: 16 set. 2020.

3 ONU MULHERES - Organização das Nações Unidas Mulheres. **Paz e segurança**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/areas-tematicas/paz-e-seguranca/>. Acesso em: 09 set. 2020.

Ademais, outro fator que foi de extrema contribuição para o enfrentamento da discriminação de gênero na esfera militar e política foi a ascensão das correntes feministas na área das Relações Internacionais na década de 1990, que visou a questionar o papel das mulheres na sociedade e a colocá-las como atores influentes nas tomadas de decisões no âmbito político e securitário, buscando não compreender mais as questões militares a partir de um viés masculinizado, além de abordar as relações entre gênero e militarização.

Dessa forma, o presente artigo visa fazer uma análise, com base em pesquisas bibliográficas, do papel das mulheres na promoção de uma agenda de paz e segurança, a partir da abordagem das correntes feministas, no que tange a inserção feminina nas missões de paz, e a forma como tal presença atua para a manutenção da paz.

2 AS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

A Organização das Nações Unidas é um órgão que foi criado ao final da Segunda Guerra Mundial com o fito da promoção da paz e da segurança internacional através da fomentação da cooperação entre os Estados. Assim, é um órgão que preza primordialmente pela resolução dos conflitos por vias diplomáticas e/ou formas pacíficas sem que haja violação da soberania dos Estados Nacionais.

Entretanto, em prol da garantia da estabilidade do sistema internacional, é um órgão que detém legitimidade internacional, com previsão legal na Carta que fundou a ONU em 1945, nos Capítulos VI (solução pacífica de conflitos), VII (ação em caso de ruptura da paz e atos de agressão) e VIII (participação de organizações regionais e sub-regionais na manutenção da paz e segurança)⁴ para tomar medidas que sejam efetivas para impedir qualquer ruptura da paz, inclusive fazendo uso da força em casos de violação da segurança e da paz mundial.

Dessa forma, em 1948, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, órgão vinculado à ONU com principal função de manter a paz e segurança internacional, é o responsável por elaborar uma missão de paz, que, como aponta Priscila Faganello (2013), é um termo que possui definição imprecisa, principalmente devido à falta de definição terminológica mais clara por parte das Nações Unidas, o que pode vir a ocasionar diferentes formas de designações

4 MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Operações de manutenção da paz das Nações Unidas.** Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4780-operacoes-de-paz-das-nacoes-unidas>. Acesso: 09 set. 2020.

para tais operações, como *peace operations*, *peacekeeping operations*, *peacekeeping missions* ou *peace forces* (FAGANELLO, 2013).

Assim, observa-se que os países-membros do CSNU são os responsáveis por definir o mandato e as tarefas a serem executadas em cada operação de paz, a sua continuidade e encerramento, por estabelecer o número de tropas e de policiais e quais serão seus objetivos, além dos países em que atuará (UZIEL, 2010).

Sendo assim, no que tange às funções a serem exercidas, o Secretariado realizou uma listagem para as missões classificadas como tradicionais, que visa a: observação, monitoramento e informação; supervisão de cessar-fogo; e interposição entre as partes. E para as missões de segunda geração, indicou: criação de ambiente estável que permite ao Estado retomar suas funções; facilitar processos políticos e promover a reconciliação; além de prover um ambiente adequado para atuação dos demais atores do sistema das Nações Unidas (UZIEL, 2010).

Compreende-se, portanto, que os países-membros do Conselho de Segurança é que irão julgar se há ou não a necessidade da realização das operações de paz, de acordo com os critérios analisados em cada caso, como se há a ameaça a paz, se há a necessidade de realizar um cessar-fogo em regiões que estão passando por conflitos ou de proteger os direitos humanos.

Apesar de ser o Conselho o órgão legitimado para lidar com questões securitárias, a primeira missão de paz foi autorizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, após impasses entre os países membros do Conselho, através da Resolução 998, com vistas ao estabelecimento de “um plano para a criação, com o consentimento das nações interessadas, de uma força internacional de emergência das Nações Unidas, para assegurar e supervisionar a cessação de hostilidades”⁵ e caracterizou-se pelo envio de militares ligados à ONU, sendo a *United Nations Emergency Force I* (UNEF I), para acompanhar o Acordo de Armistício entre os israelenses e os árabes, a partir do monitoramento do cessar-fogo e da supervisão da retirada das forças estrangeiras da região (FAGANELLO, 2013).

Foi uma operação que contou com 120 homens desarmados e teve papel importante por se tratar de uma operação bem sucedida em um momento histórico marcante, a Crise de Suez, e por determinar o fato de que as Nações

5 AQUINO, Celso. **Criação da UNEF**. Disponível em: <http://www.batalhaosuez.com.br/unefcriacaodaUNEF.htm>. Acesso: 09 set. 2020.

Unidas passariam a atuar de forma imparcial, com o consentimento das partes envolvidas e com o uso mínimo da força. Tais formas de atuação se tornaram os princípios básicos das missões de paz.

Compreendendo a importância das operações para a existência de uma maior estabilidade no sistema internacional, é cabível discorrer sobre a Agenda Para a Paz, criada em 1992 pelo ex-Secretário-Geral das Nações Unidas Boutros Boutros-Ghali, que defendeu cinco grandes conceitos que deveriam guiar a atuação da ONU de forma a promover a segurança internacional: diplomacia preventiva, sendo uma forma de prevenir as disputas entre as partes; a promoção da paz (*peacemaking*), sendo a ação de fazer com que as partes conflitantes cheguem a um acordo; a manutenção da paz (*peacekeeping*), sendo a colocação de militares e policiais ligados à ONU na região, com o consentimento das partes, para estabelecer um cessar-fogo ou um acordo; a imposição da paz (*peace enforcement*), caracterizada pelo uso da força coercitiva para impor a paz; e construção da paz (*peacebuilding*), sendo o estabelecimento de uma paz sustentável após conflitos por longos (RABELO, 2016).

Destarte, cabe ao Conselho de Segurança, conforme o Artº. 39 do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, determinar o que configura como ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e fazer recomendações ou decidir que medidas deverão ser tomadas a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Ainda, conforme os Artsº. 41 e 42 da mesma Carta, ao analisar cada caso, deve julgar os mecanismos necessários para preservação de um ambiente pacífico e estável, seja por vias diplomáticas, não envolvendo o emprego da força, ou, através da utilização de forças aéreas, navais ou terrestres, recorrendo, assim, ao uso da força (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Tendo em vista que, desde o estabelecimento das missões de paz em 1948 já foram implementadas mais de 70 operações, contando com a atuação de mais de 1 milhão de homens e mulheres⁶, torna-se possível reconhecer o papel das operações de manutenção da paz enquanto um dos mecanismos internacionalmente reconhecidos para a promoção dos direitos humanos, garantia da paz, de instituições duradouras e da estabilidade do sistema internacional.

Apesar da evidente importância das missões para o sistema internacional e da evocação que fazem relação aos direitos humanos, ao analisarmos os

6 DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **UN Peacekeeping**: 70 years of service & sacrifice. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/un-peacekeeping-70-years-of-service-sacrifice>. Acesso: 10 set. 2020.

contingentes enviados para as zonas de conflito e apesar dos objetivos estabelecidos pela ONU em 2015, observamos uma disparidade em relação a presença dos homens e das mulheres, uma vez que, em 2019, 16,7% dos oficiais e observadores militares em operações de manutenção da paz são mulheres. Por outro lado, apenas 4,7% dos contingentes militares são formados por mulheres. Observa-se que apenas 6% dos militares uniformizados, da polícia, da justiça e correção pessoal são mulheres⁷. Assim, é cabível trazer à tona a questão levantada por Enloe (2014, p. 2, tradução nossa): “onde estão as mulheres?”⁸.

3 O FEMINISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As correntes feministas nas relações internacionais ganharam força na década de 1990, pela constatação do fato de que as relações internacionais partem da perpetuação das construções masculinas e da maximização de poder, sem considerar as questões sociais e, principalmente, as de gênero e a implicação do papel que a construção patriarcal possui nas estruturas de poder e nas tomadas de decisões.

Isto posto, tal viés de pensamento vem com o intuito de desconstruir a forma como a política internacional foi estabelecida ao abordar a realidade de que as mulheres também são afetadas por questões políticas e securitárias, sendo muitas vezes alvo de violência sexual em todo o mundo e vítimas de graves violações em zonas de conflito e que, apesar disso, só quem tratava de tais questões eram homens e, como as histórias das guerras sempre foram contadas por homens, a única perspectiva a ser levada em consideração é a dos homens.

Dessa forma, as correntes que passaram a levantar as questões de gênero ascenderam com o fito de questionar o *status quo* masculinizante das questões políticas e a forma como as mulheres sempre foram marginalizadas enquanto atores das relações internacionais, uma vez que sempre existiu uma criação cultural versando sobre o que deve ser um papel a ser representado por homens e quais devem ser representados por mulheres.

Destarte, as correntes feministas vieram com o propósito de desmistificar o papel da mulher ao chocarem-se com as teorias tradicionais das relações

7 DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Uniformed Women In Peace Operations**. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed_women_infographic_150520_updated.pdf. Acesso: 10 set. 2020.

8 No original: “*where are the women?*”

internacionais que não levavam em conta as questões de gênero, o impacto das políticas globais nas mulheres e a contribuição feminina enquanto ator ativo nas tomadas de decisões, pois, “o foco tradicional dos Estados e das relações entre eles perpassa o fato de que homens estão predominantemente no poder nas instituições estatais, dominando as estruturas de poder e de tomada de decisão” (SMITH, 2017, p. 63, tradução nossa)⁹.

Faz-se, assim, fundamental trazer a compreensão de Tickner (1992, tradução nossa),

Masculinidade e política têm uma longa e estreita associação. Características associadas à “masculinidade”, como dureza, coragem, poder, independência e até força física, foram, ao longo da história, as mais valorizadas na condução da política, particularmente na política internacional. Frequentemente, a masculinidade também foi associada à violência e ao uso da força, tipo de comportamento que, quando praticado no cenário internacional, tem sido valorizado e aplaudido em nome da defesa do país¹⁰.

Por conseguinte, os cargos políticos e militares, por serem considerados âmbitos que necessitam de um comportamento mais racional, não emotivo; de uma perspectiva mais incisiva na demonstração de força e de poder; de uma capacidade de tomar decisões em meio ao conflito, além de haver uma consideração até mesmo pela força física, sendo, portanto, compreendido como um comportamento e características opostas ao que foi idealizado como feminilidade, tendo em vista que o significado de ser mulher sempre esteve associado à emotividade, à vulnerabilidade, à passividade e à maternidade, sempre foram classificados como cargos masculinos, sendo, portanto, uma esfera ocupada, durante anos, exclusivamente por homens.

Posto isto, a partir do momento em que se questiona a masculinidade hegemônica, cria-se a possibilidade de quebrar o padrão hierárquico que foi criado nas relações de poder e na forma como se age enquanto ator político, pois quando se tem o olhar para as questões de gênero, há a quebra dos estereótipos criados para definir o que é feminino e o que é masculino, deslegitimando a desigualdade social e promovendo a inclusão feminina nas instituições que versam sobre as *high-politics*.

9 No original: “the traditional focus on states and relations between them overlooks the fact that men are predominantly in charge of state institutions, dominating power and decision-making structures.”

10 No original “Masculinity and politics have a long and close association. Characteristics associated with “manliness,” such as toughness, courage, power, independence, and even physical strength, have, throughout history, been those most valued in the conduct of politics, particularly international politics. Frequently, manliness has also been associated with violence and the use of force, a type of behavior that, when conducted in the international arena, has been valorized and applauded in the name of defending one’s country.”

À luz disso, é possível afirmar que há uma notável disparidade no que tange a presença feminina enquanto membro do corpo militar, tendo em vista que a percepção das mulheres como agentes capazes de lutar em meio a conflitos armados e como agentes mediadores de conflitos foi tardia, uma vez que, “homens vivendo em um mundo perigoso são comumente vistos como protetores naturais. Mulheres vivendo em um mundo perigoso são supostamente quem precisa de proteção” (ENLOE, 2014, p. 31, tradução nossa)¹¹.

Com base nisso, ao analisar as questões de violência direta e indireta sofrida pelas mulheres em zona de conflito, a forma como as questões de violência de gênero se expressam em situações de conflito e a sub-representação feminina nas operações de paz, seja como agente do corpo militar e policial ou enquanto membros de negociação da paz; ao observar a complexidade em lidar com as vítimas de conflitos, coube ao CSNU, em 2000, inserir o tema Mulheres, Paz e Segurança na agenda do órgão.

4 AS MULHERES E AS MISSÕES DE PAZ

É possível fundamentar a marginalização e a ausência da presença feminina nas operações de manutenção de paz partindo do fato de que, entre 1957 e 1979, apenas 5 de 6.250 soldados de *peacekeeping* eram mulheres e em 1993 as mulheres eram um total de 1% nas missões de paz das Nações Unidas¹² e, ainda, na parte esmagadora das vezes, não havia a atuação diretamente em campo (BERTOLAZZI, 2010).

Assim, em 2000, o *The Windhoek Declaration and the Namibia Plan of Action* foi criado com vistas a estabelecer uma equiparação de gênero dentro das operações, tornando as mulheres parte de todos os estágios do processo. É uma declaração que aborda a importância da atuação das mulheres para a efetividade das operações. Assim, apela para o aumento dos esforços e dos mecanismos que possibilitem o alcance da igualdade de gênero, como é possível observar no preâmbulo da declaração:

Para garantir a eficácia das operações de apoio à paz, os princípios de equidade e igualdade de gênero devem permear toda a missão, em todos os níveis, garantindo assim a participação de mulheres e homens como parceiros e beneficiários iguais em todos os aspectos do processo de paz, desde a manutenção da paz, reconciliação e construção da paz, em direção a situações de estabilidade política em que mulheres

¹¹ No original: “Men living in a dangerous world are commonly imagined to be the natural protectors. Women living in a dangerous world allegedly are those who need protection.”

¹² DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Women in peacekeeping**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/women-peacekeeping>. Acesso em: 13 set. 2020.

e homens desempenhem um papel igual no desenvolvimento político, econômico e social de seu país (United Nations Transitional Assistance Group, 2000, tradução nossa)¹³.

Tendo em vista os esforços das Nações Unidas em fomentar e reconhecer os direitos das mulheres como um direito humano fundamental, com vistas a acabar com qualquer tipo de discriminação que tenha embasamento sexista, também no ano de 2000, o CSNU aprovou, por unanimidade, a Resolução 1325, que inseriu o tema Mulheres, Paz e Segurança na agenda, tendo como objetivo o aumento da participação e da representação das mulheres em todos os níveis de tomadas de decisões; uma atenção maior para a proteção das mulheres e meninas em zonas de conflito; além de colocar em perspectiva as questões de gênero no geral. É uma resolução que baseia-se na proteção, prevenção e participação feminina¹⁴.

Ademais, visa a assegurar o impacto positivo que pode advir da garantia dos direitos das mulheres, uma vez que promove um maior acesso à justiça e um maior combate à violência e exploração sexual, práticas que tiveram considerável crescimento com o início das missões de paz. Além disso, há, ainda, a possibilidade de promoção de uma abordagem diferente do que outrora fora estabelecido como forma ideal de resolução de conflito, tendo em vista que com a maior presença feminina, a chance de ocorrer uma quebra do padrão masculinizante estabelecido é maior.

À luz disso, torna-se fundamental trazer a perspectiva de Gerard J. De-Groot (2010, apud Vascounto, 2015):

Quando mulheres peacekeepers estão presentes, a situação se torna mais próxima da vida real e, como resultado, os homens tendem a se comportar mais. Qualquer conflito em que você tem um exército inteiramente composto por homens é como se você tivesse férias da realidade. Quando você coloca mulheres na situação, elas têm um efeito civilizador.

Tendo isto em mente, o Departamento de Operações de Paz (DPO), organismo da ONU para assuntos de manutenção da paz, defende que a presença das mulheres faz-se crucial pois ajuda a reduzir conflitos e confrontos; facilita

¹³ No original: *"In order to ensure the effectiveness of peace support operations, the principles of gender equity and equality must permeate the entire mission, at all levels, thus ensuring the participation of women and men as equal partners and beneficiaries in all aspects of peace process, from peacekeeping, reconciliation and peacebuilding, towards situations of political stability in which women and men play an equal part in the political, economic and social development of their country."*

¹⁴ DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **UN Peacekeeping**. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_pages_participation_protection_prevention_sgbv_combined.pdf. Acesso: 16 set. 2020.

o acesso e apoio às mulheres locais, principalmente em lugares onde os homens não podem conversar com indivíduos do sexo feminino; favorece o empoderamento da mulher na comunidade; ajuda a criar ambientes mais seguros e menos violentos; reforça o comprometimento da ONU com a diversidade, inclusão e igualdade de gênero; e age como modelos locais, inspirando mulheres e meninas em sociedades dominadas por homens para lutarem pela participação nos processos de paz¹⁵.

Dessa forma, é cabível citar o representante especial do Primeiro-Ministro do Reino Unido na Prevenção da Violência Sexual em Conflitos, Tariq Ahmad: “você coloca alguém em uma zona de conflito que é uma mulher, [e] isso muda toda a percepção. Isso inspira toda uma geração de jovens mulheres.”(tradução nossa)¹⁶.

Assim, com vistas ao incentivo e ao fomento da participação e recrutamento feminino nos temas referentes a paz e segurança internacional, já foram adotadas outras oito resoluções, após a Resolução 1325, sendo esta uma forma de ação da ONU para promover a paz duradoura, pois possui o objetivo de recomendar aos Estados que adotem e concretizem a implementação da agenda Mulher, Paz e Segurança¹⁷.

Sabendo-se que, em 2014, de aproximadamente 125,000 *peacekeepers*, as mulheres constituíam somente 3% do corpo militar e 10% da polícia civil nas Missões de Paz¹⁸, houve a formulação da Resolução 2242 do CSNU, em 2015, que estipulou a meta, para os estados membros, de dobrar o percentual de participação feminina em operações de manutenção da paz (naquele ano, em média de 3,7% de militares e 9,5% de policiais) até 2020. Contudo, esta meta foi prolongada para o ano de 2028, que estabeleceu como objetivo o aumento do contingente militar para 15% e 25% para observadores militares e oficiais de serviço. Para as unidades policiais é de 20% e 30% para oficiais policiais individuais.

Posteriormente, em agosto de 2017, o Secretário Geral das Nações Uni-

15 DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Index**. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dkpo/dpko/index.asp>. Acesso em: 16 set. 202

16 No original: “*You put someone in a conflict zone who is a woman, [and] it changes the whole perception. It inspires a whole generation of young women*”. **We need more female peacekeepers in war zones**. Disponível em: <https://www.ft.com/content/87e2c5cc-4ef1-11e9-8f44-fe4a86c48b33>. Acesso em: 16 set. 2020

17 MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **O Brasil e a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca/20033-o-brasil-e-a-agenda-de-mulheres-paz-e-seguranca>. Acesso em: 16 set. 2020

18 DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Women in Peacekeeping**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/women-peacekeeping>. Acesso em: 16 set. 2020

das, António Guterres, estipulou metas solicitando a todos os países contribuintes de tropas que assegurassem, de imediato, a representação de 15% de militares e 20% de policiais do sexo feminino em operações de manutenção da paz¹⁹.

Nota-se, então, que apesar da dificuldade em aumentar a participação feminina nas forças policial e militar, a presença feminina e o reconhecimento de sua importância enquanto agentes, seja na área de mediação de conflitos, seja na linha de frente das zonas de guerras, são forças crescentes, ainda que embrionárias.

5 CONCLUSÃO

No presente artigo buscou-se analisar a disparidade existente entre a presença dos homens e das mulheres nas Operações de Manutenção da Paz e discorrer sobre a importância do papel das correntes feministas enquanto uma via teórica que surgiu em prol de questionar a realidade fática existente nas relações de poder como um todo e a forma como as questões de militarização e gênero estão associadas.

Assim, foi preciso, primeiramente, abordar a criação, o funcionamento e o propósito das Missões de Paz e, posteriormente, quais as implicações causadas pela masculinização da política e da segurança internacional, além da forma como isso reflete na marginalização e na ausência das mulheres enquanto atuantes em zonas de guerra e nas instituições responsáveis por lidar com resoluções de conflitos e implementação da paz.

Desta forma, fez-se fundamental abordar dados empíricos como forma de explicar a progressão da inserção das mulheres enquanto agentes atuantes nas zonas de conflito e a forma como as Nações Unidas visam, através de Resoluções e da criação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança,” a mudança na formação dos contingentes em prol da busca pelo alcance de uma menor desigualdade de gênero.

Ademais, foi necessário trazer a perspectiva da DPKO em relação à presença feminina na linha de frente, pois, é possível notar um maior desenvolvimento no que se refere à defesa dos direitos das mulheres e em relação a maior proteção e acolhimento das vítimas de violência e exploração sexual.

¹⁹ MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **O Brasil e a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança.** Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca/20033-o-brasil-e-a-agenda-de-mulheres-paz-e-seguranca>. Acesso em: 16 set. 2020

Portanto, foi um trabalho que visou a agregar conhecimento para a academia a partir da visão de que as questões de gênero perpassam toda a estrutura das relações internacionais e de que, para analisarmos e lidarmos com questões de conflitos devemos nos despir de uma visão crua da realidade e principalmente, devemos desmistificar o que foi socialmente criado para se referir como a esfera que deve ser preenchida por homens e a que deve ser preenchida por mulheres, pois, “se o trabalho é bem feito, não importa se é um homem ou uma mulher. Mas a mulher nesse trabalho é a manifestação ideal da ONU.” (SECRETÁRIO-GERAL Adjunto das Nações Unidas apud CONAWAY e SHOEMAKER, 2008, p. 25, tradução nossa)²⁰.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Celso. **Criação da UNEF**. Disponível em: <http://www.batalhaosuez.com.br/unefficiacaodaUNEF.htm>. Acesso em: 09 set. 2020.

BERTOLAZZI, Francesco. **Women with a Blue Helmet: The Integration of Women and Gender Issues in UN Peacekeeping Missions**. UN-instraw working paper series, 2010.

CONAWAY, Camille Pampell; SHOEMAKER, Jolynn. **Women in United Nations Peace Operations: Increasing the Leadership Opportunities**. Women In International Security. Georgetown University, 2008.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Files**. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_pages_participation_protection_prevention_sgbv_combined.pdf. Acesso: 10 set. 2020.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Index**. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dkpo/dpko/index.asp>. Acesso em: 16 set. 2020

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **UN Peacekeeping: 70 years of service & sacrifice**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/un-peacekeeping-70-years-of-service-sacrific>. Acesso: 16 set. 2020

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Women in Peacekeeping**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/women-peacekeeping>. Acesso em: 16 set. 2020.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Our history**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/our-history>. Acesso em: 15 set. 2020.

ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics**. University of California Press, edição revisitada, 2014.

ENLOE, Cynthia; SJOBERG, Laura; VIA, Sandra. **Gender, War and Militarism: Feminist Perspectives**. Santa Barbara, California. ABC-CLIO, LLC, 2010.

FAGANELLO, Priscila. **Operações de Manutenção da Paz da ONU**. Brasília, DF: Funag, 2013.

²⁰ No original: “If the job is well done, it doesn't matter if it's a man or a woman. But a woman in this job is the ideal manifestation of the UN.”

ONU MULHERES - Organização das Nações Unidas Mulheres. **Paz e segurança**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/areas-tematicas/paz-e-seguranca/>. Acesso em: 09 set. 2020.

PHILLIMORE, Arabella. **We Need More Female Peacekeepers in War Zones**. Disponível em: <https://www.ft.com/content/87e2c5cc-4ef1-11e9-8f44-fe4a86c48b33>. Acesso: 16 set. 2020.

RABELO, Maitê Marchandt. **A “Agenda para a Paz” e o legado de Boutros-Ghali**. Wordpress, 2016.

RABELO, Maitê Marchandt. **A “Agenda para a Paz” e o legado de Boutros-Ghali**. Wordpress, 2016. Disponível em: <https://cursosapientia.wordpress.com/2016/02/17/a-agenda-para-a-paz-e-o-legado-de-boutros-boutros-ghali/>. Acesso em: 15 set. 2020.

SMITH, Sarah. **Feminism**. Em: MCGLINCHEY, Stephen; WALTERS, Rosie; SCHEINPFLUG, Christian (org.). *International Relations Theory*. E-International Relations, 2017.

TICKNER, J. Ann. **Gender in International Relations-Feminist Perspective in Achieving Global Security**. New York: Columbia University Press, 1992.

UNITED NATIONS TRANSITIONAL ASSISTANCE GROUP. **Windhoek Declaration**. 2000. Disponível em: https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/windhoek_declaration.pdf. Acesso em: 15 set. 2020

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília, DF: Funag, 2010.

VASCOUTO, Lara. **Mulheres Peacekeepers: Tão Reais quanto Necessárias**. Disponível em: <http://nodeoito.com/mulheres-peacekeepers/>. Acesso em: 15 set. 2020.

Colunas

Thaisa Viana

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

ECOCÍDIO E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: A CRISE AMBIENTAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA REACENDE O DEBATE

1 INTRODUÇÃO

Em reunião na 2º Cúpula Presidencial do Pacto de Letícia, essa com objetivo de promover debates sobre a defesa ambiental e os impactos das queimadas na Amazônia entre os países que têm em seu território parte da floresta amazônica, o Presidente brasileiro Jair Bolsonaro sai em defesa da nova política ambiental brasileira e afirma que “essa história que a Amazônia arde em fogo é uma mentira e nós devemos combater isso com números verdadeiros”¹. Em uma aparente tentativa de defesa, o presidente faz alusão a dados estatísticos relacionados às queimadas e desmatamentos na Amazônia. Porém, ao invés de o apoiarem em seu movimento negacionista, os dados ratificam ainda mais os alertas de especialistas sobre a grave realidade na Amazônia. Os mencionados “números” que o presidente continua citando, tanto em entrevistas quanto em discursos oficiais dentro e fora



LICENÇA CREATIVE COMMONS
ESTE OBRA ESTÁ LICENCIADO COM UMA
LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO 4.0
INTERNACIONAL.

¹ Trecho retirado do discurso oficial do Presidente da República do Brasil na 2º Cúpula Presidencial do Pacto de Letícia, feito em 11 de Agosto de 2020. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-a-2a-cupula-presidencial-do-pacto-de-leticia-por-videoconferencia-palacio-do-planalto>. Acesso em: 17/12/2020.

do país, mostram uma realidade muito mais preocupante e ainda colocam o Brasil em posição delicada no cenário internacional. Segundo dados do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2020) houve um aumento de cerca de 50,9% dos focos de queimadas entre o ano de 2018 e 2020, sendo o ano de 2020 o ano de maior incidência desde 2017, com 103.161 de focos contabilizados pelo Programa Queimadas².

Pode-se afirmar que as queimadas na Amazônia têm batido recordes negativos nos últimos dois anos, após um período de significativa redução dos focos de incêndios na região. Segundo nota divulgada pelo IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia), foi possível observar o número de focos de queimadas na região amazônica até agosto de 2019 cerca de 60% maiores que a média dos três anos anteriores durante o mesmo período – salto de 32.728 focos em uma média de aproximadamente 20.000 focos registrados na região no mesmo período (ALENCAR et al., 2020). O estudo ainda mostra que, diferente do que muito se acredita, as queimadas não são decorrentes de um período de estiagem natural da região que vão de agosto a fevereiro. O ano de 2019, aliás, apresenta um período de estiagem mais brando que a média dos 3 últimos anos e os novos focos, na verdade, estariam ligados a um aumento do desmatamento na região (ALENCAR et al., 2020). Ainda de acordo com a nota do IPAM, os municípios que tiveram mais desmatamentos também apresentaram aumento de focos de incêndio. As cidades com aumento de 43% nos casos de desmatamento apresentam até 37% dos focos de queimadas na região (ALENCAR et al., 2020). Cabe mencionar ainda o ano de 2019 como um marco nos desmatamentos da Amazônia com o chamado “Dia do Fogo”, que tinha objetivo de derrubar regiões de matas nativas com fogo para o manejo de gado e que, segundo o Greenpeace (2020), foi responsável por um aumento de 1.457 focos de incêndio em apenas dois dias só no estado do Pará.

A comunidade internacional reage imediatamente com preocupação. Os focos aumentando e a omissão do governo brasileiro se tornam pautas principais de discursos em reuniões de líderes por todo mundo, em uma onda de reações negativas em parceiros econômicos e políticos. O Presidente da França, Emmanuel Macron, pressiona o governo brasileiro durante a Convenção Cidadã pelo Clima e afirma que o acordo de livre comércio do Mercosul com a União Europeia não terá apoio da França caso o Brasil continue ignorando a

2 O Programa Queimadas é um projeto desenvolvido pelo INPE que desde 1998 tem como objetivo mapear e monitorar focos de incêndios ativos em florestas.

situação (MOREIRA, 2020).

O presidente francês ainda relembra em seu discurso a defesa da tipificação do “ecocídio” no ordenamento do Direito Internacional para que autoridades sejam responsabilizadas pela proteção de patrimônios ambientais e prestem contas sobre omissões e descasos³. Macron entra na lista de diversos políticos, ativistas e juristas que apoiam a integração do crime de ecocídio no Tribunal Penal Internacional (TPI), inclusive já com previsões de denúncias contra o presidente Bolsonaro e seus discursos favoráveis ao desmatamento na Amazônia.

O debate sobre a internacionalização do ecocídio ganha um novo foco com o emergente tema da crise na Amazônia. Ativistas e políticos veem o caso como uma nova possibilidade de petição para uma emenda do art. 5º do Estatuto de Roma, incluindo o ecocídio como quinto crime contra a humanidade (MOREIRA, 2020). A proposta de integração do crime de ecocídio no TPI levanta o questionamento para além de o que se caracteriza como o crime de ecocídio, mas de que forma esse crime poderia se encaixar nos crimes listados pelo artigo 5º do Estatuto de Roma, esse que restringe às competências do tribunal para apenas violações dos Direitos Humanos mais graves aos quais afetam a comunidade internacional em conjunto – comunidade essa interpretada (ou vista) sempre como a figura da pessoa humana⁴. E, uma vez aceito no Estatuto, as políticas do presidente Bolsonaro e suas ações e omissões frente às queimadas na Amazônia se encaixam como ecocídio e poderiam ser denunciadas frente ao tribunal?

2 O ECOCÍDIO AO LONGO DOS ANOS

O crime de ecocídio pode ser definido como destruição ou perda extensa, severa e sistemática de um ecossistema em um território em decorrência da ação humana ou por outros motivos, causando danos aos seres presentes em tal território (GORDILHO; RAVAZZANO, 2017, p. 690). A definição do crime e o crime em si não é algo novo no Direito, mas tem rondado timidamente fóruns internacionais nos últimos anos. O termo foi cunhado ainda na década de 1970 pelo Prof. Arthur Galston em discurso durante a *Conference on War*

3 Declaração feita durante a Conferência das Cidades pelo Clima. STOP ECOCIDE. 2020. Disponível em: <https://www.stopecocide.earth/press-releases-summary/president-macron-shares-ambition-to-establish-international-crime-of-ecocide>. Acesso em: 17/12/2020.

4 Artigo 5º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. 1998.

*and National Responsibility*⁵, utilizando-o para referir-se à devastação ambiental provocada pelos Estados Unidos da América (EUA) nas florestas do Laos, Camboja e Vietnã durante a Guerra do Vietnã (1965–1975) (BORGES, 2013). Logo após o evento, o termo se popularizou e foi amplamente discutido, principalmente durante os eventos circundantes à Conferência de Estocolmo em 1972 e na Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, durante o debate da *Draft Code* do Código de Ofensas contra a Paz e a Segurança da Humanidade de 1978 a 1996⁶ (BORGES, 2013).

Sobre os eventos paralelos à Conferência de Estocolmo em que o ecocídio se torna tema principal, vale destacar o grupo de trabalho Genocídio e Ecocídio junto a Cúpula dos Povos, o qual resulta no documento intitulado *Convention on Ecocidal War*⁷. Esse foi um dos primeiros documentos a reconhecer o ecocídio como crime e, mesmo os “tempos de paz” também sendo incluídos na penalização, esse documento é o início da tipificação do ecocídio atrelando à ideia de crime de guerra (BORGES, 2013).

Ainda que apresentado um futuro esperançoso, o ecocídio acabou sendo deixado de lado das resoluções tanto do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – originado pela Conferência de Estocolmo – quanto da versão final do Estatuto de Roma. O que fica é apenas a recomendação de inclusão de um crime que pudesse abranger o crime contra o meio ambiente.

A grande dificuldade em se inserir o ecocídio no Estatuto de Roma na época muito se deu pela divergência sob sua inclusão como crime de guerra e sobre o termo “intenção”, já que a proposta levantada faria com que ele fosse restrito apenas os momentos de conflitos armados e somente se intencionalmente feitos por um indivíduo⁸ (BORGES, 2013, p. 17). Somente quase 30 anos depois o tema volta à tona com a figura de Polly Higgins, advogada e ativista ambiental, que retoma o debate com a proposta de emenda para a criação de um crime de ecocídio no Estatuto de Roma. A ação cria o movimento conhecido como *Eradicating Ecocide* – que mais tarde se torna *Stop Ecocide*, reunindo estudiosos, civis e ativistas em prol da criminalização do ecocídio no ordenamento internacional (BORGES, 2013).

5 Conferência sobre a Guerra e Responsabilidade Nacional. Em tradução livre.

6 O projeto acabou por se tornar o Estatuto de Roma, regente do atual Tribunal Penal Internacional (BORGES, 2013).

7 Convenção sobre Guerra e Ecocídio. (Tradução nossa).

8 Art. 22(d) como crime de guerra e art. 26 - enquanto graves danos causados intencionalmente contra o ambiente. (BORGES, 2013).

O resgate do ecocídio e sua tipificação como crime internacional frente ao TPI vem a partir da necessidade de criação de um contencioso para crimes ambientais, não apenas para julgar, mas também prevenir esses crimes. Apesar do tema ambiental ser um dos principais focos da agenda internacional do século XXI, ainda há uma dificuldade em se penalizar crimes ambientais, por uma falta de mecanismos eficientes para tal. Como afirma Borges (2013), ainda que se tenha um excesso em tratados e convenções relacionadas ao meio ambiente, além de mecanismos possíveis de serem usados – como tribunais *ad hoc* e arbitragens, ainda há uma falta de utilização correta desses mecanismos, o que acaba por aumentar a carência de soluções eficientes para o litígio. Essa ineficácia faz com que haja uma pressão sob a comunidade internacional para soluções eficazes e, à luz da emergência dos assuntos ambientais atualmente, a utilização do Direito Penal Internacional para a solução de temas sobre a proteção ambiental se mostra como a solução mais viável no momento.

3 CRIMINALIZAÇÃO NO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

A volta da moção para a criminalização de Higgins é levantada logo em 2010 durante a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (GREENE, 2019). A proposta é para uma emenda do Estatuto de Roma incluindo o ecocídio como 5º crime sob jurisdição do TPI, o transformando em crime autônomo. No Estatuto, o crime seria incluído como:

1. Atos ou omissões cometidos em tempos de paz ou conflitos por qualquer representantes oficiais de Estados, corporação ou entidade ativa que cause, contribua para, ou que seja esperado que contribua para sérias perdas e danos ecológicos, climáticos, culturais ou a destruição de ecossistemas em dado território, de modo que o desfrute pacífico dos habitantes locais tenha sido severamente afetado. 2. Estabelecer a gravidade, o(s) impacto(s) devem ser generalizados, de longo prazo ou severos. (GREENE, 2019, p. 3., tradução nossa)⁹.

Observa-se que o crime seria direcionado para a proteção das populações presentes em determinado ambiente e para a proteção do meio ambiente em si, sendo elaborado de forma a englobar todos os tipos de vida independente de sua espécie. O artigo também é claro quanto aos parâmetros a serem adotados para se identificar um crime como ecocídio, sendo considerado ape-

9 1. Acts or omissions committed in times of peace or conflict by any senior person within the course of State, corporate or any other entity's activity which cause, contribute to, or may be expected to cause or contribute to serious ecological, climate or cultural loss or damage to or destruction of ecosystem(s) of a given territory(ies), such that peaceful enjoyment by the inhabitants has been or will be severely diminished. 2. To establish seriousness, impact(s) must be widespread, long-term or severe.

nas aqueles de impacto generalizado, feitos a longo prazo ou severos.

Ao analisar o termo “ações e omissões cometidas em tempos de paz ou conflitos por qualquer representante oficial, corporação ou entidade ativa”, observamos que o artigo se encaixa no ordenamento do TPI por cumprir os requisitos da corte de penalizar indivíduos, nunca pessoas jurídicas (GREENE, 2019). É possível fazer ainda duas observações quanto ao artigo proposto pela advogada. A primeira quanto a referência aos tempos de paz, a qual amplia a abrangência para as condenações do crime de ecocídio, não o restringindo somente à guerra – como proposto ainda durante a elaboração do Estatuto de Roma. E, segundo, quanto ao termo de “omissões e ações” levantados pelo artigo, o qual realça que não necessariamente é preciso de uma ação intencional para o crime, mas também uma omissão frente à degradação ambiental. Pela definição do ecocídio, sendo o dano severo e extensivo ao meio ambiente causado pela ação humana ou não, o termo de omissão também encaixaria em casos de total displicência de representantes oficiais frente a desastres naturais (GREENE, 2019). Além disso, é importante notar que, assim como outros crimes contidos no Estatuto de Roma, o ecocídio se daria como um crime sem intenção, como afirma Anastasia Greene (2019), o crime se daria às suas consequências, sendo um crime de responsabilidade objetiva.

Além da proposta levantada por Higgins (2010) há ainda a defesa do ecocídio ser integrado ao diploma internacional como emenda do artigo 7º, o qual versa sobre os crimes contra a humanidade. Segundo Ravazzano e Gordilho (2017), o ecocídio já poderia ser considerado como um crime contra a humanidade, uma vez que o artigo 7º afirma que: “O Estatuto entende por ‘crime contra a humanidade’ quaisquer atos praticados como parte de um ataque generalizado ou sistemático contra uma população civil e com conhecimento de tal ataque” (ESTATUTO de Roma, 1998, pp. 3).

O uso de armas em determinado ambiente, as quais poderiam levar a degradação do espaço, prejudicando o uso extensivo da região, afetando profundamente a população ali existente e provocando graves danos à vida humana, poderia se encaixar como um ataque generalizado ou sistemático contra a população civil, feito em intenção prévia pelo caráter planejado da ação – por ser parte de um conflito armado planejado previamente (GORDILHO; RAVAZZANO, 2017).

Importante salientar ainda que a proposta defendida pelos autores é

prioritariamente a criação de um crime autônomo como propõe Higgins – para que não ocorra um esvaziamento da questão ambiental, colocando o foco no homem, mas, por uma dificuldade maior em países signatários aceitarem a proposta, a adequação do crime ao art. 7º também se mostra válida para a situação. Notório ainda observar que o crime de ecocídio só deve ser julgado como crime segundo o art. 7º caso esteja de acordo com todos os requisitos objetivos e subjetivos presentes no Estatuto de Roma art. 7º, assim fugindo de interpretações extensivas (GORDILHO; RAVAZZANO, 2017). Como afirmam os autores, é necessário que o ecocídio resulte em grave dano ambiental que afete a integridade física e mental da população, sendo praticado a partir de um ataque generalizado ou sistemático, dirigido diretamente a uma população, de modo que se tenha uma prova dessa particularidade (GORDILHO; RAVAZZANO, 2017).

4 AMAZÔNIA E A DENÚNCIA ÀS POLÍTICAS DE JAIR BOLSONARO

Sob as duas possibilidades de inclusão do ecocídio no TPI, caso aceitas as propostas, já é possível observar casos que podem se encaixar como ecocídio, entre eles, a tão debatida denúncia contra o presidente brasileiro Jair Bolsonaro e suas ações e omissões frente à crise na Amazônia. Importante ressaltar primeiramente que a denúncia no TPI é somente feita em última instância e os princípios de “não há crime sem lei” e “não retroatividade da lei” devem ser respeitados caso sejam feitas as denúncias¹⁰. Portanto, é necessário ter essas duas prerrogativas em mente antes de analisar o caso do presidente brasileiro.

Desde a posse do presidente Bolsonaro é possível observar uma série de políticas e ações as quais culminaram nos graves problemas que a Amazônia enfrenta atualmente (ASCEMA, 2020). Segundo dossiê elaborado em setembro de 2020 pela Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente (ASCEMA), o Presidente desde o primeiro dia em exercício tem colaborado ativamente para o desmonte de órgãos e entidades socioambientais¹¹. As denúncias levantadas vão desde a censura no IBAMA e no ICMBio; a falta de critério técnico para a nomeação de pessoas para cargos importantes nestes órgãos; brusco

¹⁰ *nullum crimen sine lege e irretroatividade ratione personae*. Ninguém pode ser condenado por um crime que ainda não é lei e a lei somente retroage em benefício do réu. Em denúncia contra Bolsonaro o crime de ecocídio deve ter sido tipificado antes pelo tribunal, além disso, caso denunciado e o crime entre antes da sentença final, a lei só retroage em benefício do réu. Art. 22 e Art. 24 do Estatuto de Roma. 1998.

¹¹ Em especial os principais órgãos ambientais federais como IBAMA, ICMBio e Ministério do Meio Ambiente.

corte de verbas – reduzindo a verba para a proteção ambiental em até 24% do orçamento do IBAMA, 26% do ICMBio e 23% das despesas discricionárias do Ministério do Meio Ambiente (MMA); o esvaziamento das competências do MMA e até mesmo intimidações e cerceamento de serviços (ASCEMA, 2020).

Dentre as 35 páginas de denúncias contra o presidente Bolsonaro, pode-se apontar medidas que foram cruciais para o agravamento da crise na Amazônia (ASCEMA, 2020). Com diminuição do orçamento para a pasta do meio ambiente, há, conseqüentemente, uma redução do número de operações para fiscalização de crimes ambientais; o presidente constantemente ataca o Fundo da Amazônia e até mesmo afasta a responsável pela gestão do Fundo da Amazônia de seu cargo, alegando irregularidade que até hoje permanecem sem provas; o “Dia do Fogo” e a demora na resposta ao caso, e, por fim, o acionamento tardio do Grupo Especial de Fiscalização do IBAMA (GEF), justamente responsável por fiscalizar casos de desmatamento ilegal na Amazônia utilizados por grandes fazendeiros buscando aumentar suas terras para pecuária (ASCEMA, 2020; FIGUEIREDO, 2019; SHALDERS, 2019; OBSERVATÓRIO, 2019). Sob a emenda defendida por Polly Higgins (2010), é possível afirmar que as ações de Bolsonaro se enquadram no crime de ecocídio. Tanto pelas ações de esvaziamento de órgãos públicos para proteção do meio ambiente, diminuição das fiscalizações e multas contra crimes ambientais, quanto pela omissão frente ao caso – pela a demora na resposta às queimadas¹², não acionamento da GEF e entre outros – suas ações podem ser consideradas como ataques massivos e severos a Amazônia¹³. Além disso, pode-se afirmar que há não apenas um dano ao bioma, mas também danos às comunidades locais, especialmente para a população indígena a qual Bolsonaro tem mantido ataques verbais e sistêmicos desde que assumiu (ASCEMA, 2020).

Se valendo da proposta de inclusão do ecocídio no art. 7º, tendo o ecocídio como crime contra a humanidade, a ação de Bolsonaro não cumpriria o pré-requisito necessário no tocante ao ataque direto e sistemático contra a população civil. Ainda que o dano ambiental das queimadas tenha consequências na saúde mental e física da população, não há como afirmar ataque direto contra a população em si utilizando a degradação do ambiente para tal.

12 As queimadas têm início no dia 10 de Agosto, mas o presidente Bolsonaro só convoca uma força tarefa para o combate às queimadas no dia 23 de Agosto. Antes mesmo da resposta para a situação, no dia 20 de Agosto, o presidente criou uma central de operações para rebater críticas ao governo. (ASCEMA, 2020).

13 Vide dados divulgados pelo DETER do INPE, que mostram aumento do alerta de desmatamento em 278% em comparação ao ano de 2018. (GI, 2019).

Observa-se que os ataques às populações indígenas ocorrem não com o uso de ataques contra a floresta Amazônica na região, mas utilizando outras ferramentas como políticas para esvaziamento da FUNAI, abandono do programa de demarcação de terras indígenas e apoio a mineradoras em terras indígenas (ASCEMA, 2020). Em uma efetiva denúncia utilizando uma emenda ao art. 7º, seria muito mais plausível denunciar o presidente por crimes cometidos contra os povos indígenas do que ecocídio, havendo a necessidade do ecocídio ser um crime autônomo para se valer a denúncia.

5 CONCLUSÃO

No dia 14 de Dezembro de 2020, o TPI aceita a denúncia feita contra o presidente Bolsonaro sobre crimes contra a humanidade, pelo incentivo ao genocídio de povos indígenas e omissão frente aos crimes ambientais cometidos na Amazônia (GALVANI, 2020). Ainda que referente apenas aos crimes direcionados a população indígena, a inclusão da crise da Amazônia no litígio mostra sinais de esperança futura. Ainda que se tenha um longo caminho para efetiva adoção de emenda para criação do ecocídio no TPI, é possível observar atualmente um expressivo progresso no tema. Mais líderes se mostram a favor da causa e, quanto mais crimes apontados e classificados como tal, mais aumenta a pressão para a revisão do tema.

Ainda que o presidente Bolsonaro não seja responsabilizado por ecocídio no TPI, por seus atos serem realizados enquanto o ecocídio ainda não foi tipificado, pelos princípios jurídicos de não há crime sem lei e não retroatividade, além da possibilidade de ainda haver a possibilidade de recorrer à instância superior nacional – o Supremo Tribunal Federal –, a tipificação do ecocídio ainda se mostra importante para a prevenção dos crimes ambientais internacionais, criando efetivas penalidades para os indivíduos que ainda não são capazes de compreender a importância e emergência da proteção ambiental para a vida humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, A. *et al.* **Amazônia em Chamas - Onde está o fogo: Nota técnica nº 2.** Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Agosto de 2019. Disponível em: <https://ipam.org.br/bibliotecas/amazonia-em-chamas-onde-esta-o-fogo/>. Acesso em: 17/12/2020.

ASCEMA Nacional (Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente). **Cronologia de um desastre anunciado: Ações do Governo Bolsonaro para desmontar as Políticas de Meio Ambiente no Brasil**. 2020. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf. Acesso: 22/01/2021.

BORGES, Orlindo Francisco. Ecocídio: Um crime Ambiental Internacional ou um Crime Internacional Maquiado de Verde. **Revista Instituto do Direito Brasileiro**. Ano 2, vol 7º, 2013.

BRAGANÇA, Daniele. OECO. **Bolsonaro defende fim do ministério do meio ambiente**. 2018. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/bolsonaro-defende-o-fim-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 20/01/2021.

BRASIL, Presidente. (2018-2022: Jair Messias Bolsonaro). **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a 2ª Cúpula Presidencial do Pacto de Leticia, por videoconferência - Palácio do Planalto**. Brasil, 11 de Agosto de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-a-2a-cupula-presidencial-do-pacto-de-leticia-por-videoconferencia-palacio-do-planalto>. Acesso em: 17/12/2020.

ESTATUTO de Roma. 17 de Julho de 1998.

FIGUEIREDO, Patrícia. G1. **Ministro do Meio Ambiente diz ter analisado ¼ dos contratos do Fundo da Amazônia e verificado inconsistências**. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/17/ministro-do-meio-ambiente-diz-ter-analisado-14-dos-contratos-do-fundo-amazonia-e-verificado-inconsistencias.ghtml>. Acesso em: 17/12/2020

G1. **Área com alertas de desmatamento na Amazônia sobem 278% em julho comparado ao mesmo mês de 2018**. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/07/area-com-alertas-de-desmatamento-na-amazonia-sobem-278percent-em-julho-comparado-ao-mesmo-mes-de-2018.ghtml>. Acesso em: 20/01/2021.

GALVANI, Giovana. Carta Capital. **Em situação inédita, o Tribunal de Haia analisa denúncia contra Bolsonaro**. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/em-situacao-inedita-tribunal-de-haia-analisa-denuncia-contrabolsonaro/>, 15 de Dezembro de 2020.. Acesso em: 21/01/2021.

GORDILHO. RAVAZZANO. **Ecocídio e o Tribunal Penal Internacional**. Justiça do Direito. vol. 31, nº. 3, p. 688-704, set./dez. 2017.

GREENE, Anastacia. The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative?. **Fordham Environmental Law Review**. vol. 30, nº 3. 2019.

GREENPEACE BRASIL. **Dia do Fogo completa um ano com legado de impunidade**. 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/florestas/dia-do-fogo-completa-um-ano-com-legado-de-impunidade/>. Acesso em: 17/12/2020.

HIGGINS, Polly. **Proposed Amendment to Rome Statute**. 2010. Disponível em: <https://www.stopecocide.earth/making-ecocide-a-crime>. Acesso em: 18/01/2021.

INPE (Instituto de Pesquisas Espaciais). 2020. **Portal do Monitoramento dos Focos Ativos por estados: Amazônia**. Disponível em: http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/. Acesso em: 17/12/2020.

MOREIRA, Assis. Valor econômico. **Macron alega “ecocídio” para barrar acordo da União Europeia para Mercosul**. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/>

noticia/2020/06/30/macron-alega-ecocidio-para-barrar-acordo.ghtml. Acesso em: 17/12/2020.

MOREIRA, Assis. Valor investe. **Parlamento Europeu cogita denunciar o Brasil ao Tribunal Penal Internacional por gestão na Amazônia.** 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/09/02/parlamento-europeu-cogita-denunciar-brasil-ao-tribunal-penal-internacional-por-gestao-da-amazonia.ghtml>. Acesso em: 20/01/2021.

OBSERVATÓRIO do Clima. **Sob Bolsonaro as atuações do IBAMA são menores em uma década.** 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/sob-bolsonaro-autuacoes-do-ibama-sao-as-menores-em-uma-decada/>. Acesso em: 18/01/2021.

SHALDERS, André. BBC NEWS. **Queimadas disparam, mas multas do Ibama despencam sob Bolsonaro.** 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49430376>. 24 de Agosto de 2019. Acesso em 18/01/2021.

STOP ECOCIDE. **President Macron “shares ambition” to establish international crime of ecocide.** 2020. Disponível em: <https://www.stopecocide.earth/press-releases-summary/president-macron-shares-ambition-to-establish-international-crime-of-ecocide>. Acesso em: 17/12/2020.

*Beatriz Tenório
de Oliveira*

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

(IN)SEGURANÇA DIGITAL: O SISTEMA DE CIBERDEFESA BRASILEIRO

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto contemporâneo de inovações tecnológicas no Brasil e no mundo, as relações internacionais estão marcadas pela intensa transformação digital que dominou a sociedade, a economia e a política, sobretudo na última década. Nesse panorama, há a emergência do ciberespaço e de sua proteção como importantes pautas nas agendas políticas internacionais, de forma que os países do sistema devem incluir a proteção de dados digitais em seus programas de defesa, de forma a performar sua soberania em um novo contexto digital. Ao se tratar da ciberdefesa brasileira, apesar da formalização de estruturas governamentais para a defesa digital, ainda são visualizados desafios para a concretização de uma organização de cibersegurança de qualidade.

O fenômeno do ciberespaço surge como um importante campo de atuação nas relações internacionais contemporâneas, sendo ele o palco de intensas transformações socioculturais e políticas através da intensificação do fluxo de comunicações e informações. Por essa perspec-



tiva, entende-se que, composto por redes não físicas de uma grande quantidade de dados e informações, o ciberespaço se configura como uma área que apresenta limites não definidos e ultrapassa os conceitos de território e fronteira. Tendo em vista a ampla dimensão do ciberespaço, introduz-se a problemática da cibersegurança como a necessidade da iniciativa governamental para a proteção de dados dos mais diversos setores, em escala doméstica e internacional (LEITE, 2016, p. 4).

Nesse sentido, há diversas categorias e objetivos na prática do cibercrime, nas quais é possível obter, dentre suas dimensões, a “violação da confidencialidade e dados pessoais; burla informática e de telecomunicações; falsidade informática; dano e sabotagem; acesso ilegítimo; ou de autodeterminação” (LEITE, 2016, p. 6). Desse modo, ao atribuir o impasse da responsabilização e a dificuldade na dimensionalização do ciberespaço como agravantes para os crimes digitais, é possível concluir que o baixo risco de detecção dos crimes e de suas origens incentiva os cibercriminosos a praticar seus procedimentos ilícitos (MENDES, 2018, p. 8).

Além disso, deve-se reforçar a necessidade da temática da segurança em um ambiente de interações tecnológicas, diante da constante possibilidade do surgimento de novas ameaças no contexto digital. Logo, visto sua frequente transformação e aprimoramento, se torna primordial o surgimento de uma nova esfera de análise. Nesse entendimento, é pertinente a definição do ciberespaço e de sua emergência como um importante campo para as agendas de relações internacionais entre os Estados (MILITÃO, 2014, p. 46).

Em relação ao enfoque internacional da cibersegurança, é possível ressaltar sua importância perante o alto valor que as informações digitais apresentam ao interesse nacional. Nesse sentido, a realidade dos cibercrimes exige por parte dos Estados medidas de securitização, responsáveis por arquitetar instrumentos protetivos e defensivos para proteger essas informações. Assim, tais medidas de segurança são visualizadas também como uma via que permite a performance dos Estados e sua soberania através de suas missões de segurança e defesa nacional (LEITE, 2016, p. 5-7).

2 O PANORAMA DO CIBERESPAÇO E CIBERDEFESA BRASILEIROS

Ao abordar o ciberespaço do Brasil, é pertinente a consideração de sua

grande dimensão populacional com acesso digital, que, contemplada por um grande aumento na adesão digital durante a última década e originada pela expansão da classe média nacional, se configura como a maior população tanto *online* quanto *offline* da América Latina. Assim sendo, essa configuração inseriu o Brasil em uma posição de grande vulnerabilidade em relação a ameaças cibernéticas. Nesse contexto, o grande fluxo de dados, transações e interações sociais no país viabiliza um amplo leque de ocorrências de crimes digitais, em que se destacam ataques de risco econômico nos âmbitos civil, corporativo e bancário. Além disso, deve-se ressaltar a posição do setor governamental, que é alvo de práticas como a vigilância cibernética e o hacktivismo (DINIZ; MUGGAH; GLENNY, 2014, p. 3-6).

Nessa lógica, referindo-se ao Brasil, é válido apontar dois momentos-chave relacionados a sua segurança digital, que impulsionaram debates e medidas para o arranjo da ciberdefesa visualizada contemporaneamente. Primeiramente, é mencionado o escândalo da espionagem estadunidense ao governo brasileiro em 2013, que demonstrou, na prática, a fragilidade da proteção de dados governamentais do país. Além disso, é compreendida a realização dos grandes eventos internacionais entre 2012 e 2016 - como a Copa do Mundo e as Olimpíadas - como impulsionadores de uma melhor estruturação de defesa cibernética atual, como por exemplo a criação do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) (HUREL; LOBATO, 2018, p. 3).

3 O APARATO MILITAR DE DEFESA CIBERNÉTICA

O sistema de defesa cibernética no Brasil tem como marco de institucionalização a criação da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008, em que o setor Cibernético - juntamente com os setores Espacial e Nuclear - foi considerado um ponto estratégico para a Política Nacional de Defesa (PND), permitindo assim uma melhor estruturação da proteção e da defesa digital na agenda nacional. Desse modo, o PND oficializou o gerenciamento de segurança da tecnologia da informação na responsabilidade do Exército Brasileiro. Além disso, deve ser mencionada a Doutrina Militar de Defesa Cibernética divulgada em 2014, que define termos técnicos e operacionais da ciberdefesa e define o nível e o setor das tomadas de decisão nesse âmbito em níveis político, estratégico, operacional e tático (FERREIRA apud BRASIL, 2019, p. 2).

Nesse panorama, é pertinente mencionar a criação e a atuação do co-

mando do Exército no CDCiber, o qual foi inaugurado em 2012 e tem por finalidade a coordenação e o monitoramento estratégico da rede cibernética, além da orientação e da capacitação do Sistema Militar de Defesa Cibernética. Em relação a sua atuação, é possível destacar a importância do CDCiber na proteção virtual em eventos internacionais de grande porte ocorridos no Brasil a partir da cobertura e segurança do Rio+20 em 2012. Devido ao sucesso operacional no evento, o CDCiber aprimorou sua técnica ao longo dos anos, atuando também na Copa do Mundo de 2014 e nas Olimpíadas de 2016, em que é salientada a realização de parcerias com a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) (FILHO et al. 2019, p. 10-11).

Assim sendo, Diniz, Muggah e Glenny (2014, p. 4) apontam que a infraestrutura militarmente securitizada do sistema de defesa cibernética do governo brasileiro representa uma redefinição do papel contemporâneo das Forças Armadas, que, através da performance de sua soberania em um contexto não tradicional, são capazes de desempenhar a governança cibernética nacional na intenção de um destaque geopolítico melhor. Todavia, os autores apresentam uma válida crítica ao excesso da militarização cibernética, ao ressaltar o desalinhamento das medidas de securitização ao direcionar seus esforços contra ameaças cibernéticas de maior porte e negligenciar o combate à ciber-crimes mais recorrentes contra a população (DINIZ; MUGGAH; GLENNY, 2014, p. 3).

4 SNOWDEN: O CASO DA ESPIONAGEM ESTADUNIDENSE ÀS REDES GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS

Uma vez apresentada a estrutura da ciberdefesa brasileira, cabe expor o notório caso de vazamento dos documentos comprobatórios da espionagem estadunidense ao governo brasileiro durante o mandato de Dilma Rousseff em 2013. Na ocasião, Edward Snowden, ex-contratado como analista de sistemas pela Agência Nacional de Segurança estadunidense (NSA), revelou a vigilância por parte da NSA nas redes de dados brasileiras, incluindo o monitoramento nos sistemas presidenciais e empresariais estatais, como a Petrobrás (FILHO, 2019, p. 2-12). Assim, o caso é considerado um marco para a percepção da vulnerabilidade da cibersegurança brasileira, sendo responsável por uma mudança da percepção e posicionamento internacional brasileiro em relação ao setor (FILHO, 2019, p. 2-12).

Nesse cenário, o impacto do caso Snowden na projeção internacional bra-

sileira é evidenciado pela reação nacional diante da exposição: em um primeiro momento, percebe-se o enfraquecimento das relações entre Estados Unidos e Brasil, conforme visualizado no adiamento da previamente agendada visita oficial de Dilma Rousseff à Washington (BAUMAN et al., 2015, p. 10). Além disso, cabe destacar o discurso de Rousseff na abertura da 68^a Assembleia Geral das Nações Unidas. Logo, salienta-se a fala da ex-presidente, que direcionou o caso da vigilância como uma violação à soberania brasileira e também aos direitos humanos. Desta forma, constata-se a inserção do direito à privacidade na agenda da Comissão de Direitos Humanos na ONU como consequência do posicionamento defensivo das nações vigiadas digitalmente pelos Estados Unidos, em que se destacam o Brasil e a Alemanha como nações mais monitoradas. (BAUMAN et al., 2015, p. 10).

5 O BRASIL E A CONVENÇÃO DE BUDAPESTE

Ainda ao aludir à busca do governo brasileiro por sua ciberdefesa, é válido abordar a não adesão do país à Convenção do Conselho da Europa sobre Crimes Cibernéticos, a Convenção de Budapeste. Criada em 2001, a Convenção simboliza o primeiro e único tratado jurídico internacional que rege a defesa e proteção contra crimes cibernéticos em nível internacional (DINIZ; MUGGAH; GLENNY, 2014, p. 27). Nesse contexto, é possível apontar a crítica do Brasil ao tratado, pautada na acusação de sua redação em excluir de forma deliberada os não-membros da União Europeia (DINIZ; MUGGAH; GLENNY, 2014, p. 27). Nesse sentido, o Brasil buscou como alternativa uma cooperação regional com Estados da América Latina e Caribe, elaborando juntamente com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) uma convenção internacional sobre crimes cibernéticos, realizada em 2010 em Salvador, no nordeste brasileiro (DINIZ; MUGGAH; GLENNY, 2014, p. 27).

Outrossim, Souza e Pereira (2009, p. 1) afirmam que a adesão do Brasil na Convenção de Budapeste facilitaria uma cooperação mais ampla no combate nacional ao cibercrime. Nessa continuidade, o contato com nações de legislações diferentes, porém que sofrem com as mesmas práticas cibercriminosas, seria benéfica à evolução da proteção do ciberespaço. Nesse panorama, a possibilidade do ingresso brasileiro na Convenção de Budapeste foi retomada no fim de 2019, quando o Itamaraty anunciou o convite para a adesão do Brasil à Convenção por parte do Comitê de Ministros do Conselho da Europa (ITAMA-

RATY, 2019).

Assim, o andamento da adesão brasileira representa um resultado da manifestação mais recente do interesse brasileiro em aprimorar a cooperação jurídica internacional em relação aos cibercrimes. Além disso, ainda que o Brasil esteja no processo da tomada de providências internas necessárias para o ingresso da convenção, o país já apresenta a possibilidade de participar da Convenção na modalidade de observador (ITAMARATY, 2019).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FILHO et al. **Defesa Cibernética no Brasil: Análise da Atuação do Ministério da Defesa na Copa do Mundo de 2014 e nas Olimpíadas de 2016**. XVI Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional (CADN). Rio de Janeiro, 2019.

ÁVILA, Rafael Oliveira; SILVA, Rafael Pinto da. **Brasil Informacional: A Segurança Cibernética Como Desafio à Segurança Nacional**. XII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação. Brasília, 2011.

BAUMAN et al. **Após Snowden: Repensando o Impacto da Vigilância**. Revista Eco Pós. v.18, n.2. Rio de Janeiro, 2015.

DINIZ, Gustavo; MUGGAH, Robert; GLENNY, Misha. **Deconstructing Cyber Security in Brazil: Threats and Responses**. Igarapé Institute. Strategic Paper 1. Rio de Janeiro, 2014.

FILHO et al. **Novas Ameaças e a Cibersegurança: Uma Análise do Sistema Brasileiro de Defesa Cibernética Frente ao Caso da Espionagem Durante o Governo Dilma Rousseff**. XVI Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional (CADN). Rio de Janeiro, 2019.

FERREIRA, Raphael Ignácio. **Mudanças na política de defesa cibernética brasileira após o escândalo de espionagem norteamericano**. III Encontro Regional do Sudeste da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Niterói, 2019.

HUREL, Louise Marie; LOBATO, Luisa Cruz. **A Strategy for Cybersecurity Governance in Brazil**. Igarapé Institute. Strategic Note. 2018.

ITAMARATY. **Processo de adesão à Convenção de Budapeste - Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça e Segurança Pública**. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/processo-de-adesao-a-convencao-de-budapeste-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica. Acesso em: 28 out. 2020.

LEITE, Ana Marta Xavier Ferreira. **A Problemática da Cibersegurança e Os Seus Desafios**. CEDIS Working Papers. n.49. Lisboa, 2016.

MENDES, Alexandre Ferreira da Silva. **Desafios da cibersegurança no Brasil entre os anos 2000 e 2017**. Artigo TCC - 2018. Disponível em: <https://repositorio.uninter.com/handle/1/265>. Acesso em: 27 out. 2020.

MILITÃO, Octávio Pimenta. **Guerra da Informação: a Cibersegurança, a Ciberdefesa e os**

Novos Desafios Colocados ao Sistema Internacional. Orientador: Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues e Tenente-Coronel (Doutor) Paulo Fernando Viegas Nunes. 2014. Dissertação (mestrado) - Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, 2014.

SOUZA, Gills Lopes Macedo; PEREIRA, Daliana Vilar. **A Convenção de Budapeste e as leis brasileiras.** In: Seminário Cibercrime e Cooperação Penal Internacional. Seminário Cibercrime e Cooperação Penal Internacional, n. 1, 2009.

Gabrielle Éboli

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

IGUALDADE DE GÊNERO ATÉ 2030: O BRASIL ESTÁ PREPARADO?

Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram objetivos pensados durante a Agenda 2030, na qual os 193 Estados-Membros da ONU se reuniram, em 2015, para discutir a erradicação da pobreza e os desafios do desenvolvimento sustentável. “O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta” (PLATAFORMA AGENDA 2030). Nesse sentido, o Brasil já vinha se mostrando ativo com, por exemplo, a adoção da Agenda 21¹ e a participação nas diversas cúpulas relativas ao desenvolvimento humano ao longo da década de 1990 – adotando, inclusive, os oito Objetivos do Milênio (ODM).

Dessa forma, não é de se estranhar a adesão brasileira dos ODS em 2015. Entretanto, no que concerne ao ODS 5 – alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as meninas e mulheres –, o Brasil apresenta diversos desafios e dificuldades, principalmente com a sucessão dos governos mais recentes, mais alinhados com



¹ Resultado da Eco-92 ou Rio-92 que ressaltava a importância do comprometimento dos países em relação aos problemas socioambientais.

a direita. Nesse sentido, o Brasil vem perdendo sua imagem de defensor dos direitos humanos no cenário global e suas políticas internas vem afetando a vida de diversas meninas e mulheres.

O ODS 5 possui nove submetas, às quais o Brasil, à época, adicionou seus objetivos e preocupações visando a adequação dos objetivos à realidade brasileira. Apesar dessa iniciativa, o Brasil tem sérias dificuldades em monitorar e coletar os dados necessários para que políticas públicas efetivas sejam aplicadas.

Apesar disso o avanço no campo normativo, tem enfrentado sérias barreiras na prática. O reconhecimento de que a violência contra mulheres é uma violação dos direitos humanos e uma questão pública, cuja responsabilidade de combater é do Estado, com frequência se observa seu tratamento como exclusivo da esfera privada. As metas e indicadores para medir o progresso são ainda limitados e a falta de dados desagregados impõem limites à habilidade dos governos nacionais de implementar políticas baseadas em evidência. (GIANNINI, 2019, p. 95)

A primeira submeta do ODS 5 é “Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte” (PLATAFORMA AGENDA 2030). Enquanto para o Brasil essa meta foi pensada como:

Eliminar todas as formas de discriminação de gênero, nas suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as meninas e mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas. (IPEA, [2019])

Para realizar esse monitoramento, a ONU instituiu que cada país deveria possuir um arcabouço legal nacional. Entretanto, apesar de possuir um grande arcabouço legal, o Brasil tem extrema dificuldade em torná-lo eficaz devido à limitação do monitoramento da pesquisa. No entanto, um fator específico referente ao caso brasileiro no que tange a submeta 5.1 é o caso da discriminação contra as mulheres trans. Apesar do Brasil reconhecer o uso do nome social através do Decreto nº 8.727/2016 e reconhecer legalmente pessoas transgênero, independente da realização de cirurgia de transgenitalização ou da realização de tratamentos hormonais, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.275 de 2018, o país é o que mais mata travestis e pessoas trans no mundo, segundo a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA)².

A meta 5.2 diz respeito a “Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfi-

2 Notícia referente ao ano de 2019, no qual o Brasil ficou em primeiro lugar como o país com mais assassinatos de travestis e transexuais, com 124 mortos, ficando atrás do México com 65 e dos Estados Unidos com 31 mortes.

co e exploração sexual e de outros tipos” (PLATAFORMA AGENDA 2030). Nesse sentido, a meta brasileira foca, principalmente, nas mulheres mais próximas de vulnerabilidade, referente à raça, nacionalidade, religião, deficiência, localidade e etc. Entretanto:

Primeiramente, no Brasil não se realiza pesquisa de vitimização regular, nacional e oficial, meio considerado o mais adequado para a medição da violência na sociedade. Diante disto, a opção recai sobre os registros administrativos existentes. Ocorre que, no caso dos registros de ocorrências policiais, não há no país um sistema nacional único que reúna todas as informações registradas nas 27 secretarias estaduais de segurança pública. Há divergências, inclusive, quanto à tipologia adotada em cada uma destas. Por fim, no caso da violência psicológica, apesar de prevista na Lei Maria da Penha, não está tipificada como tal no Código Penal, devendo ser enquadrada como ameaça, injúria, difamação etc., o que dificulta o levantamento nos registros administrativos existentes. No caso dos homicídios, há a opção dos registros feitos pelo Ministério da Saúde, os mais abrangentes, confiáveis e com séries históricas relevantes existentes. (IPEA, 2019, p. 10)

Ainda referente à meta 5.2, o Brasil possui o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), parte do Ministério da Saúde, no qual casos de violência são notificados pelos profissionais da saúde. No entanto, os números da Sinan só abarcam parte do problema, pois limitam a pesquisa a apenas aquelas que sofreram algum tipo de violência, procuraram um serviço de saúde, foram devidamente atendidas por um profissional e se encontravam em um município que possui organização epidemiológica para enviá-la ao Sinan. Apesar disso, os números relatados pelo Sinan – mesmo com a subnotificação – são alarmantes: em 2016, 13.225 notificações de violência sexual foram relatadas apenas contra vítimas de até 14 anos de idade, das quais em 88,3% dos casos o agressor era alguém próximo ou algum familiar. Além disso, no mesmo ano, as taxas de feminicídio – que por ser uma tipificação recente sofre mais ainda com a subnotificação – foi de 1,0 para cada 100 mil mulheres, sendo a taxa de homicídio contra mulheres de 4,3 para cada 100 mil mulheres (IPEA, 2019, p. 11).

A meta 5.3 tem como objetivo “Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas” (PLATAFORMA AGENDA 2030). Segundo a própria ONU, o Brasil tem o quarto maior número de casamentos infantis no mundo e o maior na América Latina. Além disso, segundo a lei brasileira, há uma exceção para que jovens a partir de 16 anos possam se casar legalmente com o consentimento parental e, apesar de haver jurisdição para anulamento de um casamento infantil, não há nenhum tipo de punição nem para aquele que se casou com o menor de idade, nem para os pais dos mesmos. O casamento infantil no Brasil ocorre, em maior

frequência, nas regiões mais interiores do país e, segundo a PNDS 2006 “10,5% e 36,5% das jovens com 20 a 24 anos naquele ano tiveram união antes dos 15 e 18 anos, respectivamente” (IPEA, 2019, p. 12).

Já a meta 5.4 aborda a remuneração e a divisão do trabalho. Segundo o IBGE, em 2016, as mulheres gastaram 11,3% de horas do seu dia para realização de atividades domésticas não remuneradas contra 4,9% para os homens. O problema se agrava quando se analisa classes sociais, pois uma mulher de baixa renda gasta 21,7 horas semanais com tais atividades enquanto mulheres de alta renda gastam 13,3 horas, sendo estas horas 3 e 2 vezes mais que os homens de suas classes, respectivamente. No que tange a evolução da igualdade nos trabalhos domésticos, o Brasil apresentou avanços através da lei número 13.257, a qual aumentou a licença maternidade de 120 para 180 dias e a licença paternidade de 5 para 20 dias. No entanto, essa lei se aplica apenas às empresas que aderiram ao Programa Empresa Cidadã³ e, mesmo havendo diversos benefícios à adesão, não é um programa abrangente – apenas 13% das empresas tributadas pelo lucro real participavam do programa em 2016, o que também não significa que todas elas aderiram à extensão da licença, já que esta é opcional. Já no que tange a participação no mercado de trabalho, “Na média dos trimestres de 2016, 72,3% dos homens participaram do mercado de trabalho, enquanto apenas 51,4% das mulheres participaram, na faixa etária de 14 anos ou mais” (IPEA, 2019, p. 14). Por fim, a questão de pagamento varia de acordo com gênero, raça e localidade: enquanto mulheres brancas ganhavam 73% do que ganhavam homens brancos, as mulheres negras ganhavam 42% e as mulheres do meio rural apenas 38%.

A meta 5.5 tem como objetivo garantir a participação plena e efetiva da mulher nas tomadas de decisão e na vida política. O Brasil possui, desde 1995, uma legislação que garante um percentual de candidaturas proporcionais, entretanto apenas em 2009 essa se tornou obrigatória e passível de punição com a lei 12.039, caso o partido não cumpra com o percentual mínimo de 30% e máximo de 70% de candidaturas de cada sexo. Entretanto, em 2018, o percentual de Senadoras era de 15%, nas Assembleias Estaduais 161 mulheres foram eleitas e apenas uma governadora foi eleita no país inteiro. Por essa razão, o Brasil ficou na posição 131 de 186 países no *ranking* realizado pelo *Inter-Parliamentary*

³ Regulamentado pela Lei 11.770/2008, é um projeto do governo que tem como objetivo melhorar a qualidade de vida do trabalhador através de incentivos e concessões às empresas. O principal enfoque é a extensão das licenças maternidades e paternidades.

Union (IPU), ficando atrás de países extremamente conservadores como Arábia Saudita.

A meta 5.6 tem como objetivo “Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos” (PLATAFORMA AGENDA 2030). Referente ao acesso e uso de métodos contraceptivos,

“a PNS 2013 estimou que 61,1% das mulheres entre 18 e 49 anos, sexualmente ativas e que ainda menstruavam, fizeram uso de métodos para evitar a gravidez, sendo este percentual de 65,8% e 56,9% para as mulheres brancas e negras, respectivamente” (IPEA, 2019, p. 19).

Já no que diz respeito aos números referentes a DSTs, especificamente a AIDS, estima-se que, em 2016, a taxa de contaminação seja de 19 para 100 mil pessoas, sendo 27 a cada 100 mil homens e 12 a cada 100 mil mulheres. No mesmo ano, a taxa de casos detectados era de 53,8% para pessoas pretas e 39,5% para pessoas brancas, o que demonstra uma dificuldade de levar a conscientização sobre a doença e os métodos contraceptivos à população negra.

Já no que envolve partos realizados, estima-se que 54,4% dos partos realizados em 2016 foram cesáreas, sendo 66,2% de mulheres brancas e 49,5% de mulheres negras (IPEA, 2019). Esses números podem ser descritos pelo maior acesso de mulheres brancas ao serviço de saúde privado, devido às melhores condições sociais e financeiras, mas também são associados a uma imposição de partos naturais às mulheres negras devido a visão difundida de que as mesmas são mais fortes e aguentam mais dor (IPEA, 2019). Apesar do tipo de parto ser um direito de escolha da mulher, a Organização Mundial da Saúde (OMS) indica que o percentual de partos cesáreos esteja entre 10% e 15%, bem longe dos 54,4% realizados no Brasil (IPEA, 2019).

Quanto aos abortamentos previstos em lei, 266 estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS realizaram esse tipo de interrupção de gravidez em 2015, registrando 1.667 atendimentos, mas a grande variação, entre os estados, do número de abortos legais por 100 mil mulheres em idade fértil sugere desigualdades de acesso a esse procedimento, ainda concentrado em algumas regiões e em grandes capitais, apresentando o desafio de maior capilaridade do serviço. (IPEA, 2019, p. 22)

As próximas 3 metas são divididas em 5.a, 5.b e 5.c. A primeira é referente ao acesso igualitário de recursos econômicos, direito ao acesso e controle de mulheres para com suas propriedades ou qualquer recurso financeiro. A segunda é referente a utilizar tecnologia para aumentar o empoderamento das mulheres. A terceira tem, enfim, como objetivo adotar políticas sólidas e legis-

lativas para promover a igualdade de gênero.

Referente à meta 5.a, os dados do Banco Central do Brasil mostram que os homens possuem muito mais bens do que as mulheres através das declarações anuais de imposto de renda e de pessoa física, em uma razão (mulher/homem) de 0,39 (IPEA, 2019). No que tange o acesso ao crédito, os dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) mostram que, em 2015, 47,4% dos microempreendedores individuais eram mulheres (IPEA, 2019). No entanto, a razão para linha de crédito de microempreendedores individuais, entre os anos de 2016 e 2018, foi de 0,30 (IPEA, 2019).

Já os dados referentes à meta 5.b, podemos ver uma clara segregação entre as diferentes áreas de estudo e atuação. Enquanto há predominância feminina em cursos de ciências humanas e biológicas, a predominância nos cursos de exatas e tecnologias é masculina. A razão mais baixa de mulheres em um curso, no ano de 2016, foi de 0,13 no curso de ciência da computação, segundo o Instituto Nacional de Ensino (IPEA, 2019). Além disso, as mulheres acumulam mais anos estudando do que os homens, sendo a média das mulheres de 9,7 anos contra 8,5 dos homens. No mesmo ano, dentre a população de 25 e 44 anos, 21,5% das mulheres tinham ensino superior completo contra 15,6% dos homens (IPEA, 2019). Apesar de, em 2015, segundo o CNPq, haver uma paridade entre as bolsas de estudo no país, a concessão de bolsas de produtividade em pesquisa de nível A1 foram 24,6% concedidas a mulheres, o que demonstra uma segregação no reconhecimento acadêmico de mulheres quanto mais alto o nível acadêmico (IPEA, 2019). Esta ideia é confirmada quando avaliamos a presença de mulheres nos mais altos cargos, como exemplo temos o Conselho Deliberativo do CNPq que, entre 2013 e 2014, possuía 3 mulheres dentre os 19 integrantes (IPEA, 2019).

Esse cenário reflete o aparato legal brasileiro na promoção de igualdade de gênero, referente à meta 5.c. Apesar de possuir mecanismos institucionais para tal desde os anos 2000, esses nunca possuíram um orçamento federal referente a gênero, especificamente. Além disso, o constante desmonte de instituições e políticas públicas voltados para igualdade de gênero dificultam que o Brasil alcance os objetivos com que se comprometeu no ODS 5. O maior exemplo é o desmonte da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), criada em 2003 com *status* ministerial e ligada à Presidência da República. Os anos entre 2003 e 2015 foram o que mais permitiram ações, iniciativas, debates

e discussões referentes à igualdade de gênero pela instituição. No entanto, em 2015, a SNPM foi anexada novamente como secretaria nacional e perdeu seu *status*, o que acarretou em uma perda de influência e espaço político na agenda do governo (IPEA, 2019). Depois do *impeachment* em 2016, a SNPM sofreu 4 alterações administrativas, sendo vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania, Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria de Governo e novamente Ministério dos Direitos Humanos. Além disso, seu orçamento foi reduzido drasticamente (IPEA, 2019). Toda essa situação compromete o funcionamento da instituição.

Dessa forma, pode-se concluir que o Brasil está muito longe de alcançar as metas estabelecidas pela ODS 5 e mais ainda de conseguir implementá-las até 2030. Além disso, a ascensão ao poder de um governo mais conservador e de direita tende a afastar os objetivos relativos à igualdade de gênero – visto pelo atual governo como uma pauta ideológica. Nesse sentido, pode-se citar várias atuações do atual governo que vão contra os objetivos estabelecidos pelo ODS 5. A primeira e mais clara é a falta de participação política feminina no governo Bolsonaro: dentre os seus 23 ministros, apenas 2 são mulheres (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Além disso, a própria ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, vai contra vários ideais fundamentais para que se alcance a igualdade de gênero, os quais são totalmente distorcidos pelo governo através de um viés extremamente ideológico. A ministra extinguiu, no dia 19 de agosto de 2019, os comitês de gênero e de diversidade e de inclusão (CNTE, 2019). O primeiro visava propor medidas para coibir a violência de gênero dentro do próprio ministério, propondo iniciativas para atingir a igualdade de gênero dentro da pasta. Já o segundo tinha como objetivo promover a diversidade sexual e proteger pessoas LGBT dentro do ministério. Além disso, a ministra também não usou nos primeiros sete meses do ano nenhum recurso destinado à Casa da Mulher Brasileira, que é um programa cujo objetivo é atender vítimas de violência, lembrando que, no Brasil, uma mulher é assassinada a cada duas horas (CNTE, 2019).

A atuação da ministra vai além no que diz respeito ao notório e recente caso de uma menina de 10 anos que, após anos sendo estuprada pelo próprio tio, ficou grávida do agressor. Perante a lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940 (Brasil, 1940), o aborto é legal no Brasil nos casos de gestação oferecer risco

para a saúde da mulher, ser resultado de um estupro ou se o feto for anencéfalo. O caso da menina se enquadra dentro dos 2 primeiros, sendo assim, o aborto era legal. Apesar de ter ocorrido, esse foi tumultuado por uma série de religiosos que se postaram em frente ao hospital onde a menina realizaria o procedimento, tentando evitar que o aborto ocorresse. O Ministério Público junto com o Tribunal de Contas da União (MPTCU) está apurando a participação da ministra Damares nesse caso, já que, segundo o próprio subprocurador-geral, Lucas Furtado, a ministra agiu para tentar impedir que o aborto acontecesse. Uma ação civil também foi aberta contra Pedro Teodoro dos Santos, pela Promotoria da Infância e da Juventude, pela divulgação do nome da menina e do endereço onde o procedimento seria realizado. O acusado, que é filiado ao PSL (partido com o qual Bolsonaro se elegeu), alegou ter acesso à ministra Damares. A ministra, que se posiciona abertamente contra o direito ao aborto, realizou uma entrevista ao programa “Conversa com Bial” na qual declarou que achava que a menina deveria ter esperado mais duas semanas, antecipado o parto e realizado uma cesárea (ISTO É, 2019).

Além disso, o próprio presidente publicou, no ano passado, um decreto que tira a responsabilidade do Estado de manter as Casas da Mulher Brasileira, sob alegação de que estas só funcionam em alguns estados (CARVALHO; GIBELLINI; GHERINI, 2019). Ou seja, ao invés de aumentar o rigor para que a instituição funcione, foi escolhido como iniciativa tirar a obrigatoriedade dos estados de realizar a manutenção. O mesmo decreto excluiu a palavra gênero, o que acaba relegando o serviço prestado da instituição apenas a mulheres cis e marginalizando as mulheres trans e as violências sofridas pelas mesmas (CARVALHO; GIBELLINI; GHERINI, 2019).

Finalmente, não é de se espantar que o governo Bolsonaro não esteja preocupado com políticas voltadas para a igualdade de gênero, já que, desde a sua campanha eleitoral, o próprio alegava que a igualdade de gênero era uma ideologia esquerdista para desestabilizar a família tradicional brasileira. Ademais, a eleição de um governante com tais pensamentos e políticas só torna mais claro que a própria população tem dificuldade de entender o que significa igualdade de gênero e, de certa forma, é incentivada a ser contra ela pelos discursos políticos mais conservadores. Assim, fica evidente que o alcance da igualdade de gênero do Brasil está distante, não apenas pelos retrocessos e pelas dificuldades para avançar em políticas que favoreçam tal meta, mas também pelo apoio

da população a esse tipo de pensamento enraizado na sociedade brasileira, que corrobora com o afastamento dessas pautas e dificulta melhores resultados mesmo com a implementação de políticas públicas que visem uma maior igualdade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Veja quem são os ministros do Jair Bolsonaro**. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/veja-quem-sao-os-ministros-de-jair-bolsonaro>. Acesso em: 11 nov. 2020.

CARVALHO, Lucila Lang Patriani de; GILBELLINI, Maria Martha; GHERINI, Pamela Michelen de Marchi. Direitos das mulheres: avanços e retrocessos do governo em 2019. **Catraca Livre**. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/direitos-das-mulheres-avancos-e-retrocessos-do-governo-em-2019/>. Acesso em: 8 out. 2020.

GIANINNI, Renata Avelar. ODS 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas sustentável. In: MENEZES, Henrique Zeferino de (Org.). **Os Objetivos de Desenvolvimento de Desenvolvimento Sustentável e as Relações Internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB, 2019. p. 95-115.

IPEA. **Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas**. [2019]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods5.html>. Acesso em: 20 out. 2020.

IPEA. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas: o que mostra o retrato do Brasil?. **Cadernos ODS**, 2019, 62 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9378>. Acesso em: 07 out. 2020.

ISTO É. **Dameres diz que menina de dez anos estuprada deveria ter feito cesárea**. Disponível em: <https://istoe.com.br/dameres-diz-que-menina-de-dez-anos-estuprada-deveria-ter-feito-cesarea/>. Acesso em: 19 out. 2020.

LARA, Rafaela. MP pede apuração da atuação de Dameres no caso da menina de 10 anos vítima de estupro no ES. **Jovem Pan**. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/brasil/mp-pede-apuracao-atuacao-dameres-caso-menina-10-anos-vitima-estupro-es.html>. Acesso em: 19 out. 2020.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: objetivo 5**. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/5/>. Acesso em: 20 out. 2020.

CNTE. **Retrocesso**: “A política de gênero no governo Bolsonaro é uma política em extinção”, diz secretária de relações de gênero da CNTE após fim de comitês. 22 ago. 2019. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/72207-a-politica-de-genero-no-governo-bolsonaro-e-uma-politica-em-extincao-diz-secretaria-de-relacoes-de-genero-da-cnte-apos-extincao-de-conselhos>. Acesso em: 08 out 2020.

UNFPA BRASIL. **Brasil continua sendo o país que mais mata travestis e pessoas trans no mundo, alerta relatório da sociedade civil**. 31 jan. 2020. Disponível em: <https://brasil.unfpa.org/pt-br/news/brasil-continua-sendo-o-pais-que-mais-mata-travestis-e-pessoas-trans-no-mundo-alerta-relat%C3%B3rio>. Acesso em: 12 out. 2020.

Daniele
Thomaselli
Vasques de
Oliveira e Rafael
de Mattos Teixeira

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

O DIREITO DA MULHER AO ESPORTE NO ORIENTE MÉDIO: A PRESENÇA FEMININA EM ESTÁDIOS IRANIANOS

Em 2016, o Rio de Janeiro sediou os Jogos Olímpicos e, durante esse evento de relevância global, a iraniana Dayra Safai expôs uma faixa em protesto a favor da liberação da entrada de mulheres nos estádios em seu país. No entanto, naquela ocasião, uma proibição a manifestações de cunho político nos espaços reservados aos jogos esportivos na cidade fez com que seguranças reprimissem o ato. Apesar de ser impedida de levar seu protesto adiante, imagens impactantes da mensagem estampada na faixa a qual continha um apelo para que as mulheres iranianas possam adentrar os estádios nacionais (*Let Iranian women enter their stadiums*) circularam pelas redes sociais, fazendo com que se cumprisse o objetivo de causar revolta. Desta forma, Dayra conquistou o apoio de várias pessoas de diversos países à causa das mulheres iranianas.

Cynthia Enloe (2014), em sua obra *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, parte da prerrogativa de que, para compreender os moldes e dinâmicas da política internacional, é preciso investigar o funcionamento das masculinidades e feminilidades na construção de desigualdades de gênero



e delimitação de fronteiras ao lugar da mulher na sociedade. Isso porque os papéis de gênero socialmente atribuídos corroboram ao discurso da mulher como não pertencente ao universo do futebol, historicamente masculinizado. Nesse sentido, a participação feminina no ambiente esportivo está inexoravelmente atrelada à busca por se fazerem valer os Direitos Humanos.

Retificados pelos povos na Carta das Nações Unidas de Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948, visando garantir a dignidade das pessoas e o progresso social com equidade, os Direitos Humanos são aqueles fundamentais e inerentes a todos os indivíduos, independentemente de gênero, raça, classe, nacionalidade, religião ou quaisquer outros fatores (HAUSEN; LAUNIALA, 2015). Existe um compromisso internacional e órgãos intergovernamentais dedicados a avançar na universalização dos princípios formalizados. Dentre esses direitos os quais devem ser assegurados aos seres humanos, de forma ampla e inclusiva, está o direito ao esporte, seja nas quadras ou nas arquibancadas.

Em outubro de 2018, o Comitê Olímpico Internacional promoveu o Fórum *Olympism in Action* (WATTA, 2018), cujo objetivo era discutir as problemáticas presentes na agenda do esporte, além de debater acerca das oportunidades e desafios que envolvem o universo esportivo. Nesse sentido, na sessão sobre o Esporte como Direito Humano (*Sports as a Human Right*) realizada no evento, Juan Pablo Salazar, ativista pelo direito das pessoas com deficiência e membro colombiano do Conselho Directivo do Comitê Paralímpico Internacional, atestou a necessidade de se criar novas políticas públicas que atribuam aos governantes o compromisso de aprimorar as estruturas destinadas à prática do esporte para que se tornem cada vez mais inclusivas - e mais ainda, ferramentas de direito internacional que tenham a missão de tornar globais estas políticas de modo a perpetuar e ampliar a cultura esportiva - tendo em vista que esta não costuma ser uma preocupação dos chefes de estado interessados em se reeleger (IQBAL, 2018).

Ademais, no mesmo fórum, uma mesa sobre Mulheres no Esporte (*Women in Sports*) se debruçou sobre o acesso ao esporte como instrumento de empoderamento e igualdade de gênero. Existem ainda, entretanto, muitos desafios para tornar este espaço - majoritariamente dominado por homens - diverso, inclusivo e igualitário na prática. Por isto, Phumzile Mlambo-Ngcuka, Sub-Secretária-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) e Diretora Executiva

da ONU Mulheres, atesta a necessidade de investigar as diferentes barreiras que mantêm mulheres afastadas do esporte ao redor do mundo. Quando falamos do Irã, é impossível dissociar religião e questões de gênero ao buscarmos a origem da supressão do direito das mulheres de participar ativamente do meio esportivo.

A proibição da presença feminina em estádios iranianos se iniciou em 1981, em consequência da Revolução Islâmica de 1979 que derrubou a Monarquia Autocrática e transformou o país em uma República Teocrática com o comando do aiatolá Ruhollah Khomeini. A radicalização do islã que se sucedeu nesse contexto, entre outros motivos em razão do descontentamento de parte da população com a ocidentalização da cultura local, partiu de uma interpretação que provocou retrocesso na conquista de direitos das mulheres. Isso porque, tal qual em outras religiões, tanto ocidentais quanto orientais, a mulher é vista como mantenedora do lar dentro do modelo familiar do Alcorão, tendo sido em alguns aspectos afastada da vida pública nacional.

Um exemplo disso é o impedimento de entrarem em estádios de futebol no Irã. Embora nunca tenha sido uma segregação oficialmente promulgada, as autoridades locais passaram a barrar a entrada feminina em jogos futebolísticos masculinos após a Revolução, sob o argumento paternalista de que o ambiente não era seguro para mulheres, tendo em vista o comportamento dos torcedores homens. Além disso, as mulheres também não podiam protagonizar jogos oficiais da Federação Internacional de Futebol (FIFA) em razão da proibição do uso do *hijab* pela organização esportiva, que passou a ser obrigatório no país após a Revolução (HOMEWOOD, 2012).

Essa medida restritiva, porém, não foi encarada com aceitação e receptividade pelas mulheres iranianas, que constantemente reivindicam seus direitos, como cidadãs e humanas, de participação ativa e plena na sociedade. Em sua luta, elas são apoiadas, inclusive, pelo feminismo islâmico, vertente preocupada em garantir igualdade de direitos e justiça social entre todos os muçulmanos. Em âmbito internacional, as mulheres muçulmanas, aos poucos, foram revertendo a situação, mudando a percepção de importantes atores sobre os seus direitos ao esporte e conquistando cada vez mais apoio. Um exemplo dessa alteração são algumas organizações esportivas que anteriormente, de certa forma, contribuíram para a exclusão de mulheres nos estádios e hoje formam uma voz mais ativa contra essa exclusão.

Um ponto de partida interessante para entender essa virada pode ser um fato que repercutiu em todo o mundo no ano de 2011, apesar dessa situação não ser inédita com mulheres muçulmanas. A seleção feminina do Irã foi desclassificada das eliminatórias dos Jogos Olímpicos de 2012, pois as jogadoras se recusaram a tirar seus véus islâmicos durante uma partida contra a seleção da Jordânia. O problema, segundo a FIFA, em um entendimento que várias outras federações desportivas também adotaram de forma semelhante “é que regras esportivas de várias modalidades vedavam o uso do *hijab* em competições, alegando que ele poderia comprometer a saúde dos atletas, aumentando o risco de lesões na cabeça e no pescoço” (KAMPFF, 2018).

Shireen Ahmed, do jornal *The Guardian*, teve um entendimento diferente ao criticar de forma taxativa essa situação, dizendo que “este não era um caso de mulheres muçulmanas oprimidas por sua fé, era um caso sério de mulheres sendo excluídas por regras draconianas, mergulhadas na islamofobia e na ignorância de gênero, criadas por homens” (AHMED, 2019, tradução nossa). À época, o vice-presidente da FIFA e príncipe da Jordânia, Ali Bin Al-Hussein, foi uma voz potente contra essa exclusão, dizendo que essa proibição estava afastando as mulheres muçulmanas do futebol, ressaltando a importância do esporte mais popular do mundo ser acessível a todos e apresentando uma proposta para ser discutida na *International Football Association Board* para eliminar tal impedimento e permitir que mulheres muçulmanas joguem com um *hijab* de design especial (JOHNSTON, 2012).

Houve ainda uma série de campanhas lideradas principalmente por mulheres muçulmanas para que a proibição fosse revogada, em que se destacaram uma série de jovens ativistas, como a australiana Assmaah Helal. A campanha repercutiu de tal forma que a Organização das Nações Unidas se pronunciou sobre o caso, no momento em que o assessor especial do secretário-geral da ONU sobre esporte para o desenvolvimento e a paz expressou apoio ao direito das mulheres jogarem utilizando seus véus (HOMEWOOD, 2012). Dessa forma, criaram-se as condições para a proposta do príncipe jordaniano ser aprovada de forma experimental em 2012, tornando-se definitiva em 2014, quando a FIFA finalmente permitiu o uso de véus religiosos adaptados nos campos.

Somado a isso, a Federação Internacional de Futebol escolheu o Reino Haxemita da Jordânia para ser a sede da Copa do Mundo de Futebol Feminino Sub-17 em 2016, tornando-se o primeiro torneio da Federação a ser realiza-

do no Oriente Médio. A escolha, que ocorreu pouco tempo após a autorização para o uso do véu em partidas de futebol, foi vista como uma mensagem clara da organização para o mundo, resumida pela diretora executiva do comitê organizador local do evento, a ex-nadadora Samar Nassar, em uma forma de ajudar a aumentar a conscientização das pessoas sobre o futebol feminino, fazendo com que elas o apoiem, e incentivar as mulheres a praticarem o esporte, desenvolvendo-o na região (COLLETT, 2015).

A luta das mulheres iranianas para entrarem em seus estádios pode ser entendida de forma relativamente parecida, se antes existia uma grande apatia de atores internacionais para com a situação das iranianas, com o aumento das reivindicações e com as repercussões de seus protestos cada vez maiores, a situação se reverteu e vários atores passaram a apoiá-las.

Um ponto de inflexão para analisar essa situação pode ser encontrado em setembro de 2018. Com a proibição da presença das mulheres em estádios, uma prática tornou-se cada vez mais comum: as iranianas passaram a se fantasiar de homens para poder assistir ao esporte mais popular de sua República. Sahar Khodayari, ao tentar burlar a proibição, acabou sendo presa e levada a julgamento. Diante do Tribunal Revolucionário Islâmico do Teerã ela colocou fogo em seu próprio corpo e acabou morrendo (HEIN, 2019). Esse fato chocou os iranianos e levou autoridades, famosos e atores internacionais a se manifestarem sobre o assunto, passando a criticar a proibição e a apoiar as reivindicações.

Por meio de seu diretor de pesquisa e advocacia para o Oriente Médio e o Norte da África, Philip Lutero, a Organização Não-Governamental de direitos humanos, a Anistia Internacional, se manifestou sobre o caso afirmando que “[...] o Irã é o único país do mundo que para e pune as mulheres que procuram entrar nos estádios de futebol. Essa proibição discriminatória deve terminar imediatamente e a comunidade internacional [...] deve tomar medidas urgentes para acabar com a proibição [...]” (INTERNACIONAL, 2019).

A FIFA, por meio principalmente de seu presidente, o suíço Gianni Infantino, aumentou consideravelmente suas críticas à proibição, deixando claro o seu desejo de anulá-la. Um sinal de apoio ocorreu em 15 de junho de 2019, quando torcedores com frases de protesto sobre a condição das mulheres no Irã em suas camisas foram retirados de um estádio por serem consideradas manifestações políticas. Rapidamente, a FIFA se posicionou afirmando que a

atitude dos funcionários locais de retirar os torcedores do estádio foi errada. Segundo a federação, a mensagem estampada nas camisetas é uma questão social e não política, e por isso eles não infringiram as regras da FIFA (LIMA, 2019).

No mesmo dia desse posicionamento, em 18 de junho de 2019, o presidente da FIFA enviou uma carta à Federação Iraniana de Futebol, sendo extremamente taxativo ao dizer que embora ele esteja

[...] ciente dos desafios e das sensibilidades culturais, simplesmente temos que continuar progredindo, não somente porque o devemos às mulheres de todo o mundo, mas também porque temos a responsabilidade de fazê-lo, conforme os princípios mais básicos estabelecidos nos Estatutos da FIFA (CHURCH, 2019).

Além disso, o presidente intimou as autoridades iranianas a tomarem medidas para fazer com que o país desse passos concretos nessa direção.

Nesse contexto de profundos questionamentos internos e externos, o Irã, pela primeira vez em quatro décadas, se viu obrigado a permitir que as cidadãs de seu país finalmente pudessem comparecer a seus estádios e assistir a uma partida da sua seleção. No dia 10 de outubro de 2019, em Teerã, as iranianas viram a República Islâmica do Irã vencer contra o Camboja em um jogo para as classificatórias da Copa do Mundo, onde os quatro mil ingressos disponibilizados para mulheres se esgotaram em menos de uma hora (FALAHI, 2019).

A questão da presença das iranianas em seus estádios perpassou as fronteiras esportivas e se tornou uma questão de luta por mais igualdade em um país marcado pela repressão aos direitos das mulheres. A vitória, no entanto, precisa ser cuidadosamente analisada. Apenas 5% dos ingressos vendidos nos jogos foram destinados às mulheres, o que levou a ceticismo e questionamentos. A ONG de direitos humanos, *Humans Rights Watch*, afirmou que a cota foi discriminatória, enganosa e perigosa; violando “a constituição, os estatutos e a política de direitos humanos da FIFA” (GREZ, 2019). As iranianas mostraram ainda uma preocupação de que a permissão pudesse se resumir àquela única partida e não se estender para outros jogos, além de que, no dia do jogo, em torno de 50 religiosos protestaram próximos ao parlamento iraniano contra o fim da proibição (PIETROMARCHI, 2019).

É imprescindível que a Federação Internacional de Futebol e outros atores internacionais continuem pressionando a República Islâmica do Irã a adotar medidas ainda mais abrangentes e permissivas para que as mulheres iranianas tenham efetivamente o seu direito ao esporte assegurado. Tais organizações,

responsáveis por uma fiscalização e manutenção de direito, devem agir mais forte e rapidamente contra esses tipos de abusos, havendo necessidade de se investigar se há outros países e órgãos que estejam desrespeitando as regras desportivas. Faz-se necessário também que as mulheres iranianas não cessem as reivindicações, tendo em vista que a pressão da sociedade civil é de suma importância para que avanços sejam feitos. Por fim, a pergunta que persiste é: Quantas mais mulheres serão queimadas até que seus direitos sejam plenamente assegurados?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMED, Shireen. When women were forced to choose between faith and football. **The Guardian**. Publicado em: 28 abril de 2018. Disponível em <https://www.theguardian.com/football/blog/2018/apr/28/women-faith-football-hijab-fifa-ban>. Acesso em: 05 dez. de 2019.

CHURCH, Michael. FIFA pressiona Irã para permitir mulheres em estádios de futebol. **Agência Brasil**, Hong Kong. Publicado em: 21 jun. de 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-06/fifa-pressiona-ira-para-permitir-mulheres-em-estadios-de-futebol>. Acesso em: 07 dez. de 2019.

COLLETT, Mike. Jordan World Cup a significant milestone for women. **Reuters**. Publicado em: 08 maio de 2015. Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/uk-soccer-world-jordan-idUKKBN0NT1IC20150508>. Acesso em: 07 dez. de 2019.

ENLOE, Cynthia. **Gender Makes the World Go Round: where are the women?** In: ENLOE, Cynthia. Banana, Beaches and Bases. Los Angeles: University of California Press, 2014. (36 pgs)

FALAH, Ali. Mulheres iranianas conquistam direito de ir ao estádio, mas separadas dos homens. **El País**, Teerã. Publicado em: 11 out. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/09/deportes/1570640150_889536.html. Acesso em: 07 dez. de 2019.

GREZ, Matias. Iranian women allowed to enter football stadium for first time in 40 years. **CNN**. Publicado em: 10 out. de 2019. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/10/09/football/iranian-women-world-cup-qualifier-cambodia-fifa-spt-intl/index.html>. Acesso em: 07 dez. de 2019.

HEIN, Shabnam von. Torcedora iraniana morre após se autoimolar. **Deutsche Welle**. Publicado em: 10 set. de 2019. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3PMQQ>. Acesso em: 07 dez. de 2019.

HOMEWOOD, Brian. United Nations backs hijab in football. **Reuters**, Genebra. Publicado em: 29 fev. de 2012. Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/uk-soccer-fifa-hijab/united-nations-backs-hijab-in-football-idUKTRE81S1DB20120229>. Acesso em: 01 dez. de 2019.

INTERNACIONAL, Anistia. Irã: morte chocante de fã de futebol que se incendia expõe impacto do desprezo pelos direitos das mulheres. **Anistia Internacional**. Publicado em: 10 set. de 2019. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/iran-shocking-death-of-football-fan-who-set-herself-on-fire-exposes-impact-of-contempt->

for-womens-rights/. Acesso em: 07 dez. 2019.

IQBAL, Razia, GREVEMBERG, David and SALAZAR, Juan Pablo. **Olympism in Action Fórum. What is the Future of the Sports?** The International Olympic Committee. Working Zone 9A: 6th October 2018. Working Zone Excellence. IOC Media. Disponível em: <https://www.olympic.org/olympism-in-action/sport-as-a-human-right>. Buenos Aires, Argentina. Publicado em: 6 out. 2018. Acesso em: 07 dez. 2019.

JOHNSTON, Patrick. Hijab ban driving women away from soccer. **Reuters**, Cingapura. Publicado em: 20 fev. de 2012. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-olympics-soccer-hijab/hijab-ban-driving-women-away-from-soccer-idUSTRE8190T620120210>. Acesso em: 01 dez. de 2019.

KAMPFF, Andrei. Entre a fé e o esporte - o uso do véu islâmico em competições. **Lei em campo**. Publicado em: 11 dez. de 2018. Disponível em <https://leiemcampo.com.br/entre-a-fe-e-o-esporte-o-uso-do-veu-islamico-em-competicoes/>. Acesso em: 01 dez. de 2019.

LIMA, Juliana Domingos de. Como o movimento das iranianas para ir ao estádio chegou à Copa. **Nexo**. Publicado em: 21 jun. de 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/06/21/Como-o-movimento-das-iranianas-para-ir-ao-est%C3%A1dio-chegou-%C3%A0-Copa>. Acesso em: 07 dez. de 2019.

HAUSEN, Anton; LAUNIALA, Annika. **Introduction to the human rights based approach: A guide for Finnish NGOs and their partners**. UNICEF Finland, 2015.

PIETROMARCHI, Virginia. 'Taking back what's ours': Iran's women to attend historic match. **Al Jazeera**. Publicado em: 10 out. de 2019. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2019/10/iran-women-attend-historic-match-191009090321072.html>. Acesso em: 07 dez. de 2019.

WATTA, Evelyn et. al. **Olympism in Action Fórum - Women in Sport**. The International Olympic Committee. Working Zone 9A: Working Zone Excellence. IOC Media. Publicado em: 5 out. 2018. Disponível em: <https://www.olympic.org/olympism-in-action/women-in-sport>. Buenos Aires, Argentina. 6th October 2018. Acesso em: 07 dez. 2019.

*Mayara Sousa de
Oliveira Nérís*

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

A GEOPOLÍTICA COMERCIAL DA PARCERIA ECONÔMICA GLOBAL ABRANGENTE (RCEP) PARA A CHINA

O anúncio da Parceria Econômica Global Abrangente (RCEP), considerado o maior bloco econômico de comércio do planeta, desloca ainda mais os olhos do mundo para o leste do mapa-múndi. O acordo conta com a participação de quinze países do Pacífico, os quais incluem China, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia e os dez países membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) – Tailândia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Vietnã, Myanmar, Laos, Camboja e Brunei. Esses países já possuíam laços econômicos estreitos, conforme os fóruns ASEAN+3 e ASEAN+6 demonstram (LEWIS, 2013). A Índia, que também participava das negociações, decidiu sair do acordo devido a inseguranças sobre a possível invasão de produtos chineses em seu mercado, prejudicando sua produção interna, mas sua entrada ainda pode ocorrer no futuro (BBC NEWS, 2020; LIY, 2020). Gantz (2016) já alertava que a Índia tinha baixas ambições quanto à redução de tarifas e que só haveria assinatura caso cedessem às suas demandas. Como isso não aconteceu, a outra alternativa para a conclusão das negociações era sua retirada.



A RCEP, cujo acordo foi assinado virtualmente em 15 de novembro de 2020 devido à pandemia do coronavírus, corresponde a mais de 30% do PIB e de 30% da população mundial (ASEAN, 2020). As negociações começaram em 2012, todavia, passaram a ficar mais consistentes apenas a partir de 2014; desde então, cerca de 30 rodadas oficiais de discussão ocorreram, além de discussões informais de diplomatas e técnicos entre as rodadas e quatro encontros das lideranças dos países (TRADE TALKS, 2020). A importância econômica desse acordo é significativa, especialmente no que concerne à criação de espaço comum de regras (WITCAST, 2020). Além disso, a grande esperança dos especialistas é de que a Parceria Econômica Global Abrangente ajude na reconstrução de cadeias de logística e comércio no pós-pandemia (BBC NEWS, 2020; KURTENBACH, 2020).

O texto do acordo em si não traz grandes revoluções. Sua intenção, segundo Keith Bradsher e Ana Swanson do *New York Times* (2020), é formalizar os negócios já existentes entre os países, ou mesmo estender o alcance de termos negociados em alguns acordos bilaterais. Como muitos acordos de livre comércio, inclusive o Mercosul¹, as tarifas em setores considerados sensíveis são mantidas. O tempo de implementação do acordo, de 20 anos, também é considerado longo para que se alcancem mudanças substanciais (ALIFANDI et al., 2020). No entanto, a gestão da *supply chain* se torna muito mais eficiente quando os procedimentos são padronizados para todos os membros da cadeia, sendo esse um dos objetivos da parceria. Wilson (2015, p. 348) afirma que um grande número de acordos de livre comércio foi assinado na região da Ásia-Pacífico com os países da ASEAN desde os anos 2000, contudo, muitos desses acordos eram bilaterais, com amplas variações em seus conteúdos e regras específicas para cada um deles, gerando inconsistências que, além de complicar o sistema de comércio regional, acabavam por aumentar a burocracia e as taxas de importação. A RCEP traz a possibilidade de consolidação da cadeia logística ao cobrir grande parte do universo tarifário, medidas de regras de origem e facilitação comercial e aduaneira (WITCAST, 2020). Embora o acordo seja considerado de baixa ambição por focar principalmente na redução de tarifas, uma de suas grandes vantagens é justamente a capacidade de incorporar economias tão diferentes num único acordo objetivo, excluindo possíveis em-

¹ Ver TARIFA EXTERNA COMUM (TEC). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oqueeomercosul.html/tarifacomum.html>. Acesso em 01 fev. 2021.

bargos advindos de temas mais controversos como agricultura, uniformizando, assim a colcha de retalhos de acordos de livre comércio na região (WILSON, 2015). Além disso, é a primeira vez que Japão, China e Coreia do Sul assinam um acordo de livre comércio juntos, o que aumenta a esperança de que os três países possam alcançar um inédito acordo de livre comércio trilateral no futuro (KURTENBACH, 2020).

Ao longo de vinte capítulos e dezessete anexos, o acordo do RCEP sem dúvidas foca na normatização de processos relativos ao comércio internacional entre os países. Entre os conteúdos abordados, destacam-se aqueles que dizem respeito principalmente à redução ou eliminação de taxas alfandegárias, uniformização das regras de origem para a exportação, transparência coletiva acerca de barreiras não-tarifárias e regulações técnicas e de padrões coletivos (ASEAN, 2020). A questão da elaboração de um certificado de origem unificado é extremamente importante, uma vez que define o país de origem do produto exportado enquanto membro de um grupo com regras comuns, tornando-o, portanto, elegível para se beneficiar de tratamento preferencial (ASEAN, 2020). Esse é um tópico sensível pois algumas nuances na produção podem interferir no que define a origem de um produto. A utilização de matéria prima importada de países fora do bloco, por exemplo, é um fator que pode alterar custos e concepção da origem da mercadoria.

Está evidente que o arranjo normativo a ser construído passa pela institucionalização de uma ordem liberal. Há uma associação positiva entre o crescimento econômico dos países e os princípios da Parceria Econômica Global Abrangente, os quais seguem as premissas liberais de redução de taxas e adoção do livre comércio. As palavras chave para definir o próprio acordo segundo a Asean são: moderno, de alta qualidade, compreensivo e mutuamente benéfico. A concepção de modernidade é muitas vezes associada como a consequência da adoção de um modelo de conduta racional ou como um “novo estágio civilizatório, apresentado como resultado histórico da ação de forças econômicas [...]” (SANTOS, 1998, p. 9). Segundo Rosenbaum (2018), uma rede de comércio internacional liberal se mostrou um movimento necessário para que a região asiática pudesse competir com outras que já adotam esse modelo, especialmente após a crise financeira asiática de 1997, quando a falta de coordenação econômica coletiva agravou a situação individual dos países.

Vale ressaltar que essa análise contesta a visão de economistas como

Ha-Joon Chang (2004), que no célebre livro “Chutando a Escada” demonstra de que maneira medidas protecionistas foram utilizadas para o crescimento e consolidação de algumas das principais economias do mundo, como Estados Unidos e Inglaterra. Yonekura e Shimizu (2010) também demonstram como o desenvolvimento japonês só foi possível devido às tentativas do Ocidente de submeter o Japão ao seu domínio, cuja resposta foi a Restauração Meiji, com medidas que buscavam a modernização de diversos setores. A economia japonesa não se desenvolveu seguindo os preceitos do liberalismo, mas através de um tipo específico de conglomerados, os *zaibatsus*, organizações que concentravam recursos administrativos na mão de algumas poucas famílias (YONEKURA E SHIMIZU, 2010). No que tange à China, Berger e Huntington (2004) analisam que a elite empresarial chinesa não tem em perspectiva sua ocidentalização, uma vez que a própria forma chinesa de fazer negócios traz sucesso e grande capacidade de sobrevivência.

Rahman e Ara (2015) investigam o impacto de três grandes acordos multilaterais nas economias do sul da Ásia e, numa análise que ainda inclui a Índia, concluem que, caso as tarifas de importação fossem totalmente eliminadas entre todos os países membros da RCEP, os países excluídos da região teriam queda em suas exportações e perda de bem-estar. Há uma grande chance que as maiores economias sejam beneficiadas com o arranjo do acordo, notoriamente China e Japão (BBC, 2020). Conforme aponta Hsieh (2019), os dois países competem pela liderança econômica regional desde os anos 2000. Mesmo que o processo de discussão sobre a RCEP seja conduzido pela ASEAN enquanto organização, a centralidade da disputa entre os dois países citados não pode ser negligenciada. Ambos buscam construir uma estrutura de comércio internacional mais favorável a si próprios no Leste Asiático; o Japão, por exemplo, lutou pela inclusão de patentes e propriedade intelectual na RCEP devido à sua superioridade no tema (ROSENBAUM, 2018). O estudo estatístico de Kamada e Yoshida (2020) demonstra que, considerando a área do RCEP como um único grupo ou um país, o acordo pode gerar impactos significativos na economia japonesa, revitalizando não apenas a atividade comercial dos fabricantes japoneses, mas proporcionando expansão no exterior, bem como dos negócios localmente. Já a China poderá ser favorecida pela inclusão de termos como *e-commerce* e cooperação tecnológica (ALIFANDI et al., 2020).

Wilson (2015) atesta que uma escolha pela RCEP reafirma a importância

da ASEAN enquanto centro do comércio internacional regional. Embora a China seja a grande financiadora e maior economia do acordo, Oba (2016) reforça que seus interesses não podem simplesmente ser impostos, devido justamente à natureza da condução do acordo em bloco e à importância do Japão nos acordos comerciais da região. A rivalidade explicitada entre os atores, no entanto, não significa que não atuem em conjunto visando à estabilidade da região quando necessário. Os dois países, por exemplo, coordenaram juntos a Iniciativa Chiang Mai (CMI), contribuindo com recursos para proteção das moedas locais asiáticas, e buscando também promover um tipo de integração financeira entre membros da ASEAN (KLEIN, 2017).

É notadamente a atuação dos Estados Unidos, mais especificamente através do acordo chamado Parceria Transpacífica (TPP), que constrói a trama geopolítica para a fomentar a existência da RCEP. Conforme afirma Rosenbaum (2018), o andamento de negociações do TPP provocou certas preocupações na China e no Japão e cessa, ou ao menos reduz, a competição entre ambos. O crescimento econômico do sudeste asiático, que passa a ser cada vez mais relevante no cenário internacional, torna a atuação dos dois países importante, especialmente na tentativa de construção de uma aliança consistente (SIMÕES, 2012). Segundo Ye (2015), o TPP é um mecanismo coercitivo para pressionar a China, além de procurar ditar os termos de comércio no Sudeste Asiático. O entusiasmo e escolha dos países membros pela RCEP ou TPP significa um posicionamento geopolítico, o qual pode significar benefícios na relação com uma das potências e deterioração com a outra (WILSON, 2015).

Apesar da importância do Japão no pano de fundo político e econômico, são Estados Unidos e China as duas maiores economias do mundo, travando disputas ideológicas, políticas e econômicas contemporaneamente, as quais em grande medida definem os rumos da ordem mundial. Portanto, é de se compreender porque a assinatura do acordo parece simbolizar uma vitória da China em relação aos Estados Unidos, como aponta Catherine Wong no jornal *South China Morning Post* (2020). Conforme a reportagem de Kurtenbach (2020), Gareth Leather, economista sênior da *Capital Economics*, identifica a China como grande campeã da globalização e cooperação multilateral. Autores como Klein (2017) argumentam que “Ao abandonar o projeto da Aliança Transpacífica, do qual a China nunca participou, o governo norte-americano pode ter dado uma vantagem para a política regional chinesa e sua proposta de uma

área de livre comércio na região Ásia-Pacífico” (KLEIN, 2017, p. 185).

O afastamento político e econômico dos Estados Unidos na região pode resultar em perda de sua influência, especialmente em um contexto de assertividade chinesa (KLEIN, 2017). É incerto o quanto os efeitos do afastamento promovido na administração de Donald Trump – que assinou a saída dos Estados Unidos do mencionado tratado apenas três dias depois de sua posse – podem ser revertidos durante o governo do recém-empossado Joe Biden. A nomeação de Kurt Campbell, *Chief Executive Officer* (CEO) do *The Asia Group* e ex-secretário adjunto de Estado dos EUA para Assuntos do Leste Asiático e Pacífico, como coordenador de assuntos do Indo-Pacífico da Casa Branca demonstra como a contenção chinesa volta a ser prioridade nessa administração (GREEN, 2021). Pode estar nos planos do novo presidente retornar ao TPP para tentar conter a influência chinesa (ALIFANDI et al., 2020). No entanto, a informação ainda é controversa, tendo em vista que muitos analistas duvidam que Biden fará uma pressão assertiva para voltar ao pacto, uma vez que sua maior prioridade parece ser a recuperação econômica no pós-pandemia, com foco em investimento na tecnologia norte-americana (BRADSHER; SWANSON, 2020; KURTENBACH, 2020; LIY, 2020).

Pode-se acreditar também que disputas políticas e econômicas entre os países signatários terão impacto na RCEP, em decorrência da rivalidade entre Estados Unidos e China. Os aliados históricos dos Estados Unidos dentro da Parceria, entre eles a Austrália, representam dois terços do comércio chinês total com membros do acordo (ALIFANDI et al., 2020). Além disso, muitos países do Leste Asiático possuem disputas territoriais com a China, sendo as do Mar da China Oriental e no Mar do Sul da China consideradas por Moraes (2015, p. 23) um dos principais riscos à estabilidade da região, podendo acarretar em consequências econômicas e políticas globais. Logo, como a Parceria Econômica Global Abrangente entrelaça questões econômicas delicadas, cujas negociações envolvem termos políticos, é provável que sofra retaliações em decorrência dos termos apresentados.

De acordo com o relatório da McKinsey de 2012, “*Urban world: Cities and the rise of the consuming class*”, o centro de gravidade da balança comercial global está sendo deslocado para a Ásia numa velocidade sem precedentes. Segundo Stuart Tait, chefe da divisão comercial Ásia-Pacífico do HSBC, o comércio intra-Ásia alimenta o crescimento econômico global e já é maior do que o

comércio da Ásia com a América do Norte e a Europa combinados; a assinatura da RCEP, nesse sentido, apenas reforça a tendência do centro de gravidade econômico firmar-se cada vez mais na Ásia (WRAGG, 2020). De acordo com o Asian Development Bank, cerca de 60% do comércio total asiático ocorre dentro do continente (ALIFANDI et al., 2020).

A pandemia do coronavírus, no entanto, acabou freando o outrora ascendente e veloz crescimento do mercado de 650 milhões de pessoas do Sudeste Asiático (KURTENBACH, 2020). Dessa forma, um acordo econômico de livre comércio nesse contexto de fragilidade tornaria as economias da região em geral cada vez mais interdependentes e, principalmente, dependentes daquela que afirma sua preponderância e preocupação com o desenvolvimento coletivo. Há no acordo, portanto, interesses de cunho não somente econômico, mas estratégico. A Ásia se consolida como região comprometida ao multilateralismo – política que os Estados Unidos renegaram durante a administração de Trump com o lema “*America First*” – sob uma liderança bem evidente (LIY, 2020). Mesmo aliados históricos dos EUA, como Austrália e Japão, voltaram-se para a China como a única alternativa (GUNIA, 2020).

As consequências para os Estados Unidos também possuem dupla faceta: a influência estadunidense é minada e vista com ainda mais desconfiança, ao mesmo tempo que suas empresas encontrarão mais dificuldades de infiltração no maior mercado em ascendência do mundo, que estabelece o regionalismo como forma de desenvolvimento. A China sai como vencedora desse *round* da guerra comercial, que como afirma Lau (2019), não ocorre pelo comércio em si, mas pela competição entre China e Estados Unidos em busca da dominação econômica e tecnológica do mundo. A abertura comercial para o mundo, não o isolacionismo, com parcerias com a União Europeia, ASEAN, Japão e Rússia, é o caminho para o crescimento chinês (LAU, 2019). Com a Parceria Econômica Global Abrangente, não só essa recomendação é seguida em termos econômicos, mas cria-se também a possibilidade de estreitar laços políticos – o que pode ser essencial na consolidação da China como maior potência mundial.

REFERÊNCIAS

ALIFANDI, Anton et al. Geopolitics in supply chains: The Regional Comprehensive Economic Partnership. **IHS Markit**, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://ihsmarkit.com/research-analysis/geopolitics-in-supply-chains-rcep.html>. Acesso em 05 jan. 2021.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS (ASEAN). **Summary of the Regional**

Comprehensive Economic Partnership Agreement. Statement & Communiqués, 15 nov. 2020. Disponível em: <https://asean.org/storage/2020/11/Summary-of-the-RCEP-Agreement.pdf>. Acesso em 21 dez. 2020.

BERGER, Peter L. e HUNTINGTON, Samuel (orgs.). **Muitas Globalizações**. Diversidade Cultural no Mundo Contemporâneo. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2004.

BRADSHER, Keith; SWANSON, Ana. China-Led Trade Pact Is Signed, in Challenge to U.S. **The New York Times**, 15 nov. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/11/15/business/china-trade-rcep.html>. Acesso em 22 dez. 2020.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. Unesp, 2004.

COMO o RCEP, o maior tratado de livre-comércio do mundo, afeta o Brasil e a América Latina. **BBC News**, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54971949>. Acesso em 22 dez. 2020.

GANTZ, David A. The TPP and RCEP: Mega-Trade Agreements for the Pacific Rim. **Ariz. J. Int'l & Comp. L.**, v. 33, p. 57, 2016.

GREEN, Michael J. Biden Makes His First Bold Move on Asia. **Foreign Policy**, 13 jan. 2021. Disponível em; <https://foreignpolicy.com/2021/01/13/kurt-campbell-biden-asia-china-appointment/>. Acesso em 16 jan. 2021.

GUNIA, Amy. Why the U.S. Could Be the Big Loser in the Huge RCEP Trade Deal Between China and 14 Other Countries. **TIME**, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://time.com/5912325/rcep-china-trade-deal-us/>. Acesso em 08 fev. 2020.

HSIEH, Pasha L. Asia's Response to the US Indo-Pacific Strategy: Building the RCEP. In: **Proceedings of the ASIL Annual Meeting**. 2019.

KAMADA, Keisuke; YOSHIDA, Kentaro. Analysis of Rebuilding the Supply Chain in RCEP Region—From the Perspective of New-Economic Geography. In: SHIOJI, Hiromi et al. **Management for Sustainable and Inclusive Development in a Transforming Asia**. Springer Singapore Pte. Limited, 2020.

KLEIN, Magno Silva. China, uma potência regional: análise da atuação chinesa no leste asiático. **Colombia Internacional**, v. 92, p. 157-187, 2017.

KURTENBACH, Elaine. China, 14 other countries sign world's biggest trade pact. **The Globe and Mail**, 15 nov. 2020. Disponível em: <https://www.theglobeandmail.com/business/international-business/article-china-14-other-countries-sign-worlds-biggest-trade-pact/>. Acesso em 10 jan. 2020.

LAU, Lawrence J. The China-US trade war and future economic relations. **China and the World**, v. 2, n. 02, p. 1950012, 2019.

LEWIS, Meredith Kolsky. The TPP and the RCEP (ASEAN6) as Potential Paths toward Deeper Asian Economic Integration. **Asian J. WTO & Int'l Health L & Pol'y**, v. 8, p. 359, 2013.

LIY, Macarena Vidal. China e outros 14 países da Ásia e Oceania assinam o maior acordo comercial do mundo. **El País**, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-11-16/china-e-otros-14-paises-da-asia-e-oceania-assinam-o-maior-acordo-comercial-do-mundo.html>. Acesso em 22 dez. 2020.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Urban world**: Cities and the rise of the consuming class. 2012, 92 p. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/urbanization/>

urban-world-cities-and-the-rise-of-the-consuming-class#. Acesso em 10 jan. 2020.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **A ascensão naval chinesa e as disputas territoriais marítimas no Leste Asiático**. IPEA, 2015.

OBA, Mie. TPP, RCEP, and FTAAP: multilayered regional economic integration and international relations. **Asia-Pacific Review**, v. 23, n. 1, p. 100-114, 2016.

RAHMAN, Mohammad Masudur; ARA, Laila Arjuman. TPP, TTIP and RCEP: implications for South Asian economies. **South Asia Economic Journal**, v. 16, n. 1, p. 27-45, 2015.

ROSENBAUM, Chika Yamamoto. RCEP or TPP? An Empirical Analysis Based on Global Experience. **Asian Politics & Policy**, v. 10, n. 3, p. 427-441, 2018.

SANTOS, Theotônio dos. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SIMÕES, Leticia Cordeiro. **Integração regional no leste asiático: ASEAN, ASEAN+ 3 e a disputa pela liderança regional**. 2012. Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UERJ. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4852.

TRADE TALKS 143. RCEP – Separating fact from friction. [Locução de]: Soumaya Keynes e Chad P. Bown. [S. l.]: Trade Talks, 18 nov. 2020. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/4A7XSwBJGdkUQpitb3WWsm?si=T9btdHm0T1qxWGenhPsDxg>. Acesso em: 10 dez. 2020.

WILSON, Jeffrey D. Mega-regional trade deals in the Asia-Pacific: Choosing between the TPP and RCEP?. **Journal of Contemporary Asia**, v. 45, n. 2, p. 345-353, 2015.

WITcast - O RCEP: Dimensões do acordo e impacto para o Brasil. [Locução de]: Tatiana Rosito, Tatiana Prazeres e Lucas Padilha. [S. l.]: WITcast, 05 dez. 2020. Podcast. Disponível em: https://open.spotify.com/episode/2aizw19FKEdrUQNGEZHcAh?si=Jw3Kquu3TUS_jW_4Yg5WfQ. Acesso em: 10 dez. 2020.

WONG, Catherine. 15 Asian nations sign RCEP, world's biggest free-trade deal, after eight years. **South China Morning Post**. Disponível em: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3109939/china-declares-victory-15-asian-nations-sign-worlds-biggest>. Acesso em: 21 dez. 2020.

WRAGG, Eleanor. RCEP: a shot in the arm for Asia's supply chains, a blow to the US. **Global Trade Review**, 18 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gtreview.com/news/asia/rcep-a-shot-in-the-arm-for-asias-supply-chains-a-blow-to-the-us/>. Acesso em 10 jan. 2020.

YE, Min. China and competing cooperation in Asia-Pacific: TPP, RCEP, and the new Silk Road. **Asian Security**, v. 11, n. 3, p. 206-224, 2015.

YONEKURA, Seiichiro; SHIMIZU, Hiroshi. Empreendedorismo no Japão antes da Segunda Guerra Mundial: o papel e a lógica dos zaibatsu. In: LANDES, David S. et al. **A Origem das Corporações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

Cultura

Malu de Aguiar Gouvêa Aragão

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

DEMOCRACIA EM VERTIGEM

Democracia em Vertigem é uma mistura de documentário com relato autobiográfico que correlaciona a queda do governo do PT e da sua figura central, Luís Inácio Lula da Silva, com o enfraquecimento da democracia brasileira. Apesar da resistência que muitos podem oferecer a essa percepção, uma das entrevistas feitas para o documentário resume a importância do processo de *impeachment* para o diagnóstico da democracia no Brasil: a entrevistada diz não ter certeza de ser o povo quem está capitaneando a situação, ou seja, de que ele possa exercer sua soberania sobre o assunto.

A roteirista, diretora e personagem Petra Costa deixa evidente, desde o início da obra, qual o seu lugar de fala: filha de militantes, ela foi nomeada em homenagem a um de seus mentores que foi assassinado durante a ditadura militar brasileira. Esse é um recorte importante, pois o documentário dá maior ênfase aos aspectos que são mais emocionais para ela, não obstante sem deixar de lado as peças-chave para o desenrolar da quebra democrática. Suas expectativas, percepções e ideias permeiam todo o roteiro, como sua esperança de que o processo não fosse adiante após o vazamento do áudio que deixou evidente a motivação política do pedido de *impeachment* de impedir a continuidade das investigações em esquemas de corrupção.



A figura de Dilma Rousseff é muito importante para demonstrar as forças externas que são denunciadas por Petra Costa como manipuladoras da realidade política e social do Brasil, desde os seus primórdios – ela usa uma visão historiográfica para mostrar a disparidade de poder e uma tendência forte de manutenção das oligarquias nacionais. Não obstante, é na persona de Lula que o enredo encontra o maior sustentáculo, chegando mesmo a evidenciar um diálogo do ex-presidente ao telefone no qual ele afirma ter sido o espetáculo do *impeachment* uma forma de chegar até ele.

Suas falas também reiteram a visão de Costa sobre as oligarquias, em especial ao afirmar que não interferir na manutenção de poucas famílias no poder da mídia de massa do país teria sido um dos arrependimentos do seu governo. Em nome dos seus interesses, elas se aproveitaram do forte sentimento anticorrupção no país para promover uma saída não democrática, naturalizando o caráter agressivo das manifestações contrárias a Rousseff. A diretora avança a análise para defender que outros setores se encontram igualmente dominados e que, na realidade, algumas famílias controlam o país – e, de forma mais grave, às vezes elas se cansam do estado democrático de direito.

De forma inevitável, ao falar sobre a quebra democrática, Costa expõe também a ascensão das novas direitas no Brasil. Apesar de não se referir diretamente ao assunto de forma elaborada, ela separou filmagens significativas dos dois lados desse fenômeno: da população que apoia e permite esse recrudescimento; e dos políticos que, em sua mania de grandeza pela pátria, buscam defender agendas muito específicas. O elo encontrado entre os dois grupos pela diretora foi o ódio, tanto pelo legado do PT quanto pelo próprio Lula, de forma mais pessoal. O início do documentário demonstra uma fala que afirma taxativamente: se solto, ele conduzirá o país a uma guerra civil.

Conforme aprendido pelos acontecimentos ao redor do mundo e defendido por Arjun Appadurai (2019) em seu artigo sobre a “fadiga” da democracia, o ódio é um elemento manipulado com maestria pelos novos líderes populistas de direita, muitas vezes buscando converter seu poder brando em poder coercitivo. Appadurai (2019) explora os exemplos da Rússia de Vladimir Putin, usando o exemplo do decreto de política cultural pública centrada na máxima “A Rússia não é a Europa”, o qual ilustra a hostilidade ao Ocidente cultural e ao multiculturalismo e ainda sustentou perseguições a grupos culturais no contexto de tensões na Ucrânia; e da Índia de Narendra Modi, o qual chegou a

ser pessoalmente implicado no genocídio de muçulmanos que aconteceu em Gujarat em 2002 e ainda assim continuou a ser primeiro-ministro dessa região até 2014, quando se tornou o primeiro-ministro do país.

Por parte do povo, Appadurai (2019) defende que, mesmo que não concorde inteiramente com a agenda dos novos populistas – como é o caso de Jair Bolsonaro no Brasil –, o que é comum, existe um cansaço quanto aos mecanismos democráticos e uma sensação de ineficiência que o torna permissivo a saídas autoritárias. Dessa forma, mesmo com uma justaposição parcial entre o universo de crenças dos seguidores e as promessas dos líderes, se possibilitou a ascensão dos projetos de Modi, Putin, Trump, Bolsonaro, May, Orbán e muitos outros (APPADURAI, 2019).

O fenômeno da fadiga da democracia em si não é novo, mas alguns fatores presentes no cenário internacional das últimas décadas fazem com que ele seja único: as redes sociais e a nova sensação de validação e identidade que as pessoas experimentam independentemente de suas opiniões; a propagação dos Direitos Humanos e as novas garantias aos povos estrangeiros; e a perda de soberania econômica que é consequência do avanço da globalização (APPADURAI, 2019, p. 28-29). O último fator faz com que os novos populistas precisem redirecionar o tema da soberania nacional, antes ligada à soberania econômica, para o lado cultural, como pode ser visto na declaração de Temer presente no documentário sobre retomar “valores fundamentais do nosso país” (DEMOCRACIA, 2019).

Mais do que apenas nessa fala, a questão das pedaladas fiscais e as acusações feitas à ex-presidenta de responsabilidade pela queda da economia demonstram no documentário a centralidade da soberania econômica que Appadurai (2019) identifica também na Europa, na Índia, nos Estados Unidos e demais países cujas direitas produziram líderes populistas nas últimas décadas. Segundo o autor, o pânico econômico compõe a atual impaciência dos povos com o andamento democrático, de forma que em diversos casos os líderes populistas prometem prosperidade ao mesmo tempo em que buscam causar esse mesmo pânico, garantindo a aceitação popular às suas medidas autoritárias. Na Índia, Narendra Modi decidiu retirar de circulação as cédulas de 500 e 1.000 rupias, sob o pretexto de combater o dinheiro do “mercado negro”, o que na realidade afeta diretamente comerciantes de pequeno porte, além de trabalhadores e consumidores pobres e de classe média, uma vez que elas corres-

pondem a algo próximo de 7 e 14 euros, respectivamente (APPADURAI, 2019).

Logo, é possível identificar que existe uma identificação direta entre a visão de Arjun Appadurai de que as populações estão usando o voto como uma “saída” para a democracia e a ideia de Petra Costa de que as democracias também podem acabar lentamente (APPADURAI, 2019; DEMOCRACIA 2019). Nos casos estudados, em pleno desenvolvimento no cenário internacional, a aparência de legitimidade dificulta a identificação do rompimento com a democracia. Surgem, conseqüentemente, modelos autoritários como a democracia iliberal, a qual é abertamente adotada pela Hungria de Viktor Orbán (TÓTH, 2014). Por fim, se mostra justificável a apreensão de Petra Costa (2019) quanto à possibilidade de que, se permanecer nos trilhos atuais, a democracia no Brasil tenha sido apenas um “sonho efêmero”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPADURAI, Arjun. **Fadiga da democracia**. In: APPADURAI, Arjun et al. A grande regressão: um debate internacional sobre os novos populismos e como enfrentá-los. São Paulo: Estação Liberdade, 2019.

DEMOCRACIA em Vertigem. Direção: Petra Costa. Brasil: **Busca Vida Filmes**, 2019.

TÓTH, Csaba. Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014. **The Budapest Beacon**, 29 jul. 2014. Disponível em: <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>. Acesso em: 8 jan. 2021.

Parceria

Comentário da Editoria-Chefe

DANIELE THOMASELLI VASQUES

Dado que O Cosmopolítico é um periódico independente e sem fim lucrativos e de modo a ampliar o seu escopo de divulgação, aumentando o número de acessos e, portanto, promovendo uma maior democratização do conhecimento de Relações Internacionais, uma área cada vez mais explorada e com relevância calcada nos paradigmas e acontecimentos globais que perpassam a interação entre nações e sociedades, passamos a abrir espaço para a formalização de parcerias de publicação. Assim, será possível galgar novos degraus na nossa missão de servir como veículo de difusão do conhecimento científico na área.

Como já é sabido, além dos artigos de submissão externa, publicamos em nosso periódico um dossiê temático interno, resenhas e colunas, que são produzidos por alunos do curso de Relações Internacionais da UFF. Desta edição em diante, também dedicaremos um espaço a pesquisadores de instituições de pesquisas parceiras, dedicadas a explorar temáticas correlatas à área de Relações Internacionais, de modo a oferecer a nossa plataforma como meio formal para a exposição e distribuição de suas respectivas pesquisas.

Em via de mão dupla, buscamos, por meio desta iniciativa, ampliar a visibilidade do periódico O Cosmopolítico, atraindo novos leitores interessados em conhecer e estudar mais a respeito das múltiplas dinâmicas de interação entre atores internacionais e, por outro lado, contribuir para a disseminação de estudos que merecem a devida atenção. Por isto, convidamos você, caro leitor, a conferir o trabalho de autores e autoras da instituição parceira da edição 7.2, o Laboratório Nexus, que tem por enfoque temáticas de securitização e direitos humanos.

Sobre o Laboratório Nexus

O Nexus é um laboratório de pesquisa composto, principalmente, por estudantes de graduação em Relações Internacionais e pós-graduação em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF). Este laboratório promove análises sobre alguns elementos caracterizantes da relação entre segurança e desenvolvimento no pós-Guerra Fria, buscando contribuir com a perspectiva de que os debates sobre esse nexos ainda estão em aberto, havendo a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre o tema. Desde a sua fundação, em junho de 2020, têm sido analisados em seu âmbito algumas questões comumente tratadas como ameaças à segurança e ao desenvolvimento em âmbito global, tais como segurança humana, segurança alimentar, segurança ambiental, operações de paz da ONU, securitização da ajuda internacional, narcotráfico, violações de direitos humanos, migrações em massa e epidemias em larga escala.

The logo for the Nexus laboratory, featuring the word "NEXUS" in a sans-serif font. The letter "X" is highlighted in a vibrant blue color, while the other letters are in a light grey color.

*Fabricia Poyares
Pacheco do Sul
Felippe e Laryssa
Lopes de Oliveira
Barbosa*

Pesquisadoras voluntárias no Laboratório Nexus: segurança e desenvolvimento na política global no âmbito do Instituto de Estudos Estratégicos da Universal Federal Fluminense (INEST/UFF)

Recebido em: 11/04/2021

Aprovado em: 25/10/2021

O PLANO NACIONAL DE AÇÃO BRASILEIRO E O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL N° 5: UMA RELAÇÃO DE SINERGIA?

THE BRAZILIAN NATIONAL ACTION PLAN AND THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS N. 5: A SYNERGISTIC RELATIONSHIP?

RESUMO: A Resolução 1325 (2000) introduz às atividades do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a agenda de Mulheres, Paz e Segurança dando ênfase à participação das mulheres nos debates na área de segurança e defesa, sendo a primeira resolução do CSNU a tratar da igualdade de gênero no processo de construção da paz. Como consequência desta, foram criados pelos Estados-Membros da ONU, individualmente, seus Planos Nacionais de Ação (PNA); estes traçam os objetivos e estratégias do governo para promoção de políticas de gênero e participação de mulheres em todas as fases dos processos de paz e segurança. Por sua vez, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são formulados para complementar os Objetivos do Milênio que não foram atingidos. Entre esses se destaca o ODS n° 5, que busca o alcance de uma sociedade mais igualitária, visando diminuir a desigualdade de gênero na vida pública. Assim, o presente trabalho busca averiguar a correlação entre a Resolução 1325 e o PNA brasileiro, esperando investigar se existe uma relação de sinergia entre eles no que tange à atuação em missões de paz.

Palavras-chaves: plano nacional de ação brasileiro; objetivos de desenvolvimento sustentável; ODS 5; gênero.

ABSTRACT: The Resolution 1325 (2000) introduces to the United Nations Security Council (UNSC) activities the Women, Peace and Security agenda that emphasizes the need for women to participate in debates about security and defense, and it's also the first UNSC resolution to address gender equality in the peace-building process. As a consequence of its implementation, National Action Plans (NAP) were individually created by the UN Member States; these outline the government's objectives and strategies for promoting gender policies and the participation of women in all phases of the peace and security process. In the same manner, the Sustainable Development Goals (SDGs) are formulated to complement the Millennium Goals that have not been achieved. Among the SDGs is SDG n. 5, which seeks to



reach a more equal society, aiming to reduce gender inequality in the public sphere. Thus, the present work seeks to assert the correlation between Resolution 1325 and Brazilian NPA, aiming to investigate whether there is a synergy relationship between them in concern with peacekeeping operations.

Keywords: brazilian national action plan; sustainable development goals; SDG n. 5; gender.

1 INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram formulados em 2015, pela Organização das Nações Unidas (ONU), em substituição aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de 2000, um dos marcos mais importantes na inserção da mulher e da igualdade de gênero na agenda internacional. Dentre os ODM, o nº 3 se caracterizava como o mais significativo no desenvolvimento da temática de gênero, ao abordar a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres, tendo como meta o fim da disparidade de gênero no acesso à educação (GIANNINI, 2019).

É nesse mesmo momento que a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou a sessão especial “Mulheres 2000: Igualdade de gênero, desenvolvimento e paz para o século XXI”, que deu início ao processo de criação da Resolução 1325 (2000) no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), resultando na Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS) (MOURA, 2005). Com o compromisso assumido pelos Estados nacionais de pôr em prática as pontuações da Resolução 1325, foram criados os Planos Nacionais de Ação para sua implementação (GIANNINI, 2016).

Diante desse cenário, o presente trabalho busca analisar a implementação do Plano Nacional de Ação (PNA) da República Federativa do Brasil, apresentado no biênio 2017 – 2018 e expandido, em 2019, por mais quatro anos (BRASIL, 2017; BRASIL, 2019). Este plano é baseado na Resolução 1325 (2000) do CSNU, como uma das ferramentas implementadas para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5, o qual trata justamente sobre a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres.

Assim, o artigo tem como objetivo geral verificar a correlação entre o PNA e o ODS nº 5 no que tange a participação das mulheres brasileiras em Operações de Paz das Nações Unidas. Como objetivos específicos, o texto pretende apresentar a construção histórica da Agenda Mulheres, Paz e Segurança (2000) a partir da Agenda pela Paz (1992), explicar a formulação do ODS nº 5 no Brasil, assim como a elaboração do PNA brasileiro, seus pilares e objetivos estratégi-

cos.

O objeto de estudo é relevante, dentre outros motivos, para a construção de uma Política Externa Brasileira igualitária, que visa diminuir a desigualdade de gênero na participação e formulação de políticas nacionais e internacionais, a partir da criação de políticas e ações que fomentem a participação feminina em processos de paz e segurança internacional, em consonância com o ODS nº 5. Com o intuito de contribuir a esse debate, nesse artigo é realizada a análise do PNA, de como têm sido tratados os resultados almejados e sua efetividade.

O texto busca traçar uma ligação entre o PNA brasileiro e o ODS nº 5, relacionando-os por meio da meta comum de ampliação da participação feminina nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas, buscando responder a seguinte pergunta: “o PNA brasileiro propõe uma atuação sinérgica com as metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5?”. Entende-se por sinergia a definição dicionário da palavra, no sentido de uma ação ou esforço simultâneo, um trabalho coeso e uma operação associada. Quanto à perspectiva metodológica, faz-se uso da revisão da literatura e do método dedutivo. A pesquisa tem natureza quali-quantitativa, contando com a análise de fontes primárias, como documentos de governo e secundárias, como artigos acadêmicos, dissertações e teses no âmbito das Relações Internacionais.

O trabalho é composto da presente introdução, do desenvolvimento, da conclusão e das referências bibliográficas. No desenvolvimento, apresenta-se o contexto histórico, dividido em duas seções que trazem a formulação da Agenda para a Paz de 1992 e a formulação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança a partir da Resolução 1325 (2000). Posteriormente, serão abordados o ODS nº 5 e o PNA brasileiro, com o uso de teorias feministas como marco teórico da análise. Em seguida encontra-se a conclusão, na qual refletimos novamente sobre a pergunta inicial supracitada.

2 O PLANO DE AÇÃO BRASILEIRO, O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO Nº 5 E AS OPERAÇÕES DE PAZ

Os tópicos de desenvolvimento a seguir abordam a construção histórica da Agenda Mulheres, Paz e Segurança (2000), por meio da Agenda para a Paz (1992) e seus resultados, como a formulação dos Objetivos do Milênio e os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável.

2.1 DA AGENDA PARA A PAZ À AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um órgão normativo e implementador, responsável por identificar as ameaças da paz e segurança internacionais e buscar soluções para estas. Suas resoluções são vinculantes, *i.e.* tornam-se parte das leis e tratados à luz do Direito Internacional, caracterizando o CSNU como o órgão com mais poder entre os demais da Organização das Nações Unidas. Entretanto, por ser criado em 1945, no início da Guerra Fria, a atuação inicial do CSNU foi marcada por políticas de desagregação, frutos das tensões entre dois de seus membros permanentes – os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – que possuíam modelos político-econômicos divergentes. Fato refletido no Conselho de Segurança e prejudicial à execução de suas funções. Dessa forma, temas como o desenvolvimentismo eram inicialmente ignorados pelo CSNU e tratados apenas no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas para debate. Esse cenário foi alterado com o soçobrar da Guerra Fria e a dissolução da URSS (ALBUQUERQUE, 2020).

Com o fim da ordem bipolar, a dissolução da URSS, o aumento dos movimentos nacionalistas e a instabilidade nos países em desenvolvimento que, por influência norte-americana, haviam adotado políticas neoliberais, as zonas de conflitos se tornaram mais complexas – principalmente por conta das guerras por procuração¹ que caracterizaram o período da Guerra Fria no então Terceiro Mundo² (TICKNER, 1996). Assim, o Conselho de Segurança se viu frente a novos desafios, que demandam uma renovada atuação. Deste modo, em 1992, o então Secretário Geral Boutros-Ghali apresentou a Agenda para Paz, nome extraoficial do Relatório A/47/277-S/24111, trazendo ao Conselho o nexos da segurança com o desenvolvimento como elemento basilar de suas propostas. A Agenda para a Paz trouxe cinco novos conceitos para as resoluções do CSNU: diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace enforcement* e *peacebuilding* (ONU, 1992).

De acordo com Esteves e Souza (2011), a diplomacia preventiva é feita por meio de ações realizadas com objetivo de identificar e neutralizar a urgência

1 Guerras por procuração são guerras travadas entre dois países através de terceiros, de modo a não se enfrentarem diretamente, e.g. Guerra do Vietnã e a Guerra Civil Moçambicana.

2 Atualmente, os países que compunham o Terceiro Mundo são chamados de países em desenvolvimento ou países do Sul Global.

de disputas diretas, evitando que se tornem conflitos armados. A diplomacia preventiva é utilizada como forma substitutiva do uso da força para resolução de conflitos, para limitar ou controlar a violência e fomentar a assistência humanitária (GOMES, 2014, p. 183).

O *peacemaking* busca, no campo, meios para a solução pacífica de controvérsias, previstos na Carta das Nações Unidas, sendo eles: negociação, mediação, solução judicial, utilização de organizações regionais, arbitragem, entre outros. O *peacekeeping* é a atuação a partir da presença em campo dos representantes da ONU, i.e. tropas militares, policiais e integração com civis que atuam pela instituição. Este se caracteriza, assim, como uma operação de paz e, para esta, é necessário o consentimento das partes, para dar “apoio para a transformação de estruturas e capacidades nacionais deficientes e para o fortalecimento de novas instituições democráticas” (ONU, 1992, n.p., tradução nossa).

Por último, aparecem os conceitos de *peace enforcement* e *peacebuilding*. O primeiro é o legítimo uso da força, previsto no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, por parte das tropas de paz da ONU, e não precisa do consentimento das partes para atuar no território do conflito. Já o *peacebuilding* é a atuação em campo no pós-conflito, sendo a última fase de uma operação de paz, feita de forma multidimensional com a presença militar, policial e civil representando a ONU, e com apoio de organizações internacionais. Seu objetivo é a reconstrução e consolidação da paz no território anteriormente assolado por um conflito armado. No *peacebuilding* estão inclusos reformas políticas, processos eleitorais, reformas dos segmentos de segurança do país, processos de reconstrução econômica e de infraestrutura (ALBUQUERQUE, 2020, p. 39).

Para além, a Agenda para a Paz (1992) traz ao debate a institucionalização das Operações de Manutenção da Paz e a partir do conceito de *peacebuilding*, apresenta novas temáticas associadas ao nexo entre segurança e desenvolvimento – e.g. a proteção de civis e questões de gênero em zonas de conflitos (ALBUQUERQUE, 2020). Dando sequência aos novos debates, em 1995 foi realizada a quarta Conferência das Nações Unidas sobre Mulheres, sediada na China, trazendo à tona a diferença do impacto de conflitos na vida de mulheres e de homens, além do tema mulheres, paz e segurança, que não possuía relevância como tema prioritário das discussões (MOURA, 2005).

A Conferência permitiu a criação do relatório que, posteriormente, resultou no primeiro programa a pensar em mulheres em zonas de conflito, atuando

na reconstrução da paz, o *Mulheres e a Cultura da Paz* (1996), da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. Este tinha como objetivo fazer valer as ponderações da Conferência de Pequim e promover a igualdade de gênero. Ademais, foi o primeiro a possibilitar o envio de mulheres em missões de paz da ONU para a atuação como promotoras da paz, tendo em vista que poderiam entender e intervir com maior efetividade na realidade de mulheres e meninas que viviam nos territórios conflituosos (MOURA, 2005).

A Conferência de Pequim trouxe grandes avanços para a criação de uma agenda baseada em um viés feminista, tendo como um de seus grandes marcos a tipificação da violência sexual como crime contra a humanidade, em 1998. Dois anos depois, a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou a sessão especial “Mulheres 2000: Igualdade de gênero, desenvolvimento e paz para o século XXI”, que apresentou a necessidade de inserir mulheres nas tomadas de decisões nas fases do processo da paz, na sua manutenção e nas práticas de reconstrução. A partir dessa iniciativa, o CSNU passou a debater a inserção de mulheres e a perspectiva de gênero nas suas operações de paz e, em outubro de 2000, adotou uma nova agenda, introduzida pela Resolução 1325 (2000), conhecida como Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MOURA, 2005; FRITZ, 2010).

A Resolução 1325 (2000) do CSNU aborda, conforme dito anteriormente, a importância da participação das mulheres na prevenção e resolução de conflitos e no processo de construção da paz (UNSC, 2000; UNDP, 2019; BRASIL, 2017). A proposta do CSNU busca implementar a igualdade de gênero por meio de dois elementos centrais: o equilíbrio de gênero, que lida com a participação efetiva das mulheres nas atividades da agenda de forma qualitativa (posições que ocupam) e quantitativa (número de mulheres envolvidas); e da transversalização de gênero, que visa dar a devida atenção às necessidades específicas dos diversos grupos de gênero (GIANNINI, 2016). Esta é baseada em quatro pilares:

Prevenção: prevenção do conflito e de todas as formas de violência contra mulheres e meninas em situação de conflito e pós-conflito; **Participação:** Igual participação das mulheres e igualdade de gênero na paz e na segurança em todos os níveis dos processos de tomada de decisão; **Proteção:** Mulheres e meninas são protegidas de todas as formas de violência sexual ou baseadas em gênero e seus direitos são protegidos e promovidos em situações de conflito; **Auxílio e Recuperação:** As necessidades específicas das mulheres são atendidas e sua capacidade de atuação como agentes de auxílio e recuperação em situação de conflito e pós-conflito são reforçadas (UNDP, 2019, p. 5, grifo nosso).

A agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS), todavia, não é formada exclusivamente pela Resolução 1325 (2000) sendo composta também por outras 14

resoluções: 1327 (2000), 1366 (2001), 1408 (2002), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2272 (2016), 2331 (2016), 2467 (2019) e 2493 (2019). Estas buscam reforçar ou complementar a Resolução 1325 (2000), detalhando contextos específicos de guerra e como estes impactam na vida das mulheres, além de lidar com problemas como violência sexual e violência baseada em gênero, tráfico humano e aspectos de gênero das operações de paz, assim como “propõem mecanismos precisos para a participação de mulheres em processos de paz” (GIANNINI, 2016, p. 3).

A partir desses documentos, a MPS passa a implementar uma perspectiva de gênero na (e pela) Organização das Nações Unidas de forma vinculante, não apenas aos órgãos que compõem a Organização, mas também por seus Estados-membros. Portanto, através da Resolução 1325 (2000), e das resoluções subsequentes sobre o tema, passa a ser demandado que as missões de paz tenham maior participação feminina em seus processos decisórios, na prevenção à violência sexual, na composição das tropas de paz, nas ações de proteção de indivíduos e nos treinamentos de todos os *peacekeepers* que lidam sistematicamente com assuntos de gênero durante sua atuação (PAIVA, 2018, p. 7).

Para além, a MPS tem relevância fora dos contextos das operações de paz e de conflitos. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 2019), a resolução base da agenda foi formulada para todos os contextos, aplicando-se também a países “estáveis” – i.e. sem conflitos ativos – que precisam tratar da violência contra a mulher e outros assuntos ligados à discriminação por gênero, principalmente nos países contribuintes de tropas para as operações de paz. Assim, surgem os Planos Nacionais de Ação.

Segundo Giannini (2016), os Planos Nacionais de Ação são documentos normativos que visam pautar a implementação da Resolução 1325 (2000). Nele, detalham-se as estratégias planejadas para a execução da agenda, identificando suas prioridades, os recursos disponíveis e os atores-chave do processo. Deste modo, o PNA funciona, também, como método de *accountability* para com a sociedade civil nacional e internacional. Não existe um modelo específico de PNA a ser implementado pelos países e, deste modo, cada Estado adequa a agenda MPS à realidade local, garantindo assim sua eficácia e legitimidade frente às instituições nacionais.

2.2 O PLANO NACIONAL DE AÇÃO BRASILEIRO A PARTIR DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 5

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram estipulados pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, formulada no documento A/70/L.1, intitulado “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, e apresentada na 70ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 2015. No documento foram definidos 17 objetivos e 169 metas, baseados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), buscando concluir as metas não alcançadas (UNGA, 2015).

Segundo Giannini (2019), os ODS tiveram como objetivo a maior inserção da igualdade de gênero na agenda internacional, incluindo as mulheres em ações que promovem o nexos entre segurança e desenvolvimento, com destaque para a contribuição em missões de construção da paz. Dentre os ODS, o objetivo em maior consonância com os planos e metas estabelecidos no Plano Nacional de Ação brasileiro é o objetivo nº 5, que lida com a igualdade de gênero e o empoderamento de meninas e mulheres.

A referida meta se relaciona ao Objetivo de Desenvolvimento do Milênio nº 3, visto que tal ODM buscava promover a igualdade de gênero e o atual ODS busca promover e alcançar a igualdade de gênero. Para concretização dessas metas, a ONU tem mobilizado a integração entre os seus organismos para fomentar a participação feminina nos processos decisórios da Organização (SILVA, 2018).

Como os ODS são metas gerais estabelecidas pela ONU, assim como a agenda MPS, cada país está livre para implementá-los da maneira que melhor se adaptarem à sua realidade nacional. Deste modo, tal como realizado na formulação do Plano Nacional de Ação, o Brasil adaptou os objetivos e criou indicadores para monitorar a implementação dos ODS (GIANNINI, 2019).

O Plano Nacional de Ação apresenta especial afinidade com o ODS 5.5. e o ODS 5.c e seus indicadores, apontados na tabela abaixo, trazendo estes para a agenda de debates em segurança nacional e internacional. Nesse sentido, podem ser observáveis não somente na formulação dos pilares nos quais o PNA se baseia, como também em suas metas e objetivos específicos.

TABELA 1 - OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 5

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5		
ONU	Brasil	Indicadores

<p>5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública.</p>	<p>Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na esfera pública, em suas dimensões política e econômica, considerando as interseções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas.</p>	<p>5.5.1 - Proporção de assentos ocupados por mulheres em (a) parlamentos nacionais e (b) governos locais 5.5.2 - Proporção de mulheres em posições gerenciais</p>
<p>5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis.</p>	<p>Adotar e fortalecer políticas públicas e legislação que visem à promoção da igualdade de gênero e ao empoderamento de todas as mulheres e meninas, bem como promover mecanismos para sua efetivação – em todos os níveis federativos – nas suas interseções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas.</p>	<p>5.c.1 - Proporção de países com sistemas para monitorar e fazer alocações públicas para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres</p>

FONTE: TABELA ELABORADA PELAS AUTORAS COM BASE NOS DADOS DO IPEA, S.D.

O Plano Nacional de Ação brasileiro conta com objetivos de curto, médio e longo prazo visando alcançar a plena incorporação da perspectiva de gênero e participação de mulheres nos assuntos de segurança internacional. O PNA se baseia em quatro pilares: 1) participação; 2) prevenção e proteção; 3) consolidação da paz e cooperação humanitária; 4) sensibilização, engajamento e aprofundamento. Tal plano também é fundamentado em dois objetivos estratégicos: 1) a transversalização de gênero em todas as ações realizadas pelo país no que tange à paz e 2) a segurança internacional e o empoderamento de mulheres e meninas como agentes de promoção da paz (BRASIL, 2017). Os objetivos estratégicos são implementados em todas as metas do plano, que se encontram divididas entre os quatro pilares supracitados.

O pilar “Participação” tem caráter quantitativo, trazendo como objetivos principais o aumento da participação de mulheres brasileiras civis e militares em atividades de paz e segurança internacional, e o número de mulheres em posições de liderança nos níveis decisórios pré e pós conflitos em Operações de Manutenção da Paz. Esse pilar também define como meta a ampliação da participação de diplomatas mulheres atuando nos ofícios de segurança e paz (BRASIL, 2017). Esse é o elemento central do PNA que possui maior correlação

com o ODS nº 5, em especial o 5.5, que busca garantir a plena e efetiva participação feminina na vida pública, principalmente no que tange aos papéis de liderança.

O pilar “Prevenção e Proteção” tem como objetivo a garantia e promoção dos direitos de mulheres e meninas em zonas de conflito, tanto no pré quanto no pós-conflito em que o Brasil esteja atuando. Ou seja, esse pilar atenta para a proteção da população civil no que tange às violências baseadas em gênero, conforme o mandato da missão de paz. Tal tópico também versa sobre a necessidade de viabilização de políticas voltadas à garantia dos direitos de refugiados e solicitantes de refúgio no território nacional, abrangendo questões específicas acerca da temática do gênero (BRASIL, 2017).

Em “Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária”, o ponto primordial é encorajar a perspectiva de gênero em todas as iniciativas, programas e ações de consolidação da paz e de cooperação humanitária em que o Brasil esteja inserido como implementador ou financiador. Já no último pilar, “Sensibilização, Engajamento e Aprofundamento”, objetiva-se o aprofundamento e divulgação do conhecimento a respeito da agenda Mulheres, Paz e Segurança e o Plano de Ação brasileiro (BRASIL, 2017).

O Plano de Ação brasileiro traz resultados de pesquisas que analisam a presença feminina em situações de conflito. Dentre os exemplos, consta a possibilidade de êxito em dois anos quanto ao aumento em cerca de 20% da atuação de mulheres em acordos e negociações. Outro exemplo relevante é a presença de mulheres policiais na UNPol e a relação com a diminuição das denúncias de má conduta, comportamentos autoritários e uso inadequado da força (HAMANN; GIANNINI; PEREIRA, 2019). Nesse ponto, ressalta-se a importância da atuação dessas representantes em denúncias de violência sexual e doméstica, tendo em vista, por exemplo, possíveis experiências pessoais e assimilação de identidade para com a vítima (BRASIL, 2017).

De maneira semelhante, Hamann, Giannini e Pereira (2019) tratam da pauta de mulheres em missões de paz em sua obra *Mulheres Brasileiras em Missões de Paz: a coragem em dados e relatos*. Nessa, as autoras não somente abrangem a participação das brasileiras nos contingentes das missões de paz, mas também das civis que trabalham nas missões por meio do Secretariado das Nações Unidas, conforme apresentado nas imagens abaixo.

ONU (2018-2019)

	Homens	Mulheres	% Mulheres	TOTAL
Civis no Secretariado	25.753	13.898	35,05%	39.651
Civis <u>brasileiros</u> no Secretariado	94	100	51,6%	194
Proporção dos brasileiros entre os civis do Secretariado	0,75%	0,72%	N/A	0,49%
Civis do Secretariado em missões de paz*	N/D	N/D	N/D	12.932
Civis brasileiros do Secretariado em missões de paz	16	8	33,3%	24
UNV em missões de paz	900	573	38,9%	1.473
UNV brasileiros em missões de paz	9	10	52,6%	19
Proporção de UNV brasileiros em missões de paz com relação a todos os UNV em missões de paz	1%	1,75%	N/A	1,29%
Total de civis (civis + UNV) brasileiros em missões de paz	25	18	41,8%	43

FONTE: HAMANN; GIANNINI; PEREIRA, 2019, P 25.

N/A - não se aplica ; N/D - não disponível

*Os dados gerais dos civis em missões de paz são referentes a maio de 2018 e só estão desagregados por tipo (nacional ou internacional) e não por sexo. Ver ONU/DPO (2019b) (2019c).

TABELA 3 - MISSÕES DE PAZ COM PARTICIPAÇÃO DE UNIFORMIZADAS BRASILEIRAS
 (2003-2018)

País/localidade	Missão de Paz	Total de uniformizadas brasileiras em cada missão	Importância relativa da missão para o grupo de uniformizadas brasileiras	Total de brasileiros uniformizados em cada missão	% de mulheres brasileiras frente ao total de brasileiros de cada missão
Haiti	MINUSTAH	299	86%	37.378	0,64%
Timor-Leste	UNMIT	9	3,2%	72	12,5%
Sudão do Sul	UNMISS	8	2,9%	94	8,5%
Líbano	UNIFIL	5	1,8%	3.666	0,14%
Côte d'Ivoire	UNOCI	4	1,4%	98	4,1%
Libéria	UNMIL	4	1,4%	39	10,3%
Guiné Bissau	UNIOGBIS	2	0,7%	20	10%
Sudão (Dargur)	UNAMID	2	0,7%	6	33,3%

Saara Ocidental	MINURSO	2	0,7%	104	1,9%
Sudão (Abyei)	UNISFA	1	0,4%	20	5%
República Centro-Africana	MINUSCA	1	0,4%	35	2,86%
Timor Leste	UNMISSET	1	0,4%	502	0,2%
Total		278	100%	42.034	0,66%

FONTES: HAMANN; GIANNINI; PEREIRA, 2019, P.9.

*O total de brasileiros em cada missão vai até setembro de 2018 e foi estimado por oficiais do Ministério da Defesa.

As perspectivas de gênero influenciaram fortemente na formulação da Resolução 1325 (2000), assim como no PNA brasileiro. Dentre elas destacam-se duas linhas: o feminismo liberal e o feminismo de *standpoint*. O feminismo liberal tem como carro-forte as noções de igualdade e representação das mulheres. Seus estudos analisam, principalmente, como a desigualdade e a falta de representação feminina impacta nas relações internacionais, abrangendo questões como o controle que os homens exercem sobre as mulheres, uma vez que essas, de forma geral, não são parte dos processos políticos de decisão – especialmente na área de segurança (ROSA, 2019).

Já o feminismo de *standpoint* apresenta a histórica exclusão de mulheres na luta política e em níveis de decisão da sociedade; sendo essa causada pela presença majoritária de homens em posições decisórias, além do conceito de identidade ser marcado principalmente por normas de masculinidade, criando um padrão adotado pelas próprias políticas de Estado (TICKNER, 1996).

Através da Resolução 1325 (2000), a perspectiva de gênero passa a assumir um papel mais central no que tange não somente às missões de paz, mas a todo o setor de segurança. Deste modo, a questão de gênero passa a ser tratada, também, no âmbito nacional através da implementação dos Planos Nacionais de Ação, fazendo com que as pautas defendidas por cada teoria feminista apresentada sejam facilmente identificáveis.

No PNA brasileiro é possível analisar uma influência feminista liberal em sua formulação, evidente no pilar Participação e em seus objetivos, como o aumento da atuação das mulheres no processo decisório e do contingente feminino das forças armadas. Também é possível notar a influência do feminismo de *standpoint*, explícita nos dois últimos pilares, ao tratar da difusão e aprofundamento do entendimento de gênero.

O plano especifica, ainda, as instituições líderes do processo de implementação de cada objetivo, sendo elas o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), o Ministério da Defesa (MD), o Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP) e as Forças Armadas brasileiras (BRASIL, 2017). Contudo, este não especifica a participação da sociedade civil no processo de implementação do plano.

Drumond e Rebelo (2018), em análise do PNA proposto pelo Brasil, mostram que é de extrema importância a criação desse documento com o objetivo de implementar a Resolução 1325 (2000) no país, por este simbolizar o compromisso normativo brasileiro. Entretanto, sua metodologia para implementação carece de ações substantivas e operacionais, o que pode dificultar o processo de concretização das metas, fazendo com que o PNA perca seu objetivo de agente de mudança. Assim, as autoras ressaltam a necessidade de apresentação de métodos eficazes para que suas finalidades sejam alcançadas.

Ademais, também apontam que apesar dos avanços trazidos pelo plano, *e.g.* como a formação de um grupo de trabalho com a participação do MD, MRE, MDH e do MJSP, da ONU Mulheres e da sociedade civil nacional, esses foram limitados. A participação da sociedade civil se deu através de uma única instituição, o Instituto Igarapé, o processo não foi tão transparente quanto inicialmente proposto e os eventos realizados durante a sua formulação, visando a incentivar a sensibilização da sociedade quanto ao tema, foram restritos – limitando assim o seu alcance (DRUMOND; REBELO, 2018).

Por fim, também são apontadas a falta de alinhamento claro e sinergia entre os pilares, além da falta de indicadores de resultado. O Plano menciona a divulgação de relatórios anuais sobre as medidas tomadas para alcançar os objetivos e atividades estipuladas por ele, assim como os avanços e desafios identificados, mas estes não foram encontrados pelas autoras.

3 CONCLUSÃO

O Plano Nacional de Ação representa um marco no debate sobre as questões de gênero no Brasil, sendo um importante passo para o desenvolvimento de uma sociedade mais igualitária. Entretanto, sua formulação e implementação não seriam possíveis sem que a sessão especial “Mulheres 2000: Igualdade

de gênero, desenvolvimento e paz para o século XXI” ocorresse, assim como a normatização dos tópicos discutidos nela através da Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Portanto, podemos ver uma clara relação sinérgica no processo normativo de formulação do Plano, que é criado como parte de um esforço internacional para aumentar o envolvimento de mulheres no processo decisório e participação na vida pública dado através da formulação dos Objetivos do Milênio, sua posterior substituição pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – em especial o ODS 5.

Contudo, enquanto o processo normativo se deu com determinado sucesso, o processo de implementação concreta do plano se demonstra falho: sua implementação carece de ações concretas para efetivação das metas estabelecidas no documento. Para além disso, a falta de representatividade da sociedade civil apresenta-se como um dos desafios a serem enfrentados, assim como a falta de transparência quanto à execução do plano.

Quanto à pergunta de partida “O PNA brasileiro propõe uma atuação sinérgica com as metas do objetivo de desenvolvimento sustentável nº 5?”, foi possível averiguar que existe uma sinergia normativa entre ambos, caracterizada por seu objetivo comum de inclusão das mulheres nos processos decisórios e de diminuir a desigualdade de gênero dentro do país e em todas as esferas, como forma de alcançar a paz por meio de um olhar mais atento às questões de gênero quando se observa o nexo entre segurança e desenvolvimento.

Contudo, quando se observa os resultados materiais da aplicação de ambos, a falta de indicadores, quantitativos e qualitativos, associados ao PNA, adicionada a dificuldade de se encontrar os relatórios que demonstrariam a eficácia da implementação do plano, fizeram com que fosse impossível averiguar a total aplicabilidade do plano. No que tange aos indicadores do ODS nº 5, disponibilizados pelo IPEA, a falta de atualização dos dados de execução das metas fez com que esses se tornassem inaplicáveis à presente pesquisa.

Deste modo, concluímos que o processo de implementação dos instrumentos normativos é falho, mas sua existência e aplicação oferecem possibilidade de mudança futura. E, com a expansão do Plano Nacional de Ação, associada à participação ativa de mulheres no processo de implementação do plano – principalmente através do único órgão da sociedade civil presente nas discussões, Instituto Igarapé – e a experiência adquirida durante o último biênio, espera-se que mudanças significativas possam ocorrer na implementação

do PNA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Marianna Restum Antonio de. **Potências Médias Emergentes e Uso da Força**: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012). 2020. 269 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Acesso em: 5 de março de 2021.

BRASIL. Ministro da Defesa (2019 - presente: Fernando Azevedo e Silva). **Discurso por ocasião da Conferência Ministerial Sobre Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Nova Iorque, março de 2019. 2 f. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/brazilian-statement-portuguese.pdf>. Acesso em: 5 de março de 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**. Brasília: Funag, 2017. 108 p. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/1209-Plano-Nacional-de-Acao-sobre-Mulheres-Paz-e-Seguranca.pdf>. Acesso em: 5 de março de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. CFA assina convênio para ajudar na implementação dos 17 ODS da ONU. **Imprensa CFA**, 17 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://cfa.org.br/cfa-assina-convenio-para-ajudar-na-implantacao-dos-17-ods-da-onu/>. Acesso em: 5 de março de 2021.

DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyra. **Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil**: uma revisão do plano nacional de ação. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. Acesso em: 5 de março de 2021.

ESTEVES, Paulo; SOUZA, Leticia Carvalho de. A Libéria e a construção do nexos entre segurança e desenvolvimento. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 22-45, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 de março de 2021.

FRITZ, Jan Marie. Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a necessidade de planos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 23, p. 340-353, abr. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 de março de 2021.

GIANNINI, Renata. **Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. Acesso em: 5 de março de 2021.

GIANNINI, Renata Avelar. **ODS 5 “ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E MENINAS SUSTENTÁVEL”**. 2019. In: Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais / Henrique Zeferino de Menezes (organizador). – João Pessoa: Editora UFPB, 2019. 310 p. ISBN 978-85-237-1457-4. Acesso em: 5 de março de 2021.

GOMES, Máira Siman. **A “pacificação” como prática de “política externa” de (re)produção do self estatal**: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Tese (Doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2014. 271 p. Acesso em: 5 de março de 2021.

HAMANN, Eduarda; GIANNINI, Renata; PEREIRA, Pérola Abreu. **Mulheres Brasileiras Em Missões De Paz**: a coragem em dados e relatos. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. Acesso em: 5 de março de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). 5. Igualdade de Gênero. s.d. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods5.html>. Acesso em: 5 de março de 2021.

MACIEL, Tadeu Morato. **O PAPEL DO BRASIL NA “PACIFICAÇÃO” E RECONSTRUÇÃO DO ESTADO HAITIANO ATRAVÉS DA MINUSTAH**: a turva fronteira entre espaços de segurança nacionais e internacionais. 2018. Tese (Doutorado), UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. 2018. 432p. Acesso em: 5 de março de 2021.

MOURA, Tatiana. **Mulheres e Consolidação da Paz**. Revista Janus. 2005. Disponível em: http://www.janusonline.pt/arquivo/2005/2005_4_2_15.html. Acesso em: 5 de março de 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel#:~:text=%20Agenda%202030%20para%20o%20Desenvolvimento%20Sustentável%20,pobreza%20e%20a%20fome%20em%20todos...%20More%20>. Acesso em: 5 de março de 2021.

PAIVA, Camila de Almeida. **Maior inserção de militares do segmento feminino do EB em missões de paz sob a égide da ONU**. 2018. 35 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Ciências Militares, Escola de Formação Complementar do Exército/Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3139>. Acesso em: 5 de março de 2021.

ROSA, Karen Susan da. **Perspectivas feministas e de gênero nas Relações Internacionais**: ponderações sobre a trajetória destas abordagens nos estudos de paz e segurança. 2019. 15 f. Monografia (Especialização) - Curso de Relações Internacionais Contemporâneas, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019. Acesso em: 5 de março de 2021.

SILVA, Sthefanie Aguiar da Silva. **O papel das mulheres brasileiras na promoção de desenvolvimento sustentável internacional através do 5º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas**. 2018. 107 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Relações Internacionais, Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2018. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/10826/1/TCC%20-%20STHEFANIE%20AGUIAR%20DA%20SILVA%20-%20RI%2020182.pdf>. Acesso em: 5 de março de 2021.

TICKNER, Judith Ann. **Identity in International Relations Theory**: feminist perspectives. In: LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friedrich (org.). *The return of culture and identity in IR theory*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996. p. 157-162. Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Parliaments as partners supporting the women peace and security agenda**. Oslo: Oslo Governance Center, 2019. 51 p. Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS. *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. Report of the Secretary-General, adotado pelo Summit Meeting of the Security Council, **A/47/277**, January 1992. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf. Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1325 (2000)**. 31 de outubro de 2000. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/S/RES/1325(2000)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1327 (2000)**. 13 de novembro de 2001. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1327\(2000\)](https://undocs.org/S/RES/1327(2000)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1366 (2001)**. 30 de agosto de 2001. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1366\(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1366(2001)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1408 (2002)**. 06 de maio de 2002. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1408\(2002\)](https://undocs.org/S/RES/1408(2002)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1820 (2008)**. 19 de junho de 2008. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1820\(2008\)](https://undocs.org/S/RES/1820(2008)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1888 (2009)**. 30 de setembro de 2009. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1888\(2009\)](https://undocs.org/S/RES/1888(2009)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1889 (2009)**. 05 de outubro de 2009. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1889\(2009\)](https://undocs.org/S/RES/1889(2009)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1960 (2010)**. 16 de dezembro de 2010. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1960\(2010\)](https://undocs.org/S/RES/1960(2010)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2106 (2013)**. 24 de junho de 2013. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2106\(2013\)](https://undocs.org/S/RES/2106(2013)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2122 (2013)**. 18 de outubro de 2013. Disponível em: [https://undocs.org/en/S/RES/2122\(2013\)](https://undocs.org/en/S/RES/2122(2013)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2242 (2015)**. 13 de outubro de 2015. Disponível em: [https://undocs.org/en/S/RES/2242\(2015\)](https://undocs.org/en/S/RES/2242(2015)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2331 (2016)**. 20 de dezembro de 2016. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2272\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2272(2016)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2467 (2019)**. 23 de abril de 2019. Disponível em: [https://undocs.org/en/S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2467(2019)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2493 (2019)**. 29 de outubro de 2019. Disponível em: [https://undocs.org/en/S/RES/2493\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2493(2019)). Acesso em: 5 de março de 2021.