MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

EXPEDIENTE V.13, N.26 – jul./dez., 2024

Editores:
Fernanda Barth Barasuol, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Flávio Contrera, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Manuela Trindade Viana, Pontifica Universidad Javeriana (PUJ)

Capa: Fernanda Barth Barasuol

Logomarca: Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

Conselho Editorial:
Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. Antonio José Guimarães Brito, Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Brasil
Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Profa. Dra. Camila Feix Vidal, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil
Profa. Dra. Carolina Cepeda Másmela, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Colômbia
Prof. Dr. Douglas Policarpo, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. Hermes Moreira Jr., Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. João Nackle Urt, Universidade Federal de Roraima (UFRR), Brasil
Profa. Dra. Lara Selis, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil
Prof. Dr. Mario Gustavo Leiva Enrique, Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguai
Prof. Dr. Matheus de Carvalho Hernandez, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Profa. Dra. Simone Becker, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Profa. Dra. Tchella Fernandes Maso, Universidade de Brasília (UnB), Brasil
Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. Victor Coutinho Lage, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Brasil

Conselho Consultivo:
Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva, UFRGS, Brasil
Prof. Dr. Antonio Carlos Lessa, UNB, Brasil

Prof. Dr. Bruno Ayllón Pino, Universidad Complutense Madrid, Espanha
Prof. Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo, UNIFAI, Brasil
Prof. Dr. Carlos Eduardo Vidigal, UNB, Brasil
Prof. Dr. Carlos Roberto da Costa Pio Filho, UnB, Brasil
Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani, IESP-UERJ, Brasil
Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo, UNIFESP, Brasil
Prof. Dr. Jaime Cesar Coelho, UFSC, Brasil
Profa. Dra. Lisandra Pereira Lamoso, UFGD, Brasil
Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza, UFMA, Brasil
Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires, UNESP-Marília, Brasil
Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, UNICAMP, Brasil
Profa. Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur, UnB, Brasil

Diagramação: Agência Três Criativos

Editoração:
Fernanda Barth Barasuol (UFGD)
Flávio Contrera (UFGD)
Manuela Trindade Viana (Pontifica Universidad Javeriana)

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e autoras e não expressam a opinião do Conselho Editorial.É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323

Contato:
Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD
Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais – Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 -Jardim da Figueira -CEP 79.824-140 -Dourados/MS.
Telefone: (67)3410-2467/3410-2460
E-Mail:revistamoncoes@ufgd.edu.br
Facebook: https://www.facebook.com/revistamoncoes

DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.19609

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

"A associação de mulheres diplomatas oxigena o Itamaraty": uma entrevista com a embaixadora Irene Vida Gala

Entrevistadoras

Déborah Monte
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil
E-mail: deborahmonte@ufgd.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4074-5715

Fernanda Barasuol
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil
E-mail: fernandabarasuol@ufgd.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2368-8226

Nossa entrevistada é embaixadora e foi presidenta da Associação das Mulheres Diplomatas Brasileiras (AMDB) (2023-2024). Formada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), ingressa na carreira diplomática pelo Instituto Rio Branco em 1986. No Brasil, trabalhou no Departamento da África (1986-1991) e, entre 1999 e 2004, foi chefe da Divisão de África II (África Austral e lusófona). No exterior, esteve em missões permanentes em Lisboa (1991-1994); Luanda (1994-1996); Pretória (1996-1998); Nova York (2004-2007), onde acompanhou temas africanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas; Roma (2007-2011), onde foi cônsul-geral adjunta; e Acra (2011-2017), onde ocupou a chefia da Embaixada do Brasil. Em missões provisórias, esteve em Bissau (1988), Lusaca (1989) e Dacar (2002).

A Entrevista foi realiza no dia 20 de Novembro de 2023, na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD.

Déborah: Embaixadora, obrigada por aceitar nosso convite. A *Monções* possui uma tradição editorial de trabalhar com temas fora do *mainstream* das Relações Internacionais [RI]. Foi a *Monções* que, há cinco anos, trouxe um dossiê de gênero e RI, antes mesmo, por exemplo, de existir uma área temática na Associação Brasileira de Relações Internacionais sobre gênero ou o próprio MulheRIs. Nós conhecemos o trabalho da Associação das Mulheres Diplomatas Brasileiras [AMDB], da qual a senhora é presidenta[1], e temos seguido a campanha pelo aumento da participação feminina no Itamaraty. Sabemos também que estas são pautas caras à senhora. Como surgiu o interesse pela temática e pela inclusão do gênero como pauta de reivindicação dentro do Ministério de Relações Exteriores; e como isso se relaciona com a sua trajetória na carreira diplomática?

Embaixadora: Quando entrei no Itamaraty, 39 anos atrás, gênero não era um tema debatido. Se me perguntam quem eram as diplomatas que foram uma referência para mim, eu penso nas minhas colegas de turma. Nós éramos dez, e acabamos formando um grupo potente. Eu acho que foi esse número expressivo, de dez mulheres em uma turma de 44, que acabou nos dando essa solidariedade, ou sororidade, para que a gente pudesse realmente se destacar em um ambiente tão masculino como o Itamaraty. Em 1993, logo no início do meu trabalho, eu servi em Luanda, durante a guerra [civil] em Angola [1975-2002], e foi ali que efetivamente começou a surgir a minha reflexão sobre questões de gênero – e sobre as mulheres mais propriamente. Porque, em meio à guerra, as mulheres angolanas pediam para participar das negociações de paz. Em 1992, o país já tinha uma missão de paz, já tinha havido um primeiro acordo, mas as mulheres não participavam dessas negociações. Logo em seguida, eu servi na África do Sul. Essa experiência na África me mostrou que as mulheres na África participaram muito ativamente nos processos de independência, na própria luta por libertação. Lá, elas conseguiam alcançar uma ação política mais relevante do que em outros lugares do mundo. Então, foi essa experiência na África que me estimulou a criar essa sensibilidade. Mais tarde, quando eu trabalhei como embaixadora em Gana, onde havia uma mulher à frente do Ministério de Relações Exteriores [Hanna Tetteh, foi Ministra entre 2013 e 2017]. Foi nesse contexto favorável que nós criamos um grupo de mulheres chefes de missão diplomática, com acesso direto à chanceler. Quando eu volto para trabalhar no Itamaraty em São Paulo, o Grupo de Mulheres Diplomatas, que havia sido criado em 2013, resolve fazer o

1 A Embaixadora Irene Vida Gala foi a primeira presidenta da AMDB, tendo exercido o cargo entre janeiro de 2023 e julho de 2024. A atual presidenta é a diplomata Laís Garcia.

documentário "Exteriores"[2] – que muita gente não terá visto – e me convida para ser uma das entrevistadas. Era uma pauta embrionária que elas estavam construindo naquela época. A partir daí, só foi adensando o meu envolvimento com essa pauta de mulheres na diplomacia, mais especificamente dentro do Itamaraty. Em 2015, saiu um artigo do Matias Spektor [intitulado "Mulheres Diplomatas" e publicado na *Folha de São Paulo*], em que ele tratava dos assédios no Itamaraty. Isso causou muito impacto e, em 72 horas, as mulheres diplomatas reuniram relatos de assédio para mostrar que o tema era de fato importante. A partir daí, elas deram continuidade a essa organização e foram criando pautas para conversar com a administração do Itamaraty. Durante o governo [de Jair] Bolsonaro [2019-2022], a interlocução sobre gênero passou a ser quase inexistente, pois não havia espaço para isso, e o Itamaraty retrocedeu em uma série de posições relativas a essa pauta na agenda internacional. Com a Presidência de [Luís Inácio] Lula [da Silva, desde 2023], há esperança de um cenário mais favorável, como de fato estamos tendo. As mulheres diplomatas decidem constituir a Associação [das Mulheres Diplomatas Brasileiras] e me convidam para ser a presidenta, posição que assumi em janeiro de 2023. Vejam, não é o grupo de mulheres que me torna presidenta, uma vez que eu nem participava do grupo: é a minha trajetória que me aproxima dessas mulheres, que inclusive são colegas diplomatas mais jovens que eu.

Fernanda: Como você enxerga esse tema do assédio na diplomacia, embaixadora?

Embaixadora: Olha, eu acho que as denúncias feitas logo após a publicação daquele artigo trazem à tona o tema do assédio no Itamaraty, seja moral ou sexual. Como diz a [conselheira] Viviane [Rios Balbino] no documentário, micro assédios são pequenas agressões. E esse ambiente de assédio não afeta somente as diplomatas, mas também mulheres ocupando outros cargos, como oficiais e assistentes de chancelaria. É claro, a administração pública como um todo criou os mecanismos para a denúncia... Mas, sendo uma instituição tão hierárquica e masculina, realmente é um tema especialmente difícil no Itamaraty. A gente evoluiu; o tema começou a ser olhado com mais seriedade. Mas ainda é preciso avançar em duas frentes: conscientizar as mulheres para a importância da denúncia e educar os potenciais assediadores de que essa conduta não é mais tolerável. Porque, muitas vezes, há uma leitura por parte do assediador de que o que ele está fazendo é natural. E não é natural.

2 [O documentário "Exteriores: mulheres brasileiras na diplomacia" (2018), foi dirigido por Ivana Diniz e idealizado pelo Grupo de Mulheres Diplomatas, coletivo criado em 2013 e que foi a base para a criação da AMDB, que hoje reúne 70% das diplomatas brasileiras. O documentário está disponível na íntegra no YouTube: <www.youtube.com/watch?v=wLysBpHjyc8>.]

Déborah: E é uma luta que se trava em toda a administração pública e na sociedade brasileira como um todo...

Embaixadora: Justamente, mas eu acho que, por ser esse ambiente masculino e hierárquico, o Itamaraty ainda possui regras absolutamente frágeis para esses casos. Ainda há muito poder discricionário da instituição no tocante à vida dos funcionários. Então, embora a gente possa comparar com a administração pública como um todo, no Itamaraty os elementos de garantia são bem menos fortes...

Fernanda: Acho que isso se conecta com a discussão sobre o insulamento do Itamaraty. A gente sempre pensa no que isso resulta em termos de formulação de política externa, mas acaba também afetando a própria vida das diplomatas.

Embaixadora: Eu tenho dito que a AMDB ainda não conseguiu quebrar o teto de vidro da instituição, mas quebrou as paredes da opacidade do Itamaraty. Nós trouxemos para fora algumas mazelas da instituição, essa denúncia sobre o tratamento das mulheres e sobre esse poder discricionário – porque a maior vítima desse poder discricionário são as mulheres. E, ao trazer para fora essa denúncia, a gente mostra que o Itamaraty é uma grande instituição, mas que ainda tem pé de barro. Eu acho que esse é um trabalho muito positivo que temos feito: a associação de mulheres diplomatas oxigena o Itamaraty.

Déborah: E, quando se abre a porta para essa pauta, outras pautas também ganham força.

Embaixadora: De fato. Hoje em dia nós estamos passando por um processo de reflexão sobre a carreira diplomática. Entre os mais jovens no Itamaraty, existe uma grande preocupação com a ascensão na carreira. Alguns indicadores mostram que, aproximadamente 40% dos 700 secretários, que são a base da nossa pirâmide, não vão chegar à função de conselheiro pelas regras atuais. Isso significa que eles não vão ter uma possibilidade de ascensão funcional, o que é absolutamente inaceitável. Se estas cerca de 300 pessoas fracassam depois de todo o seu esforço para entrar no Itamaraty, este não é um problema delas, mas um problema da instituição. E nós, da Associação [das Mulheres Diplomatas Brasileiras], nos engajamos fortemente com essa luta. Por quê? Porque, novamente, as mais prejudicadas por esse processo são as mulheres. Então, a gente tem legitimidade para lutar pela reforma na carreira. E a gente

está fazendo coisa que o sindicato e a associação de diplomatas não estão fazendo: até agora, eles têm mostrado resistência para incorporar a pauta dos jovens[3].

Déborah: E ver como a AMDB tem encampado outras reivindicações me faz pensar nas desigualdades combinadas. Eu gostaria de saber como as desigualdades de raça e gênero se combinam nesses debates e na vivência dentro do Ministério das Relações Exteriores. Qual tem sido o papel das mulheres negras nessa discussão?

Embaixadora: Quando a Associação é criada, já existe a percepção dessa interseccionalidade de gênero e raça. Por exemplo, no meu discurso de posse, eu menciono o fato de não haver indígenas no Itamaraty. Então, a nossa diretoria já assume com a responsabilidade de tentar incorporar mulheres indígenas. A pauta das mulheres negras já existia dentro do Itamaraty. O Programa de Ação Afirmativa para Negros ajudou a criar uma consciência de negritude, mas o número de diplomatas negros ainda é muito pequeno, o que acaba gerando dificuldades para manter a vinculação a essa pauta. Desde o começo, estava muito evidente para nós que as mulheres não são todas iguais. Uma coisa que eu acho absolutamente meritória e que foi feita por nós aconteceu logo no primeiro ano de criação da AMDB. A Associação foi criada em janeiro de 2023 e, em meados desse mesmo ano, começaria o processo de promoções dentro do Itamaraty. Nesse período, nós fizemos campanha das mulheres que eram candidatas à promoção. Pela primeira vez, foi feita uma lista desse tipo, pois, tradicionalmente, os nomes são sempre dispostos em uma lista sequencial, composta por homens e mulheres. Nós resolvemos mandar para as câmaras de votação essa lista que preparamos, destacando que "sim, existem mulheres, e elas estão aqui". Nesse contexto, a gente faz uma coisa ainda mais extraordinária no Itamaraty: a autodeclaração das mulheres negras. Não havia nenhum campo assinalando, para quem fosse votar, que tal nome correspondia a uma pessoa negra. E foi muito interessante, porque na primeira lista que a gente fez, o Ministério fez questão de anunciar o percentual de negros promovidos. Ou seja, a gente colocou a pauta. É por isso que eu digo que a Associação é uma ferramenta de oxigenação: a partir do segundo semestre de 2023, o Itamaraty passa a adotar isso como prática, quando publica o primeiro relatório sobre questão de gênero, e outro sobre gênero e raça. Então, a interseccionalidade agora está presente. Nós fizemos uma outra ação a partir de uma demanda feita à AMDB: aumentar a divulgação do Itamaraty nas diferentes partes do país. Então, pensamos em promover também a inclusão de mulheres de várias regiões do Brasil, proposta que foi acolhida pelo Instituto Rio Branco, cuja

3 No final de 2023, houve uma troca na Diretoria do Sindicato dos diplomatas (ADB Sindical) e a nova diretoria, da qual a Embaixadora Irene faz parte, assumiu tendo amplo apoio e como grande prioridade o tema da reforma da carreira.

diretora era comprometida com essa causa. Ela própria encontrou os mecanismos para avançar nesses termos e, pela primeira vez, houve uma amplíssima divulgação em várias regiões do Brasil. Ou seja, a inclusão é de gênero e raça, mas é também geográfica. E, por último, a AMDB está tentando obter recursos de emendas parlamentares para um Programa de Ação Afirmativa voltado a oferecer bolsas de estudo para mulheres em geral.

Fernanda: Eu acho que essas bolsas são importantes porque o número de mulheres entrando no Rio Branco já é sempre menor que o número de homens. Isso acaba afunilando no processo de ascensão na carreira...

Embaixadora: O sistema de ascensão é piramidal, e isso acaba deixando muita gente para fora. A promoção é, alegadamente, feita com base no mérito; e é precisamente essa aferição de mérito que deixa muito espaço para o subjetivo. Porque existem critérios, mas eles só operam como pré-requisitos: cumprir esses critérios só significa que você está pré-qualificada para ascender. Nesse sistema piramidal, acontece com frequência de uma pessoa ser esquecida na condição de "qualificada", e nunca ser "promovida". A reforma que estamos propondo é que o Itamaraty se aproxime da administração pública nesse tema: na hora em que você cumpriu os critérios de promoção, a sua posição em outro patamar está garantida. Fora desse sistema, a pessoa progride a partir do seu empenho, não compete com mais ninguém. O sistema piramidal acaba destruindo carreiras: a pessoa perde disposição de trabalhar, perde a percepção da recompensa... Além disso, no Itamaraty, a carreira é hoje composta por apenas seis categorias; na administração pública, esse número é muito maior. O Ministério da Gestão e da Inovação [em Serviços Públicos], por exemplo, está pensando em fazer um alongamento de carreiras para 18 a 20 estágios. A gente defende esse alongamento das fases da carreira e que esse mecanismo piramidal funcione apenas em uma fase muito superior. Ou seja, não é todo mundo que vai chegar a embaixador; seria mais ou menos como no caso dos militares: nem todo mundo chega a general, mas todo mundo tem uma razoável expectativa de chegar a coronel. E, nas funções de coronel, já se desempenha uma série de atividades de grande responsabilidade. A hierarquia em pirâmide do Itamaraty faz com que você acumule tempo de carreira sem conseguir alcançar funções de maior responsabilidade. Isso é muito desestimulante... Porque as pessoas entram no Itamaraty já com algum conhecimento. Claro, a experiência, você adquire no trabalho – e o Itamaraty é uma belíssima escola para ensinar a trabalhar na lógica da política externa e da diplomacia brasileira. Mas essas pessoas não podem ficar eternamente sem ver no horizonte quando elas vão ter cargos de responsabilidade. Então, a gente precisa de uma reforma. E uma reforma também dos critérios. A gente quer que os critérios reduzam ao máximo o espaço de discricionariedade, mas permitam que a administração possa negociar com cada funcionário sua carreira. Por exemplo, se a administração busca construir um quadro

de lideranças femininas, vai dar mais peso a uma prova feita por uma mulher, ou contar 1,5 vez o tempo de trabalho de uma mulher em um posto. Agora, se a administração quer valorizar aqueles que trabalham em um posto diplomático na África, deve garantir que essas pessoas terão sua ascensão avaliada de uma forma diferente daquelas que foram trabalhar em Londres. Porque, no sistema atual, tanto faz para a avaliação de carreira se você trabalhou no Haiti ou em Londres, mas você estaria mais perto de gente poderosa em Londres – com mais chances, portanto, de fazer uma carreira mais forte. A questão é que, no regime atual, se você optou por um posto de menor relevância, será prejudicado do ponto de vista da evolução da carreira, porque os pesos são iguais na hora de avaliar a ascensão.

Fernanda: A senhora comentou que essas pautas de gênero estão ganhando força com as diplomatas mais jovens. A seu ver, isso está ligado a uma maior diversidade do corpo diplomático, ou a uma questão mais geracional?

Embaixadora: Eu acho que é uma questão social. A nossa sociedade está questionando o papel dos negros, o papel das mulheres... O Itamaraty não pode se fechar a isso. Há um componente adicional interessante: a nossa política externa tradicionalmente adota uma postura progressista nessas pautas. Então, nós temos uma contradição: o Itamaraty defende externamente uma postura progressista, mas, em seu interior, tem uma postura mais conservadora. Mas eu acho que o Itamaraty vai se curando dessas dúvidas, desses males, porque os grupos mais jovens e as pessoas mais atentas, mesmo os mais velhos e as mais velhas, estão percebendo que as pautas mudaram.

Déborah: Nós conversamos bastante sobre o etos e a estrutura do Itamaraty, a necessidade de reformas e como a AMDB tem aberto portas para que novos temas entrem na agenda. No início da entrevista, a senhora falou da desarticulação de espaços de diálogo e de políticas durante o governo Bolsonaro. Agora é o momento de reconstruir essa postura de protagonismo e progressismo – ainda que um pouco descompassado do internacional para o doméstico – nas agendas de gênero e direitos humanos. Sendo diplomata, como você enxerga os caminhos para essa reconstrução do Brasil como um protagonista nessas agendas?

Embaixadora: Olha, o que eu vejo é que o Brasil internacionalmente recuperou uma posição que sempre lhe coube. Quando o Brasil saiu de cena, não entrou outro ator. Eu acho que o mundo tinha uma demanda por Brasil: havia um espaço vazio, que não foi ocupado. A minha percepção é que nós estamos ativamente buscando reocupar esses espaços que histo-

ricamente o Brasil ocupava e retomar a agenda de onde paramos. Me parece que esses grupos conservadores internos têm menos condição de hoje definir essa posição externa do Brasil. Então eu acho que, nas agendas de gênero e direitos humanos, a gente consegue avançar bem – talvez mais até do que no espaço interno, onde a pressão das forças conservadoras é maior. No plano externo a gente tem mais autonomia para reengajar o Brasil em uma série de compromissos internacionais que eram próprios da nossa tradição, até pela percepção de que o plano externo nos ajuda a fortalecer a agenda interna.

Fernanda: Principalmente depois da mudança para o governo atual, ficou mais forte a impressão de que o corpo diplomático desempenhou um papel importante de resistência, digamos assim. Ou seja, apesar de haver hierarquia, também existe algum espaço de ação autônoma no corpo diplomático. Pensando nisso, quais efeitos a senhora esperaria encontrar a partir dessa diversidade crescente do corpo diplomático? Na sua visão, essa mudança interna poderia levar a um Brasil ainda mais atuante em pautas de gênero e raciais?

Embaixadora: Essa é uma pergunta difícil. Eu queria começar discutindo a premissa de que a burocracia do Itamaraty foi um espaço de resistência no período do governo Bolsonaro. Sendo parte dessa burocracia há 39 anos, eu acho que ela deixou a desejar; deveria ter sido muito mais resistente ao ataque institucional que foi produzido sobretudo pelo Ernesto, [Araújo, ministro de Relações Exteriores do Brasil, 2019-2021]. Essa ideia de que os diplomatas fizeram resistência de fato circula, mas, vendo lá de dentro, houve muito "adesismo" nesses quatro anos, além de uma série de posições que, confesso, eu preferia não ter visto. Durante o período de Bolsonaro, uma das coisas que me deixava muito triste – tanto com o Ernesto, quanto com o Carlos [Alberto Franco França, ministro de Relações Exteriores do Brasil, 2021-2022] – era que se tratavam de dois diplomatas atuando na desestruturação da instituição. Na minha opinião, se nós tivéssemos tido dois ministros que fossem políticos, talvez a instituição tivesse feito um pouco mais de resistência a esse ataque. Por serem de dentro da casa, essas pessoas sabiam como fazer o processo de convencimento, de cooptação das forças internas... Foi um ataque – e esse ataque foi promovido pelos próprios diplomatas. Isso dito, vocês me perguntam se a crescente diversificação do corpo diplomático pode facilitar posições externas mais progressistas. Eu acho que isso não é óbvio, porque a estrutura é pouco permissiva à formação de uma opinião que vem de baixo para cima. A nossa estrutura política é muito de cima para baixo. Se essas pessoas conseguirem chegar ao topo e eventualmente continuarem pensando do mesmo jeito, aí sim teremos mudanças. A menos que a estrutura mude e passe a ser menos *top-down*, é muito difícil criar novas visões, novas correntes. Isso eu estou dizendo em termos de política externa. É claro, a associação de mulheres e o movimento de negritude vão produzir algumas mudanças na composição dos quadros. E, como eu sempre

CC BY NC SA

digo: quando buscamos diversidade nos quadros, nós acreditamos que essa diversidade vai produzir resultados diferentes. E aí é um pouco na linha do que você me perguntou: se nós conseguirmos efetivamente ter mais mulheres, mais negros, é possível que a gente faça uma revisão das linhas de política externa, mas não só na área de direitos humanos. É um pouco o que temos trabalhado como uma política externa feminista. Quais seriam os elementos de uma política externa feminista? A gente precisa ver se essas mulheres, se esses negros, se essas minorias vêm produzir uma ruptura do discurso e da prática. Porque, se for para fazer a mesma coisa, não faz muito sentido. Vamos ter mulher lá [no Itamaraty] que vai ganhar um salário que hoje elas não ganham porque os lugares mais poderosos são de homens – mas a gente não quer só representatividade: a gente quer a diversidade no olhar sobre as soluções. Se costuma dizer que 50% da população brasileira vive os efeitos da inserção do Brasil no sistema internacional, mas não participam da formulação disso, dos parâmetros definidores dessa inserção. Nós acreditamos que, na medida em que passam a fazer parte dessa formulação, as mulheres podem oferecer respostas alternativas. Indo para outro campo da pergunta de vocês, eu acho muito interessante ver como o presidente Lula, mesmo sendo homem, é disruptivo na forma de navegar o internacional – talvez pelo próprio fato de vir de um ambiente de diversidade, sendo nordestino... E, ao chegar à Presidência, ele faz uma outra leitura do sistema internacional e apresenta uma outra proposta. De modo análogo, eu acho que a maior participação das mulheres na formulação da política externa também traz essas leituras disruptivas.

Fernanda: Eu tenho a impressão que ele representa muito bem essa ideia de que o Sul Global desempenha um papel importante na política externa brasileira. Vai ser muito interessante a gente ver também esse "Sul Global" mais bem representado no corpo diplomático.

Embaixadora: Eu acho que nós não podemos ficar presas à discussão sobre representação. Temos que ir muito além. Claro, a representação é a nossa base, mas precisamos trabalhar o conteúdo disso. Por isso, a Associação resolveu investir no nosso podcast "Mulheres no Mapa"[4], que busca dar voz às mulheres para falarem sobre política externa. Também apoiamos o Observatório de Política Externa Feminista Inclusiva[5], que tem por objetivo pensar qual é a

4 [O podcast "Mulheres no Mapa" foi criado em 2023 pela AMDB, em parceria com o Observatório de Política Externa Brasileira da Universidade Federal do ABC (UFABC) e o Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino-Americana (NUPELA) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).]

5 [O Observatório de Política Externa Feminista Inclusiva (OPEFI) foi criado em 2023, com apoio da AMDB, parceria institucional com o Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e da Open Society Foundation. O site oficial do OPEFI está disponível aqui: https://opefibr.com/.]

contribuição das mulheres na produção de política externa. Não é só uma preocupação sobre representatividade que está no fundo: havendo mais mulheres, nós vamos ter condições de apresentar o nosso ponto de vista de forma mais sonora. Porque, se uma mulher está em um ambiente marcadamente masculino, a voz dela morre ali. Então, eu acho muito importante a gente separar representatividade de conteúdo da ação. E penso ser fundamental trabalhar nessas duas frentes no Itamaraty.

CC BY NC SA

DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.17915

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

(Re)Pensando a história da Amazônia guianense por meio de documentos nativos: as alianças e os aliados na II Guerra Mundial pela perspectiva *Galibi Marworno*

Ramiro Esdras Carneiro Batista
Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)
Oiapoque, Amapá, Brasil
E-mail: esdras@unifap.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2050-7362

Daniel da Silva Miranda
Universidade Federal do Pará (UFPA)
Belém, Pará, Brasil
E-mail: daniel.miranda@ifch.ufpa.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-6172-5847

Resumo: O artigo analisa o histórico de disputas territoriais e tensões internacionais na região das guianas, exaradas das memórias coligidas no diário pessoal de muchê Koko Tavi (Manoel Firmino), um falecido escritor do povo Galibi Marworno. Em que pesem os particularismos culturais de narrar o vivido e as idiossincrasias do português indígena, propõe-se que o escrutínio das sobreditas memórias permite o acesso a uma perspectiva de contra-história ou antropologia-reversa, escrita nos termos indígenas. Nesse sentido, o texto apresenta nuances dos impactos da II Guerra Mundial na Amazônia caribenha, es-

pecificamente na região da atual fronteira franco-brasileira, situada na borda fronteiriça do município de Oiapoque/Amapá/Brasil. Partindo-se de uma historicidade autóctone, argumenta-se que a conflagração mundial acirrou o processo de colonização e "abrasileiramento" da antiga Guiana luso-brasileira através da ocupação territorial resultante da implantação de uma base aeronaval estadunidense na região, desvelando assim as relações entre a história e a memória local e a conjuntura geopolítica experimentada desde séculos de colonização nas fronteiras amazônicas.

Palavras-chave: contra-história; colonização; perspectivas indígenas; Amazônia caribenha; Segunda Guerra Mundial

(Re)Thinking the history of the Guyanian Amazon through native documents: alliances and allies during World War II, from the Galibi Marworno perspective

Abstract: The article analyzes the history of territorial disputes and international tensions in the Guyana region, based on memories collected in the personal diary of *muchê* Koko Tavi (Manoel Firmino), a deceased writer from the Galibi Marworno people. Despite the cultural particularisms of narrating the experience and the idiosyncrasies of indigenous Portuguese, we contend that such memories provide us a counter-history or reverse anthropology, written in indigenous terms. In this sense, the text presents the impacts of the Second World War on the Caribbean Amazon, specifically in the region of the current Franco-Brazilian border, located on the limits of the municipality of Oiapoque/Amapá/Brazil. Starting from an autochthonous perspective, we argue that the global conflagration intensified the colonization process and the "Brazilianization" of the former Portuguese-Brazilian Guiana through the territorial occupation resulting from the implementation of a US naval air base in the region, thereby unveiling the relationships between the history and local memory and the geopolitical situation experienced from centuries of colonization on the Amazon borders.

Keywords: counter-history; colonization; indigenous perspectives; Caribbean Amazon; Second World War

(Re)Pensando la historia de la Amazonía Guayana a través de documentos nativos: las alianzas y los aliados em la II Guerra Mundial desde la perspectiva Galibi Marworno

Resumen: Este artículo analiza la historia de las disputas territoriales y las tensiones internacionales en la región de las Guayanas, a partir de memorias del diario personal de *muchê* Koko Tavi (Manoel Firmino), fallecido escritor del pueblo Galibi Marworno. A pesar de las particularidades culturales de narrar la experiencia y la idiosincrasia del portugués indígena, se propone que el escrutinio de las memorias

mencionadas permite acceder a una perspectiva de contrahistoria o antropología reversa, escrita en términos indígenas. En este sentido, el texto presenta matices de los impactos de la II Guerra Mundial en la Amazonía Caribeña, específicamente en la región de la actual frontera franco-brasileña, ubicada en el límite del municipio de Oiapoque/Amapá/Brasil. A partir de una historicidad autóctona, se argumenta que la conflagración global ha intensificado el proceso de colonización y de "brasilianización" de la ex Guayana luso-brasileña por medio de la ocupación territorial resultante de la implementación de una base aeronaval estadounidense en la región, desvelando así las relaciones entre la historia y la memoria local y la situación geopolítica vivida desde siglos de colonización en las fronteras amazónicas.

Palabras clave: contrahistoria; colonización; perspectivas indígenas; Amazonía caribeña; Segunda Guerra Mundial

Recebido em: 15/01/2024
Aceito em: 24/06/2024

INTRODUÇÃO

> O dia envelhecia. A tudo o cheiro de morte velha [.] Para as coisas que há de pior, a gente não alcança fechar as portas (ROSA, 2006, pp. 352-353).

A irrupção de conflitos territoriais e potencial disputa bélica entre duas repúblicas da região do escudo das guianas, como alardeadas na mídia brasileira contemporânea, escamoteiam um processo de longa duração que diz respeito à produção de fronteiras arbitrárias no interior do mundo amazônico-caribenho, ao longo de séculos de história. Um vislumbre sobre a atual configuração geopolítica desenhada sobre o escudo das guianas nos permite a ilação de que o colonialismo realizou ali um primeiro experimento de partilha de territórios entre as nações europeias, o que fariam secundariamente no auge da corrida imperialista empreendida no século XX, quando da disputa por nacos do continente e das riquezas dos povos africanos, em meio às guerras mundiais – ou como estopim para elas. Essa constatação nos permite questionar a premissa defendida por Héctor Hernan Bruit (1987), de que a América não teria sido esquartejada como a África, muito embora o "esquartejamento" territorial nela tenha ficado mais restrito à porção amazônico-caribenha do continente, talvez em função do gigantesco amálgama territorial produzido nas Américas portuguesa e espanhola ao longo de séculos, antes que se levantasse de forma definitiva o grande retaliador estadunidense, bem como as demais potências imperialistas do século XX que operacionalizaram as guerras mundiais.

Isso posto, convém considerarmos que os marcos fronteiriços que denominamos arbitrários[1] somente se impõem na região do Baixo Oiapoque – extremo norte da Amazônia oriental brasileira – por força da guerra de invasão. Isso porque, à semelhança de qualquer outra fronteira colonial, as repartições dos territórios guianenses foram decididas em lugares de ultramar e sem consulta às territorialidades produzidas e constituídas por seus povos, a exemplo do marco produzido entre a Venezuela e a Guiana Inglesa, então arbitrada pela Secretaria de Estado do governo estadunidense, em 1895 (BRUIT, 1987). É ainda mais importante para nossa pesquisa/reflexão a fronteira entre Brasil e França arbitrada cinco anos depois pelo presidente da Suíça, Walter Hauser, nos idos do ano de 1900 (MEIRA, 1989).

É interessante assinalar que essa fronteira franco-brasileira, finalmente arbitrada há aproximados 120 anos, constituiu 730 quilômetros de borda fronteiriça contínua entre os dois países, perfazendo do alto ao Baixo rio Oiapoque (NASCIMENTO, 2018). Nesse sentido, o rio

1 Para a presente reflexão, considera-se fronteira arbitrária a "[t]entativa de abreviar este processo [histórico], transpondo certos traços das regiões centrais consolidados para a periferia, [o que] acarreta uma série de efeitos perversos que caracterizam as regiões de fronteira" (HEINSFELD, 2016, p. 25).

Oiapoque constitui a particularidade de fazer do Brasil o país que compartilha da maior faixa fronteiriça com a república francesa (CAVLAK, 2017), mesmo se considerarmos todas as outras possessões ultramarinas francesas.

A colonização dos territórios guianenses, demarcada entre fluxos e refluxos pelo clarim de diferentes máquinas de guerra euro-americanas, determinou a sujeição dos territórios de uma miríade de povos indígenas, que participaram da produção dos novos recortes territoriais engajando-se ora como aliados, ora como inimigos dos agentes coloniais, embora se trate de uma coparticipação no plural, irremediavelmente heterogênea.

Sobre os quadros de guerra e a violência ininterrupta que derivam da colonização em nível global, resultando na ausência de cidadania que é infligida às pessoas e populações a quem as novas nações deveriam proteger, Judith Butler demonstra que a violência legalizada e infligida pelo Estado está diretamente relacionada à perspectiva racista de que existem vidas consideradas valiosas enquanto outras não o são. Para a autora, as vidas supostamente descartáveis são expostas tanto à precariedade inerente a todos os organismos vivos quanto às políticas deliberadas de precarização de uma vida plena, visto tratarem-se de modalidades de vida supostamente "destrutíveis e não passíveis de luto" (BUTLER, 2018, p. 53). Na mesma elucubração, a autora demonstra que essa miríade de humanos e não-humanos classificados como "não enlutáveis"[2] podem e efetivamente são obrigados "a suportar a carga da fome[,] da privação de direitos legais e da exposição diferenciada à violência e à morte" (BUTLER, 2018, pp. 45-46) – o que, no caso dos povos indígenas e afro-guianenses da região do Baixo Oiapoque, aponta para uma precariedade da vida racial e etnicamente diferenciada com frequência forcejada pelo esbulho territorial, combinado à manutenção de políticas e operações de direito racistas e racializadas que visam "maximizar a precariedade" (BUTLER, 2018, p. 15) do/no sujeito colonizado.

Nesse diapasão, surge a necessidade de (re)compor a história da colonização a partir de fontes mnemônicas e historiográficas outras, que não a própria produção eurocentrada. Nesse sentido, observa-se na literatura atual o desenrolar de um instigante debate latino-americano que se acha debruçado – de maneira teórica e metodológica – à seguinte questão: quando tratamos das particularidades da História Indígena, estamos nos movimentando no terreno dos indígenas na história, ou construindo uma história dos indígenas? A princípio, entendemos que tal indagação se refere a certas reticências e questões que ainda representam um campo em aberto dentro das Ciências Sociais, sobretudo quando se propõe algo que produz

2 Analisando a violação de direitos humanos produzida pela máquina de guerra estadunidense em diferentes lugares do mundo contemporâneo, a autora aponta para a ausência de indignação com a violência causada pela cotidianidade da guerra, o que demonstra a existência de um grande contingente de humanidade(s) que, estando vivas, não são consideradas/classificadas como vidas humanas plenas ou, nos termos da autora, vidas passíveis de pesar e luto por sua eventual eliminação. Sobre o assunto, consultar Butler (2018).

uma construção/manutenção do passado indígena. Tais pontos, segundo Manuela Carneiro da Cunha (2017), indicam uma ausência a ser preenchida especialmente – embora não de modo exclusivo – pelo múnus científico de historiadores e antropólogos, tendo em vista uma característica que perpassa a história dos povos colonizados ao redor do globo, qual seja, a ausência/o silenciamento de seus registros escritos.

A discussão ganha novos significados quando nos deparamos com os registros da contra-história ou, se quisermos assim conceituar, de uma modalidade de antropologia-reversa, tornada possível pelo trabalho de uma elite de pessoas indígenas que se aplicaram/aplicam à apropriação das ferramentas de domínio cultural do colonizador – a exemplo do código alfabético – na tentativa de organizar seu mundo e seu próprio lugar na história, segundo critérios epistêmicos próprios (VIEIRA, 2014). Aparentemente, foi a partir desse exercício de "se reassenhorear de si mesmo" e de seu lugar na história/mundo – proposição de Albert Memmi em direção ao sujeito colonizado (MEMMI, 2007, p. 177) – que os manuscritos do ancião indígena Koko Tavi[3] foram coligidos ao longo do século XX, guardando, no tempo presente, o potencial de permitir-nos o vislumbre de uma história Galibi Marworno[4], tida e havida em seus próprios termos, no caso de conseguir-se realizar uma tradução intercultural adequada. É assim que, para o presente artigo, acrescentamos, aos manuscritos indígenas, imagens e informações coligidas sobre a Segunda Guerra Mundial – no interior do Amapá –, talvez o conflito mais bem documentado da história global, tendo em vista o vigor da propaganda de guerra de ambos os eixos beligerantes.

Dos muitos registros constantes do diário indígena, nos concentraremos nas menções à Segunda Guerra Mundial, evento que parece ter marcado um profundo sulco na memória do povo Marworno, a julgar pelo que está posto nos manuscritos de Koko Tavi (Manoel Firmino). Também cumpre dizer que se visibilizam, nas entrelinhas dos manuscritos, questões tão amplas quanto os crimes perpetrados por agentes do Estado brasileiro contra os povos do Uaçá, em décadas de história; violências físicas e psíquicas resultantes da colonização religiosa, que inviabilizam as redes de parentesco até o presente; bem como o fenômeno dos indígenas urbanizados como resposta à pressão estatal, do qual o exemplo mais sintomático é o testemunho de vida do escritor Marworno.

3 Escritor/memorialista indígena cujo acervo pessoal inspirou o presente artigo. Koko Tavi foi detentor de registro civil brasileiro em que seu nome era Manoel Firmino, nascido em 1º de junho de 1953, na Terra Indígena Uaçá; e falecido em 23 de junho de 2016, na cidade de Oiapoque (Amapá, Brasil).

4 Povo indígena de origem *Karib*, atualmente territorializado na Terra Indígena Uaçá, município de Oiapoque (Amapá, Brasil).

REGISTROS DAS GUERRAS MUNDIAIS NA MEMÓRIA INDÍGENA

Os registros do memorialista Marworno denotam a chegada, em fluxo contínuo, de pessoas de origem afro-guianense, supostamente fugindo das convocações compulsórias para a Segunda Guerra estabelecidas pelo governo da Guiana Francesa, atual território ultramarino francês na América. Vejamos o que relata o Senhor Koko Tavi:

> [F]oi a 1ª Guerra Mundial, vai durar com muito tempo de luta, muita gente vai morrer, de sofrimentos, de fome, de mizerio, disse para os indios, nô kale ke zat, thavai pu nô, majê, os indios respondeu na gíria Ayó tayho. Hai os negros embarcaram, morrendo de fome, na canôa, os indios deram farinha, deu caça, passaros, muquiado, comeu, deu xibé, bebeu, no mesmo dia voltaram para casa. Nessa mesma data, o cacique reuniu com o povo [...] Disse[ram]: — Nô vini di nô péy, Afrique, no mahô, dji Bhezil, igaiê 1º laque, ie ka bhiga, ie ka txiêbe um fam, pu kant elirn, âcam keyeh, si upole, ie ka txieu, ie ka txiebeu pu vâdeu pu guvelmã, pu thavai pu bôtxio, se upole thavai, axikot la do, uka thavai pu um pla mâje, nuyt kuju, pa gaiê reposo, uka fé exclave, amize, afê, apuça igaiê buku mun que mahô dji Bhezil, akôça kacike![5] Hai vinha nessas horas muitos indios, escuta[r] como os negros davam a notiçia triste [e] todos os indios fiquou sabendo, que tem guerra no Brasil, hai o kacique aceitou os negros, deu agasalho, deram alimentação, só que naquela época não tinha[m] nada, era uma vida ainda muito inzolada. Não tinha mosquiteiros, não tinha lenssol, não usava roupas, não usava pratos, nem colher, nem temperos. Não tinha diversas cultura do BRANCO, somente nas cozidas sem sal, e água, caça, passaros moquiados, todos sem sal, usava nessa época os pratos, kumâmu dji kumu, kumâmu dji kunânâ, comendo com a mão, não usavam farinha, somente beju, dormindo sem mosquiteiro, os negros aceitavam tudo, aceitavam os sistemas, as culturas dos indios (TAVI, [19--?]).

O relato parece demonstrar que os *Buschinenguê* (pretos da floresta), que habitaram historicamente diferentes topônimos das guianas francesa e holandesa (atual Suriname), buscaram fugir da guerra dos brancos (Guerra Mundial), internando-se mais longe da região costeira e chegando aos territórios indígenas onde foram acolhidos mediante decisão da comunidade Galibi reunida. É assim que, sendo aceitos pelo Pajé Uruçú:

> [O]s negros disse[ram] por isso, v[amos] ficar aqui se guardando até no final da 1ª guerra, na 2ª guerra, trabalhando com voçes, nas culturas de voçes, nas roças, carregando mandiocas nos costais, com jamaxir, fazer farinha com os indios, pescava, caçava, dançava, mexer farinhas, no forno, bota peixa na bôca

5 Cumpre esclarecer que trechos da narrativa que misturam a língua *kheuól* com expressões e onomatopeias em "Galibi antigo" são de difícil tradução, visto que poucos anciãos ainda detêm conhecimentos necessários para o trabalho.

> do forno. [Os negros] ficou acostumado, [mas] não deixava as falas deles, [então] com essas línguas os índios fic[aram] acostumados, aprendeu fala[r] as línguas kheuol, mais rápidas. [Em] 1929, chegou outros negros, nas áreas indígenas, esses negros que chegou depois da 1º guerra nas áreas indígenas rio Uaçá, fic[aram] muito tristes, de alimentação, de costume, das culturas, das falas, não comiam nada, não queriam beb[er] agua. Os negros anteriores disse[ram] para outros negros novatos, nos somos mesmas pessoas, mesmos sangue, aqui não tem comércio, nos estamos nos matos, no meio dos indios, nós não podem[os] reclamar, é melhor de que nós apanhar de xicote, pelo um pratos de comidas, trabalhar noites e dias, pelo um pratos de comida. Disse para outros negros, agora nós vamos morar debaixo dos matos, parar o combate, a guerra, nois aguardar para não nós enchergarem (TAVI, [19--?]).

O relato de Koko Tavi faz pensar que, para além da fuga dos afro-guianenses de possíveis convocações compulsórias para a luta nas guerras mundiais, podemos supor a existência de pessoas negras sendo vítimas de escravização nas regiões costeiras das guianas francesa e holandesa, na adiantada primeira metade do século XX. Tal hipótese é bastante verossímil para a[s] Amazônia[s] se lembrarmos que, por volta de 1950, o governo brasileiro não só permitia, como também legitimava a existência de condição análoga à escravidão para pessoas indígenas em diferentes partes do território fronteiriço à Guiana, por meio do indigenismo militarizado (BELTRÃO; BATISTA, 2018). No relato em tela, ambientado no alto rio Uaçá, afro-guianenses refugiados de distintas etnias aparentam buscar a invisibilidade que lhes permitiria sobreviver aos conflitos mundiais, no interior florestal, e sob a proteção dos territórios *amerindien*[6]. A sombra das grandes guerras que chegava ao território é confirmada pelo conhecimento e pela identificação detalhada das máquinas de produzir morte (Imagem 1), que podemos traduzir como dos *Karuãna*[7] "dos brancos":

> [O]s soldados da guerra venha, venha no navio, chegar[am] em frente do CABO ORÂNGE, espalham Barcos, lâncha, môtor de popas, avião, tem um avião chama-se por nome: ZEPELIN. Ela funciona com lênha, é cilênçioso, anda muito vagaroso, no ar, quando percebe[mos] já chegou ou já passou, é um avião de combate de 1º guerra Mundial e n[a] 2º guerra Mundial (TAVI, [19--?]).

6 Maneirismo linguístico comum nas localidades. Significado: Ameríndio.

7 Entre os povos do Uaçá, o termo *Karuãna* ou *Karuanã* refere-se a um ser não humano que habita o território desde tempos imemoriais. Esses seres com quem o Xamã/Pajé interage são descritos com morfologia de predadores. Por isso, também são chamados de "bichos" espirituais, quando designados em português. Os *Karuãna* podem ser agressivos ou terapêuticos, mediante o relacionamento que estabelecem com os Pajés – daí a alusão à possibilidade de serem utilizados como tecnologia bélica (BATISTA, 2019).

Imagem 1: Zepelim, aeronave também conhecida como *Blimp*[8], atracada a pouca distância do território *Marworno* na Base Aeronaval do Amapá, no contexto da Segunda Guerra Mundial



Fonte: FRATUS, 2021. Disponível em: www.topensandoemviajar.com/base-aerea-americana--amapa. Acesso em 20 jan. 2025.

De acordo com o relato oferecido por Koko Tavi, a máquina de guerra Zepelin/*Blimp* atuou tanto no que teria sido a Primeira quanto a Segunda Guerra Mundial, o que, por meio de uma leitura apressada de seu relato, poderia denotar uma falsa lembrança, ou seja, uma incongruência presente no seu relato que se revelaria quando confrontado com os fatos históricos conhecidos na localidade. Isso porque o tal Zepelim só chegou à região durante a Segunda Guerra, na ocasião em que o governo brasileiro cedeu aos estadunidenses uma porção daquele território para a construção de uma base militar no Amapá. Contudo, uma análise diacrônica e debruçada à forma, ao conteúdo e ao contexto da narrativa de Koko Tavi é capaz de notar um sentido de historicidade particular e uma interpretação de eventos no tempo que se distinguem daqueles que a comunidade de não indígenas convencionou adotar para o conflito – qual seja, o início, o meio, o fim e o intervalo entre um e outro conflito. Deste modo, tal e qual caracterizamos anteriormente, da perspectiva indígena, a contagem de tempo para os dois conflitos mundiais tende a mesclá-los em uma única narrativa, oferecendo, portanto,

8 A sigla *Blimp* vem do inglês e designa um Balão Aéreo Dirigível. No contexto da Segunda Guerra Mundial, a aeronave era inflada com gás hélio não inflamável, tornando a plataforma menos densa que o ar – daí a necessidade de estabelecer portos de atracação, a fim de mantê-las presas ao chão, a exemplo do que existe até o presente nas ruínas da base aérea do Amapá.

uma interpretação que irrompe com a perspectiva tradicional de dois ciclos nas guerras euro-centradas.

Para aqueles que preferem manter alguma assimetria que privilegia a lógica ocidental, é importante saberem que tal sentido de história encontra amparo mesmo no terreno do conhecimento não indígena. Eric Hobsbawm (1995), por exemplo, também indicou que a Primeira e a Segunda Guerra Mundial igualmente podem ser consideradas como um único conflito, uma vez que, de acordo com o historiador inglês, o período entre guerras correspondeu à preparação para um segundo momento da conflagração. Tal entendimento oferece um quadro que é consoante à interpretação do autor indígena. De qualquer forma, as evidências mnemônicas, somadas aos trabalhos de arqueologia histórica realizados pela equipe de Edinaldo Pinheiro Nunes Filho (2014), nas ruínas da Base Aeronaval do Amapá, conferem mais lastro à narrativa indígena (Imagem 2):

Imagem 2: Destroço de máquina de guerra que jaz nas ruínas da Base Aeronaval até o presente



Fonte: FRATUS, 2021. Disponível em: www.topensandoemviajar.com/base-aerea-americana--amapa. Acesso em 20 jan. 2025.

A construção da Base Aeronaval, constante do recém-declarado Território Federal do Amapá, é datada de 1940-1941, sendo notório o uso dos dirigíveis, cuja presença podemos constatar de forma ampla nos registros fotográficos de época. Tratam-se de aeronaves especializadas na localização e destruição dos submarinos nazistas, que perseguiam os navios

mercantes na costa brasileira (NUNES FILHO, 2014). A aeronave que Koko Tavi supunha ser movida a lenha, dado o silêncio com que se deslocava, deixou profunda impressão na memória Galibi e, a julgar pela narrativa, também causava pavor nos afro-guianenses da floresta, que buscaram proteção junto ao Pajé. É interessante perceber que, paralelamente ao pavor que os Zepelins provocavam na população afro e indígena dos territórios florestais, na zona urbana do município do Amapá, onde foi erigida a base de guerra estadunidense, a impressão e o efeito causado entre os não indígenas não foram diferentes, pois:

> [Q]uando apareceram as primeiras aeronaves a população ficou assustada ao ver tanta movimentação, pois, como foi dito anteriormente, a comunicação era precária e por isso não foram informados anteriormente o que iria acontecer no município com a construção da Base Aérea, bem como, o que significava aquela obra militar. Ninguém sabia que os aviões carregavam consigo equipamentos bélicos para a base de Natal, e dali sairia para o norte da África. Com o passar do tempo à população foi se acostumando com tanta movimentação [...] [O] que causou mais impacto foram os blimps pelo seu tamanho, segundo relatos, a princípio quando os moradores viram os primeiros blimps alguns pensavam que era o fim do mundo, pois jamais tinham visto algo tão grande e estranho por aqueles arredores (NUNES FILHO, 2014, pp. 311-312).

O avistamento de navios e máquinas de guerra na região costeira do Cabo Orange que causavam pavor aos *Buschinenguê* também faz parte do arcabouço argumentativo para a busca dos territórios indígenas do interior florestal, em que a proteção dos pajés indígenas era considerada essencial para a sobrevivência dos deslocados negros, como fica claro no discurso atribuído ao Pajé Urussú:

> [S]ou homem guerreiro, hai é comigo, não fico com medo, eu vou combater com eles, disse. Não tem navio, não tem avião, não tem lâncha, não tem motór, não tem soldados que vai nós escravizar. São eles que ser[ão] escravizados por mim, Pajé URUSSÚ! Todas as populações, os negros, fic[aram] alegres. Feliz[es], o Pajé URUSSÚ pediu para as populações indígenas, CAXIHI, chama-se CAXIXI, feito de mandioca, o pajé disse, eu quero todas as apresenta[ções] dentro de nossas culturas indígenas Galibi Marworno, de penas de passaro, tânga, Kohon, plumagê, pusseiras, kolares, adâm-nâ, usava jipe, vehese, mahetet, os jovem, as mãe, os pais, os negros (são culturas, dos negros mahetet). Representam nossas armas, nossas defesas, nossas tradiç[ões], nossas culturas, nossas forças, nossas danças, nossas etnias, nossas línguas, nossas pescas, nossas caças, nossas Gírias, nossas união, nossos costume, podem kre em mim, sou o Pajé URUSSÚ [...] disse Pajé URUSSÚ, eu sou guerreiro de verdade — Disse Pajé URUSSÚ, sou visível, invisivel, visivel, quando não canto, não danço, não bebo, mando buscar qualquer caça, passaro, peixes, tracaja, jacaré, porcos do matos, disse para os vizinho dele: qual cumidas voçes querem comer hoje? [...] Nessa mesma data — uma hora da noite apareceu de repente uma clareza, no ar, silenciosa, só braza mesmo, a fumaça, anda, muitos

> devagar, nessa época os negros ficaram muito ansiosos, com medos, chorando, eles disse[ram] na mesma ocasião, vamos fugir nos matos. O Pajé URUSSÚ disse, eu sou pajé guerreiro — Nínguem vai fugir, nada vai acontecer, se for a guerra, eu espero aqui mesmo, saiu muita gente, olhando como avião vinha, e saltando a braza dos fogos de lá de cima de dentro do avião, vinha com uma clareza no ar, muito grande. Hai os negros disse[ram] tem um tipo de avião de combate, anda com lenha, chama-se por nome ZEPELIM, é uma avião de guerra mundial, este avião anda o mundo inteiro arrodiando os indios, os negros fic[aram] muito preocupados, foram morar mais nos matos. Tinha dias que vinham falar com Pajé URUSSÚ, pedindo se ainda não vinha algum navio, algum avião de guerra, o Pajé URUSSÚ disse, ainda não, os indios, os negros ficar[am] muito contentes. Disse o Pajé URUSSÚ, quando eles venham eu vou da[r] um sinal, mandar um nevoado, um relâmpago pra avisa[r] voçes todos (TAVI, [19--?]).

Avançando mais nos manuscritos, fica a distinção entre uma primeira e uma segunda grande guerra, delimitada pela memória Galibi Marworno, principalmente por meio do contato com diferentes ondas de refugiados afro-guianenses que atravessaram o Baixo Oiapoque, em direção à margem brasileira. O testemunho não parece tratar de refugiados dos conflitos mundiais propriamente ditos, uma vez que o escudo das guianas não foi um palco importante de operações – se comparado ao desastre operado na Europa –, mas antes de pessoas evadindo da obrigação de ir morrer na guerra dos brancos, por meio de convocações compulsórias. Essa motivação diaspórica é difícil de ser encontrada na "história oficial" da Segunda Guerra, coincidentemente escrita às expensas e para a glória dos Aliados, e que propõe, inclusive, narrativas de heroísmo atribuído a pessoas e populações autóctones, que supostamente teriam se engajado na luta, junto aos Aliados, por puro "patriotismo". Uma possível pista para entender a fuga dos negros da floresta em direção aos territórios indígenas do interior guianense pode ser inferida pela arbitrariedade da política de convocação de soldados nas colônias. Além disso, a propaganda nazista do período entreguerras espalhou-se pelo mundo, deixando claro qual o destino reservado às pessoas não brancas.

Em seguida, apresentamos um cartaz alemão (Imagem 3) que considerava que "[s]em as colônias [o país] não [teria] matéria-prima" para manter-se como potência bélica e econômica, conforme o dístico proposto em língua germânica:

Imagem 3: Cartaz alemão de 1939, em que se denota o racismo utilitarista atribuído aos homens e mulheres africanos como produtores de matéria-prima em sistemas de *plantation*



Fonte: BRUIT, 1987.

DISTÂNCIAS E PROXIMIDADES ENTRE MEMÓRIA INDÍGENA E HISTÓRIA OCIDENTALIZADA

Se há muitos registros da atuação da máquina de guerra estadunidense na faixa costeira do Amapá – antes mesmo da declaração formal de guerra ser expedida pelo Brasil junto aos Aliados – também grassam resquícios imagéticos e materiais da atuação da máquina de guerra alemã no sul do território, sobretudo no atual município de Laranjal do Jari (Amapá, Brasil). Portanto, sabemos que os germânicos atuaram distantes do povo Marworno e dentro do território dos Apalai e Wayana, povos de origem igualmente *Karib*, historicamente territorializados entre o norte do atual estado do Pará e o sul do Amapá, entre as cachoeiras do rio Jari.

No filme nazista "Rätsel der Urwaldöhle" ("Enigma da Caverna da Selva", em tradução livre), produzido entre 1934 e 1938 (Imagem 4), finalmente encontramos o braço de Hermann Göring (então ministro da aeronáutica nazista) na Amazônia oriental guianense, quando ele

patrocinou uma suposta e confusa expedição científica ao rio Jari, efetivamente realizada por um grupo de "pesquisadores"[9] alemães e cerca de 50 guias indígenas a soldo:

Imagem 4: Documentário nazista "Rätsel der Urwaldhölle" (1938), que registrou a expedição de busca por rota ribeirinha que ligasse o rio Amazonas a costa guianense



Fonte: SCHMUNZELTV, 2014.

Das memórias e dos resquícios da atuação germânica na Amazônia brasileira, percebemos que os agentes alemães não detiveram uma ínfima parte dos recursos que detinham os estadunidenses na ilha do Amapa'Ú. Estes, por sua vez, moveram gigantesca logística para a implantação e equipagem de bases em diferentes pontos da costa atlântica brasileira, incluindo a do Amapá. Além de óbvios recursos financeiros para a contratação de guias, esses agentes alemães parecem ter disposto de somente um hidroavião e algumas toneladas de equipamento cinematográfico e de sobrevivência na selva (SERRÃO, 2014). A aeronave nazista que aparece na Imagem 5, sendo rebocada por guerreiros Apalai, logo se perdeu em acidente de pouso em um dos trechos encachoeirados do rio Jari, ficando os alemães absolutamente dependentes das canoas Caribe para concluir sua expedição.

9 O trabalho de André Gomes Julião versa sobre as expedições alemãs à Amazônia nesse contexto, abordando a boa recepção e posterior expulsão dos estrangeiros, mediante o desenvolvimento das alianças de guerra celebradas por Vargas. Para detalhes consultar Julião (2015).

Imagem 5: O hidroavião nazista que chegou à Amazônia amapaense por ocasião da Segunda Guerra Mundial

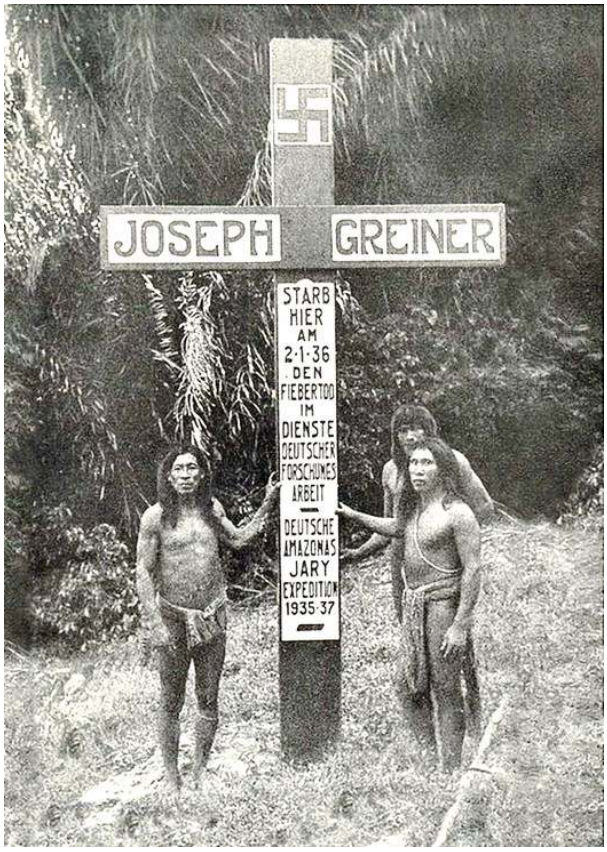


Fonte: SERRÃO, 2014.

De acordo com a pesquisa de Filipe Serrão (2014) – que inclusive menciona ter encontrado o diário de um dos pesquisadores alemães em um sebo em Belém (Pará, Brasil) –, a expedição, supostamente científica, tinha como real objetivo mapear uma rota ribeirinha que permitisse o movimento da logística de guerra alemã entre o rio Amazonas e a costa guianense. Sob a perspectiva germânica, a incursão à Amazônia terminou com parte de seus integrantes mortos por malária. No entanto, sob a perspectiva indígena, os alemães foram abatidos como punição, por terem alvejado um exemplar do Cobra Grande (*Eunectes murinus*) a tiros e enviado sua pele para a Alemanha[10]. Em que pesem todos os tecidos animais e vegetais que traficaram, teria sido a morte inadvertida de um exemplar do maior demiurgo amazônico que não os deixou sair impunes da floresta. O "cemitério alemão" (Imagem 6) onde ficou enterrada parte da equipe é ponto turístico procurado na atualidade por quem vai ao município de Laranjal do Jari, cidade amazônica limítrofe entre os estados do Pará e do Amapá:

10 Segundo o levantamento de Filipe Serrão (2014), estima-se que os alemães enviaram aproximadamente 1.500 artefatos arqueológicos, além de uma infinidade de amostras de tecidos vegetais e animais da região do rio Jari para o escrutínio da equipe de Göring, na Alemanha nazista.

Imagem 6: A cruz de madeira esculpida com suástica nazista, fotografada ao lado dos guias Apalai que a instalaram, demarca a sepultura de Joseph Greiner na margem paraense do rio Jari



Fonte: EDUCA FILME, 2014.

Voltando ao deslocamento afro-guianense narrado por Koko Tavi no norte do Amapa'Ú, há registros de um evento ocorrido em março de 1943 na Guiana Francesa, tornada alemã[11], em que teria ocorrido:

> [U]m levante espontâneo, mas recuperado por líderes antinazistas guianenses [que] acabou com a fuga do governador colonial e o apoio das novas autoridades provisórias à Resistência francesa do general De Gaulle. Aliás, um

11 Iuri Cavlak e Stéphane Granger (2014, pp. 190-192) apontam que a Guiana Francesa foi ocupada pelos nazistas e seus colaboracionistas, pelo menos de 1940 até 1943, o que motivou Getúlio Vargas, sob pressão dos Estados Unidos, a preparar um plano de invasão e anexação do território ultramarino francês ao Brasil. A invasão brasileira/estadunidense visava a prevenir possível "desembarque de tropas alemãs através da Guiana Francesa".

> dos primeiros integrantes da Resistência e da França Livre foi o governador colonial da África central francesa, de origem guianense, Félix Eboué, cujo exemplo muito influenciou os guianenses. A pedido das novas autoridades locais, a França Livre mandou um governador, Jean Rapenne, para administrar a Guiana e oficializar seu novo alinhamento. **Centenas de jovens franco-guianenses se alistaram no Exército da França Livre e combateram, na França e na Alemanha, depois do desembarque na Provença, em agosto de 1944**. A França Livre, tornando-se novamente República Francesa, foi reconhecida como a França verdadeira depois do derrubamento do governo colaboracionista, e considerada, como aliada dos EUA e do Reino Unido, um dos vencedores da 2ª Guerra mundial (CAVLAK; GRANGER, 2014, p. 74 [grifos nossos]).

Importa dizer que, quando escrutinamos a história narrada das federações afro-guianenses para a ladjé, a guerra antiescravista pelejada por pessoas negras contra agentes holandeses e franceses, em toda a faixa costeira das guianas (BENOÎT, 2019), podemos supor que não faria sentido para os *Buschinengê* – os pretos da floresta que há 300 anos lutam pela manutenção de um "país *Saamaka*" independente dos brancos e crioulos da faixa costeira – ir morrer nas guerras mundiais por um patriotismo que jamais lhes pertenceu (PRICE, 1983). Isso nos permite inferir também que, entre aquelas centenas de jovens franco-guianenses que "se alistaram" no exército francês para morrer no palco de guerra europeu, deve ter existido um contingente de pessoas engajadas à força, fato comum na história de praticamente todas as convocações de guerra dos países supostamente civilizados.

Como mencionamos anteriormente, a historiografia e a iconografia referente à Segunda Guerra Mundial são pródigas em registros de bravura e heroísmo por parte de pessoas e povos etnicamente diferenciados, tornados "patriotas imediatos" contra as forças do Eixo, quando se sabe que estes vivenciaram, antes e depois das guerras mundiais, conflitos internos contra os estados nacionais cerceadores de seus direitos socioterritoriais. Como exemplo disso, a indústria cinematográfica estadunidense registrou o engajamento de guerreiros Navajos[12] em luta contra os japoneses na Batalha do Pacífico, por volta de 1944. É sabido inclusive de estratégias, línguas e códigos de guerra indígenas que foram utilizados com sucesso pelos Aliados, mas o que não se sabe é que tipo de motivação ou arbítrio teria engajado essas pessoas, visto que a escrita da história da grande conflagração é monopólio dos Estados vencedores que, tão logo encerrada a Guerra Mundial, distribuem medalhas individuais e retomam a guerra de baixa intensidade contra os povos dominados no interior de suas possessões territoriais. Como lembra Krenak (2019), é guerra o tempo todo e em absolutamente todos os lugares e não há motivos para crer que os originários se sentissem entusiasmados com mais uma conflagração dos brancos.

12 Referimo-nos, especificamente, ao filme "Windtalkers" ("Códigos de Guerra", em português), de 2002, dirigido por John Woo, em que se retrata a história da participação de guerreiros Navajos no esforço de guerra, demonstrando o uso de línguas e códigos indígenas como determinantes para a vitória sobre os japoneses em 1945.

FRONTEIRAS TEMPORAIS DISTINTAS: INÍCIO E OCASO DAS GUERRAS MUNDIAIS

Para os que conhecem nuances da História/Memória Saamaka, bem como a base da etnicidade afro-guianense, é relativamente fácil identificar a origem do deslocamento em direção aos territórios e a busca pela proteção de seus aliados indígenas, visto que a Guerra Mundial não lhes pertenceu em nível algum. Nesse sentido, o território e a força do Pajé Guerreiro Marworno parecem ter conferido a proteção de que os negros da floresta necessitavam para escapar ao engajamento compulsório, pois não há registros de tropas ou conflitos militares no território indígena durante as duas grandes guerras, salvo o avistamento e eventual queda de máquinas de guerra que cruzavam os céus – o que é bastante verossímil, se considerarmos que a Base Aeronaval do Amapá foi um importante entreposto estadunidense durante a Segunda Guerra. Para a memória Marworno, aparentemente, a segunda grande guerra já estava iniciada em 1932, pois ela estava associada, em termos próprios, ao deslocamento das máquinas de produzir morte:

> [E]m 1932 começou [outra] guerra mundial, o paje URUSSU, manda avisa[r] todos os indios onde que esta[va], que esta começando a guerra no Brasil, novamente. Mas voçes meu povos não tenha medos, PAJE URUSSU, disse, eu estou pronto para combate, eu já stou preparado, eu [en]frento sou homem guerreiro, quando eles venha pra ca ão Norte, voces vai todos se guarda[rem] nos matos, eu vou ficar sozinho, na minha casa, com um meus filho. Disse, o homem guerreiro, meus irmãos, meus parente, eu vou luta[r], eu vou entra[r] no combate, nada vai aconteçer, disse [o] homem guerreiro, eu vou entra[r], com essas pessoas de guerra: 1º com trevoadas, com chuvas, com relâmpagos, o tempo vai ficar escuros, eu estou mandando avião [de] volta. Não tenha[m] medo, vai assumindo para outros rumos, quando venha entra[r] com a lancha deles, no rio Uaçá, vai entra[r] carapana nas costas [deles], mutucas, mordidas nas costas, cobras venha[m] subindo na lancha, o dia vai ficar muito calmo. O tempo vai ficar muito triste, outr[os] so[l]dados vai cai na água, morre[rão] afogados [...] Quando venha para cerca[r] o rio, o rio Uaçá vai fechar, tem outros navio [que] vai afundia na bôca do rio Uaçá, essas lancha, motor de popa, não vai poder entrar, vai voltar, vai encontrar gopés. Vai encontra[r] carapana, mutuca, morceg[os], tentativas [de] picada de cobra, picadas de Cabas brabos, desenterias, febres, e assim o paje URUSSU [atuou] no combate na 2º guerra mundial. Em 1933 — começou [outro] combate com paje URUSSU — **O paje URUSSU, não deixava lancha [nem] motor de popa entrar no rio Uaçá.** Mandava fechar os rio, os igarapes, liberava [as] cobras, mutucas, cabas, Formigas, morcegos, carapanãs [contra os soldados]. Os navios chega[vam] na bôca do rio Uaçá e [ali eram] fundiados. Muita gente cai[a] dentro d'agua, dessapareç[ia], morria afogada, hai volta[vam], [depois] vinham outros navios de combate, chega[vam] na ponta do cabo Orange, manda[vam] 3 lânchas, 5 motor de popas, vinha[m] entrar no rio tudo armados, vinha[m] ate na boca

> do rio Urucaua, deixa passar até na txipoca, o rio, os igarapes, todos esta[-vam] fechados, não [tinha] onde passar, **[os soldados] encontra[vam] muitas cobras, [que] venha subindo nos barcos deles, muitos brabos morcegos cai[am] nas pessoas para morde[rem]. [Era] horrivel, muitas cobras cai[am] neles e ferra[vam] eles, muito carapanã morde, morde[m] ele[s], muita mutuca que não tem tamanho morde eles. [Aí] volta[ram] nas lanchas, volta[ram] nos motores de popa, chega[ram] nos navio deles, tudos doente, com febre, com desenteria, com dor das picadas, das cobras, da mordida dos morcegos, das mordidas das mutucas, dos carapanãs, todos esbandalhados.** Hai o comandante do Navio, manda outros moto[re] de popa, outras lanchas e as pessoas morre[m], todo[s] afogado[s], os moto[res] de popa desaparecem, mandam [mais] 6 avião de combate espalhando no ar, **os avião vai embora, de repente o dia fica escuro, espoca uma chuva grossa, uma tempestade feia, relâmpagos, trevoadas, e os avião perde os rumos e outro bate na môntanha, outros [vão] cair no mãr, outros cai no centro das florestas, não volta nem uma avião**[13] (TAVI, [19--?] [grifos nossos]).

Nesse contexto de narrativa, a *Caba* provavelmente faz referência aos marimbondos e vespas que infestam a região do Uaçá. Nessa parte do relato, parece haver uma mobilização de fenômenos metereológicos, além dos animais físicos e espirituais e diferentes patógenos constantes do bioma de campos alagados do Uaçá, sobre quem, tradicionalmente, o Pajé Urussú exercia mando e controle mediante uma infinidade de acordos xamânicos. Segundo o relato, o guerreiro Urussú acionou todos os seus aliados não humanos em defesa de seu povo, a fim de impedir a iminente invasão dos soldados brancos.

Continuando na narrativa, percebemos uma nova e definitiva investida dos brancos, a saber:

> [O] Comandante do combate manda espalhar, avião [heli]coptero no ar, o que é besteira, **tem [heli]coptero que não [vai] voltar, tem avião que não volta[r]**[14], o Navio fica durante [um mês] na ponta do Cabo Oranje e volta, busca outros motor[es] de popa, outros avião, outros [heli]coptero de combate. O paje URUSSU, [responde] bota[ndo] uma cobra grande em frente da "môntanha de Kumahumã". Lá fora chama[m] por nome da Cobra-grande, "Puy puy hi", bota [outra] cobra grande frente do "iawhi", no mar, chama pôr nome da Cobra grande, "B iyua dji puy puy hi". Bota uma Cobra grande [em]

13 A queda de aviões de combate estadunidenses da Segunda Guerra Mundial no interflúvio Caciporé/Uaçá/Oiapoque é fato histórico registrado. Tanto o povo Galibi Marworno quanto os Palikur Arukawayne guardam memória dos sinistros e resgates de corpos, inclusive localizando no presente as carcaças de aeronaves B-29 e B-24 em seus territórios de caça (BATISTA, 2020). Sobre o assunto, consultar Bonalume Neto (1995).

14 Provável alusão às aeronaves de guerra estadunidenses abatidas nos territórios indígenas, cujas carcaças são encontradas nos territórios de caça dos povos Marworno, Karipuna e Palikur, até o presente momento.

> "frente da môntanho Alayâ", chama pôr nome da Cobra grande, CLIBI. O pajé URUSSU [também] bota uma "mãe da cobra Energia"[15] na [montanha] txipoca, chama-se por nome "mãe Eletrica da Energia" para protejer e [impedir] a entrada de pessoas de combate. Coloca uma [outra] no lago do "mahuene", que no lago Maruane pos outra mãe Eletrico da energia. Não tinha nada que dava conta do combate com o paje URUSSU, muita gente [morreu], afundava muito navio, lancha, motor, o rio Uaçá estava encantado [...] O paje URUSSU disse, que tem alguma coisa que aconteceu no mar, mataram o meu Biyua lapuciêm-puypuy-hi. O paje URUSSU, disse eu vou visitar lá a morte da cobra grande, chegou lá viu, subiu, acima na montanha kumarumã, no meio do mar, o navio da guerra ia passando olhou e viu a cobra grande, acima da montanha kumahumã, o comandante olhou no Bino[culo], disse e uma cobra, não sei se esta viva, ou morta, e uma montanha no meio do mar, só pedras, comandante disse ver mas perto, os soldados da guerra todos armados, no combate não [tinha] horas noite e dias, prontos para matar, pronto para morrer. Fez dois sinal, de Canhão, dentro do navio, não mexeu o corpo do bixos, disse est[ão] mortos, chegou perto da montanha, olhou bateu fotos, tinha 3 pedaços 1º 2º, 3º toras, o corpo da Cobra-grande, tamanho de um abidão, [ele] disse foi nosso Navio que passou por cima da cobra atorou fez 3 pedaços, disse nossa invenção está segura, esta bôm, vamos continuar, fazer outras invenções. Parou [a] 2º guerra (TAVI, [19--?]) [grifos nossos]).

A riqueza dos detalhes no texto de Koko Tavi demonstra que, a exemplo dos vizinhos Palikur Arukwayene, os Galibi Marworno interpretaram e se posicionaram ao estado de beligerância dos brancos em termos xamânicos. Desta forma, contrapondo às máquinas de guerra avistadas surgiram os "bichos-Karuãnas" do Pajé, que impediram a invasão de seu território e garantiram, por tabela, a proteção de seus aliados *nègre*. Nessa parte da narrativa, a descrição de soldados e helicópteros no interior do território (Imagem 7) também pode referenciar uma das muitas tentativas frustradas do exército brasileiro em identificar e instalar uma base avançada na fronteira com a Guiana Francesa (Guyane), o que teoricamente só ocorreria depois do encerramento da Segunda Guerra Mundial.

15 Trata-se de provável alusão a uma enguia elétrica marítima descomunal que habita o lago Marawane, um não humano constante da cosmologia do povo Galibi Marworno.

Imagem 7: Motor de um dos aviões estadunidenses B-26 que não voltou à sua base[16], conforme descrição de Koko Tavi



Fonte: GUEDES, 2022.

O fim da segunda grande guerra é marcado na memória do povo Marworno com o avistamento dos pedaços do Cobra Grande *Puy puy hi* (seu protetor xamânico), que aparece morto boiando na água, supostamente triturado pelas hélices e motores das máquinas de guerra dos brancos. Com a morte dos bichos físicos (cabas, morcegos e cobras), e também dos bichos "espirituais", os *karuãna* em forma de enguias e anacondas descomunais que protegem o território – seres que, sob a perspectiva ameríndia, compõem a tecnologia bélica do Pajé –, fica decretada a derrota do guerreiro Urussú e da própria instituição da pajelança. A partir de então, ocorre a entrada intermitente das tropas do exército brasileiro no vale do Uaçá, com a instalação de escolas, igrejas e a traumática experiência da Fazenda de Búfalos na ilha Soraimon, então veiculada pelo esforço combinado do Serviço de Proteção ao Índio e as tropas do Exército Brasileiro[17], naquela ocasião, sediadas em Oiapoque (Amapá, Brasil), principalmente a partir da década de 1940 (SILVA, 2020).

16 Tratam-se de destroços recentemente localizados na Terra Indígena Uaçá por uma missão do Exército brasileiro guiada por caçadores do povo Karipuna (GUEDES, 2022).

17 Para uma reflexão sobre o intervencionismo do Exército Brasileiro na região amazônica em função do legado luso-brasileiro de conquistas territoriais, bem como uma suposta ameaça de sua internacionalização, consultar Dhenin (2017).

À GUISA DE UMA CONCLUSÃO

Este artigo examinou algumas das memórias inscritas no diário pessoal de muchê Koko Tavi, falecido indígena Marworno também conhecido como Manoel Firmino. Não obstante as particularidades culturais ao narrar experiências vividas e das idiossincrasias do português indígena, este artigo sustenta que a análise das memórias mencionadas oferece uma perspectiva de contra-história ou antropologia reversa, escrita nos próprios termos Marworno. Esta, ao ser acessada por meio dos registros do memorialista ameríndio, é capaz de revelar uma lógica peculiar que entrelaça a vida local com o cenário internacional da segunda grande guerra. Sentidos de historicidade e marcações de tempo.

Por tais caminhos, o artigo apresenta, a partir da perspectiva Marworno, os impactos da Segunda Guerra Mundial na região, pois o período teria intensificado o processo de colonização e "abrasileiramento" da antiga Guiana luso-brasileira, através da ocupação territorial possibilitada pela implantação de bases aéreas e navais dos Estados Unidos na região. Conforme argumentado, as alianças diplomáticas entre Estados Unidos e Brasil nesse período teriam conferido ao Ministério da Guerra brasileiro o controle total do território da ilha continental do Amapá, atual ente federado brasileiro.

A respeito de uma história escrita em seus próprios termos, vê-se na narrativa de Koko Tavi que o conflito mundial dos não indígenas acabou por impactar os existires dos uaçauára, os habitantes da terra indígena Uaçá. À sua maneira, as vidas e as gentes daquela região agiram para se protegerem dos desastres da vida em um mundo regido pela lógica beligerante, predatória e compulsória do branco. Um ecossistema foi acionado, portanto, para que se garantisse essa defesa, o que envolveu uma aliança entre as dimensões do mundo espiritual, animal e biológico, desvelando pistas e sinais das zonas de contato amazônicas onde a luta pela existência uniu, uma vez mais, as pessoas indígenas e as pessoas afro-amazônicas.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Ramiro Esdras Carneiro. *Keka Imawri: narrativas e códigos de guerra entre os Palikur-Arukwayene*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará, 2019.

BATISTA, Ramiro Esdras Carneiro. *Keka Imawri*: narrativas e códigos da guerra do fim do mundo. Belo Horizonte: Comissão Mineira, 2020.

BELTRÃO, Jane Felipe; BATISTA, Ramiro Esdras Carneiro. Sr. Uwet, a tutela e o indigenismo. *Espaço Ameríndio*, v. 12, n. 2, pp. 10-26, 2018.

BENOÎT, Waddy Many Camby. [Entrevista e narrativas concedidas] a Ramiro Esdras Carneiro Batista, na zona urbana do município de Oiapoque/Amapá, 2019.

BONALUME NETO, Ricardo. Avião dos EUA é resgatado no Amapá. *Folha de S. Paulo*, 23 jul. 1995. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/7/23/mundo/14.html. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRUIT, Héctor Hernan. *O Imperialismo*. Campinas: Editora da Universidade de Campinas, 1987.

BUTLER, Judith. *Quadros de Guerra: Quando a vida é passível de luto?* 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CAVLAK, Iuri. *Introdução a História da Guiana Francesa*. Rio de Janeiro: Macapá Ed, 2017.

CAVLAK, Iuri; GRANGER, Stéphane. Entre criação do Amapá e intercâmbios econômicos, as consequências da Segunda Guerra mundial nas relações entre o Brasil e a Guiana Francesa. *Fronteiras & Debates,* v. 1, pp. 67-80, 2014.

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: UBU Editora, 2017.

DHENIN, Miguel. Democracia, Militares e Ambientalismo no Brasil: o redimensionamento do binômio segurança/desenvolvimento no pós-ditadura. In: COSTA, J. M. (org.). *Amazônia: olhares sobre o território e a região*. Amapá: Autograia, 2017, pp. 231-345.

EDUCA FILME. Expedição Nazista na Amazônia - Amapá. *YouTube,* 07 jan. 2014. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=a_8JRWgkYbo. Acesso em 20 jan. 2025.

FRATUS, Alessandra B. A desconhecida Base Aérea Americana no Amapá. *Tô Pensando em Viajar,* 02 mar. 2021. Disponível em https://www.topensandoemviajar.com/base-aerea-americana-amapa. Acesso em 20 jan. 2025.

GUEDES, Júllio César. Exército encontra avião da segunda guerra: B-26 norte-americano encontrado no Amapá. *YouTube,* 10 fev. 2022. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=gELE8C2BmP8. Acesso em 20 jan. 2025.

HEINSFELD, Adelar. A fronteira: historicidade e conceitualização In*: RADIN, J. C. VALENTINI, D.J. & ZARTH, P.A. História da Fronteira Sul*. pp. 25-42. Chapecó: Ed. UFFS, 2016, p 25-42.

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

JULIÃO, André Gomes. *Chô! Chô! Passarinho: a recepção brasileira às expedições científicas alemãs, 1933-1942*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade de São Paulo, 2015.

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MEIRA, Sílvio. *Fronteiras Setentrionais: 3 séculos de lutas no Amapá*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1989.

MEMMI, Albert. *Retrato do colonizado precedido de Retrato do colonizador*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

NASCIMENTO, Bruno Rafael Machado. *Ad Majorem Dei Gloriam: Catálogo de Documentos Setecentistas das Missões Jesuíticas do Oiapoque para o Ensino de História no Amapá*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amapá, 2018.

NUNES FILHO, Edinaldo Pinheiro. A base aeronaval norte-americana do Amapá-Brasil pós-Segunda Guerra Mundial. *Revista Portuguesa de História,* tomo 45, pp. 299-323, 2014.

PRICE, Richard. *First-Time: the historical vision of an Afro-American People*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

ROSA, João Guimarães. *Grande Sertão: veredas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

SCHMUNZELTV. Riddles of the Jungle Hell (1938) - Em nome dos nazistas até o fim do mundo. 2014. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=cr0eXOtuMjs. Acesso em 9 jan. 2021.

SERRÃO, Filipe. *Expedição Nazista na Amazônia*. Amapá: Instituto Federal do Amapá. 2014. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=a_8JRWgkYbo. Acesso em 17 jan. 2025.

SILVA, Meire Adriana da. *Galibi Marworno, Palikur, Galibi Kaliña e Karipuna: demarcando territórios e territorializações - Oiapoque/AP–Amazônia*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Paulo, 2020.

TAVI, Koko (Manoel Firmino). *História dos Galibi Marworno do Rio Uaçá: no passado de ontem – no presente de hoje*. (Manuscrito inédito). [19--?].

VIEIRA, Marina Guimarães. A descoberta da cultura pelos Maxakali e seu projeto de pacificação dos brancos. In: CUNHA, M. C. e CESARINO, P. N. (org.) *Políticas Culturais e Povos Indígenas*. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2014.

BY NC SA

DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.18195

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Kwame Nkrumah's Though on Guerrilla Warfare and Revolution

Bruno Ribeiro Oliveira
Universidade de Granada
Granada, Espanha
E-mail: 1988broliveira@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4873-3858

Abstract: The Handbook of Revolutionary Warfare (1966) was written by Pan-Africanist, revolutionary, theorizer of the global south, and first leader of independent Ghana Kwame Nkrumah (1909-1972). His work is used as a source to understand Nkrumah's thoughts about radical politics and guerrilla warfare in the context of the Cold War and African decolonization. Nkrumah's manual is an important document to discuss and understand the history of radical thinking in Africa in its South-South cooperation that connects Asia, Africa and the Americas. The writing and use of guerrilla manuals was common during struggles for independence or revolutions in the global south throughout large part of the 20th century, especially during the 1960s and 1970s. The military aspect of Nkrumah's thought has largely been ignored by scholars. By making comparisons to other guerrilla manuals and thinkers, it is possible to find the influences and the limitations of Nkrumah's thought about irregular war. His Handbook is part of a moment in history in which radical ideas were thought about with the concepts of colonialism, neocolonialism, imperialism, capitalism, socialism and Third World, depicting that guerrilla war was a necessary strategy to overcome these situations by changing from capitalism to socialism. The study

of the Handbook shows us how it relates the need for violent action through guerrilla warfare with the poor conditions of existence of workers and women, the level of development of a country, the role of a country and a people in production and trade in the international arena, and the subaltern situation of Third World countries. Guerrilla fighting is thought as an appropriate and initial way to achieve changes in modes of production, government, social relations and international relations between center and periphery.

Keywords: Kwame Nkrumah (1909-1972), Guerrilla Warfare, African Revolution, Guerrilla Manual, African Military History,

O Pensamento de Kwame Nkrumah sobre Guerrilha e Revolução

Resumo: O Handbook of Revolutionary Warfare (1966) foi escrito pelo pan-africanista, revolucionário, teórico do sul global e primeiro líder de Gana independente, Kwame Nkrumah (1909-1972). Este manual é utilizado como fonte para compreender o pensamento de Nkrumah sobre políticas radicais e guerra de guerrilhas no contexto da Guerra Fria e da descolonização africana. O manual de Nkrumah é um documento importante para discutir e compreender a história do pensamento radical em África na sua cooperação Sul-Sul que liga Ásia, África e as Américas. A escrita e o uso de manuais de guerrilha foram comuns durante as lutas pela independência ou em revoluções no sul global durante grande parte do século XX, especialmente durante as décadas de 1960 e 1970. O aspecto militar do pensamento de Nkrumah tem sido amplamente ignorado pelos estudiosos. Ao fazer comparações com outros manuais e pensadores da guerrilha é possível encontrar as influências e as limitações do pensamento de Nkrumah sobre guerra irregular. Seu manual faz parte de um momento da história em que ideias radicais foram pensadas com os conceitos de colonialismo, neocolonialismo, imperialismo, capitalismo, socialismo e Terceiro Mundo, mostrando que a guerrilha era uma estratégia necessária para superar essas situações e passar do capitalismo ao socialismo. O estudo do Handbook nos mostra como ele relaciona a necessidade de uma ação violenta por meio da guerrilha com as má condições de existência de trabalhadores e mulheres, o nível de desenvolvimento de um país, o papel de um país e um povo na produção e no comércio internacional e a situação subalterna dos países do Terceiro Mundo. A luta de guerrilha é pensada como uma forma adequada e inicial para se atingir mudanças nos modos de produção, de governo, de relações sociais e nas relações internacionais entre centro e periferia.

Palavras-chave: Kwame Nkrumah (1909-1972), Guerra de Guerrilhas, Revolução Africana, Manuais de Guerrilha, História Militar Africana

El Pensamiento de Kwame Nkrumah sobre Guerrilla y Revolución

Resumen: El Handbook of Revolutionary Warfare (1966) fue escrito por el panafricanista, revolucionario, teórico del sur global y primer líder de la Ghana independiente, Kwame Nkrumah (1909-1972). Este trabajo se utiliza este manual como fuente para comprender el pensamiento de Nkrumah sobre la política radical y la guerra de guerrillas en el contexto de la Guerra Fría y la descolonización africana. El manual de Nkrumah es un documento importante para discutir y comprender la historia del pensamiento radical en África en su cooperación Sur-Sur que conecta Asia, África y las Américas. La redacción y el uso de manuales de guerrilla fueron comunes durante las luchas por la independencia o las revoluciones en el sur global durante parte del siglo XX, especialmente durante las décadas de 1960 y 1970. Los estudiosos han ignorado en gran medida el aspecto militar del pensamiento de Nkrumah. Al hacer comparaciones con otros manuales y pensadores guerrilleros, es posible encontrar las influencias y las limitaciones del pensamiento de Nkrumah sobre la guerra irregular. Su manual es parte de un momento de la historia en que se pensaron ideas radicales con los conceptos de colonialismo, neocolonialismo, imperialismo, capitalismo, socialismo y Tercer Mundo, mostrando que la guerrilla era una estrategia necesaria para superar estas situaciones y pasar del capitalismo al socialismo. El estudio del Handbook nos muestra cómo se relaciona la necesidad de la acción violenta a través de la guerra de guerrillas con las malas condiciones de existencia de los trabajadores y las mujeres, el nivel de desarrollo de un país, el papel de un país y de un pueblo en la producción y el comercio internacional, y la situación subalterna de los países del Tercer Mundo. La lucha guerrillera es pensada como una forma adecuada e inicial de lograr cambios en los modos de producción, el gobierno, las relaciones sociales y las relaciones internacionales entre el centro y la periferia.

Palabras clave: Kwame Nkrumah (1909-1972), Guerra de Guerrillas, Revolución Africana, Manual de Guerrillas, Historia Militar de África.

Recebido em: 25/03/2024
Aceito em: 23/07/2024

CC BY NC SA

INTRODUCTION

The pan-Africanist politician, socialist, revolutionary and first president of independent Ghana, Kwame Nkrumah (1909-1972) is widely known for his political ideas, but less so for his military thinking on guerrilla warfare. While books such as *Africa Must Unite* (1963) and *Neocolonialism, The Last Stage of Imperialism* (1965) are among his most popular works, Nkrumah's *Handbook of Revolutionary Warfare* (1968) is still lingering in shadows.

The *Handbook of Revolutionary Warfare* was written and published in a period of social convulsion in the Third World. Nkrumah's thought on guerrilla is linked to ideas of revolution that emerged within violent revolutionary processes in the 20th century. One of the arguments of this article is that the book represents a more radical approach of Nkrumah's thought towards social change but, as a military manual, the book lacks the original arguments it has for the political components present in the work. It is more political than military, although its main argument is the creation and operation of a guerrilla army.

The *Handbook* couldn't be written without Nkrumah's contacts with other theorizers of guerrilla warfare and revolution. It is through a comparison with other intellectuals and proponents of guerrilla warfare, such as Mao Tse-Tung, Che Guevara, Amílcar Cabral and Vo Nguyen Giap, that the influences, novelties and limitations of Nkrumah as a guerrilla theorizer appear. Finding the connections that shaped Nkrumah's proposal for this kind of war in relation to the historical context he was facing will help to enhance the intellectual history of Nkrumah, the military history of guerrilla warfare, and the connections between revolutionary movements and thinkers across the global south.

Guerrilla warfare was present in many scenarios of decolonization in Asia and in Africa. Conflicts such as the Portuguese Colonial War (or War of Liberation) in Mozambique (1964-1974), Guinea-Bissau (1963-1974) and Angola (1961-1974); the Rhodesian Bush War (1964-1979); the Kenyan Mau Mau Insurgency (1952-1960) and the Algerian War of Independence (1954-1962), are some of the examples of guerrilla warfare in contemporary African history. Nkrumah, a proponent of revolution in Africa and around the globe, as well as a notorious anti-colonialist and anti-capitalist, was well aware of such happenings.

In Asia, the great examples of guerrilla warfare were the Vietnam War (1955-1975) and the Chinese Civil War (1927-1949). As in many scenarios of asymmetric warfare in Africa, these two wars in Asia saw Marxism mingled with political and military action. In these two wars, guerrilla warfare proved to be a useful way of fighting and achieving victory. Here is another argument that will unfold in this article: Nkrumah's *Handbook,* to be better understood, cannot be separated from the broader world of left-wing guerrilla movements across the globe in its moment of creation. The author was in contact with ideas of violent political action, had revo-

CC BY NC SA

lutionary plans for achieving socialism in Africa, and guerrilla warfare experiences, strategies and tactics were flowing between minds across the world.

In Latin America, guerrilla warfare has played an influential role in politics and war. From the success of the Cuban Revolution (1953-1959) onwards many conflicts involved the use of guerrilla warfare from the Caribbean to Central America and further into the southern cone of the continent. Many groups, such as Uruguay's Tupamaros, used Guevara's example of guerrilla (ACTAS TUPAMARAS, 1976, p.26) to strike imperialism while reflecting in the importance of the Chinese Civil War for their urban guerrilla (ACTAS TUPAMARAS, 1976, p.13). The Tupamaro example in South America shows how large was the influence of successful guerrilla wars around the globe and how people and groups adapted it to their own interests and terrains. This is a path Nkrumah will trail when writing his manual. The Chinese influence was felt in Africa when they helped the guerrillas in Guinea-Bissau (SOUSA, 2020, p.7) and got to Nkrumah through Mao Tse-Tung's writings and talks with Amílcar Cabral.

The global phenomena of guerrilla warfare was wide. In Brazil, the Marxist thinker and guerrilla fighter Carlos Marighella had connections in Cuba for military training (MAGALHÃES, 2013, p.352). The nationalist leader Leonel Brizola was close to Fidel Castro›s ideas in establishing guerrillas in Brazilian hinterlands (MAGALHÃES, 2013, p.338). The *Partido Comunista do Brasil* (Brazilian Communist Party) had connections in China (MAGALHÃES, 2013, p.337) and the Democratic Republic of Korea offered training camps for Brazilians guerrilla fighters (MAGALHÃES, 2013, p.509).

A peripheral state such as Brazil was well connected to other guerrilla strategies and tactics in America and Asia. Nkrumah, in his position as leader of Ghana, but even after being ousted from power, was in touch with theorists and guerrilla fighters in Latin America, Africa and Asia. Nkrumah was aware of the Latin America history of struggles as he even cites Cuban and Haitian revolutions as examples in his *Handbook* (NKRUMAH, 1969, p.38).

The Conakry period (1966-1972), or the period of exile of Nkrumah after he was overthrown, is an important part of his intellectual history. Although he no longer held an official government position, Nkrumah wrote important books and pamphlets in this period. He was an important link in a chain of peripheral intellectuals who were studying and discussing ideas on how revolution could be possible through guerrilla warfare. In his exile he received many freedom fighters and anti-colonial organizations with which he shared and exchanged thoughts and experiences with (although he does not name them in his book *Dark Days in Ghana* for security reasons at the time) (MILNE, 1987 pp.38-39). We shall understand how the *Handbook* was developed, what were its influences and what are the proposals and limitations of it for revolution and guerrilla warfare.

CC BY NC SA

ON REVOLUTIONARY WARFARE

The *Handbook* of Nkrumah cannot be separated from his previous writings, the history of contemporary Africa, and the Cold War. In 1961, Nkrumah, as president of Ghana, signed a treaty of friendship with the People's Republic of China and in 1962 he condemned the British support to India in its border dispute with China. For Nkrumah the approximation to a communist state was a way to strike British interference not just in China, but in its role as a world player (ISMAEL, 1971, pp.507-508). Nkrumah manifested his desire to not be aligned to any political group of the Cold War when he rose to power in 1958 (ANGLIN, 1958, p.152), but he was clearly against Western interests led by the United States. His policies and ideas were closer to the non-aligned states and the anti-capitalist policies of socialist countries.

Nkrumah had a worldwide influence as a proponent of socialism and pan-Africanism. He was a problem to the capitalist bloc led by the United States and North Atlantic Treaty Organization (NATO). His international activities made him a dangerous figure for Western interests. The United States blocked Nkrumah's Ghana from receiving assistance from the World Bank and the International Monetary Fund (SOMERVILLE, 2017, p.67), two institutions Nkrumah would name as enemies in his manual.

The political party of Nkrumah, *Convention's People Party*, had in its program an internationalist interest in promoting the relationship with socialist countries to fight and abolish "all forms of national and racial oppression and economic inequality among nations, races, peoples and to support all action for World Peace" (NKRUMAH, 1973 p.59). Nkrumah was promoting the decolonization of Africa and the rest of the Third World, not just political decolonization, but economic too.

Africa's integration to the capitalist system did not equal the same rate of development in the colonizer's country and its colonies (MARTIN, 1973 p.77; SOMERVILLE, 2017 p.14). His government followed the purpose of taking back control of the economy (MARTIN, 1973 p.78). During the colonial period, it was controlled by the metropole, and after it the influence remained and Nkrumah was aware of that.

While away on a trip to socialist Vietnam, Nkrumah was ousted in a coup d'etat on February 24, 1966. The coup was led by military and police personnel that formed the *National Liberation Council* (BINEY, 2009 p.81). Nkrumah's rule, which had started in 1957 ended. Behind the Ghanian insurgents, France, England and the United States had been providing aid since February 1964 (BINEY, 2009, 84). Nkrumah's *Handbook* is connected to what happened and it is through his Marxist-Leninist theoretical tools that he explained this episode. It was described as the action of neocolonial and imperialist interests (BINEY, 2009, p.82). This is an important point on why he abandoned peaceful ways to change society.

CC BY NC SA

Nkrumah›s strategy of development by industrializing Ghana was quickly abandoned after the coup (HETTNE, 1980, p.177). Diplomats from socialist countries were expelled, financial assistance from Western countries started flowing in, and the International Monetary Fund interference in internal affairs started. The prior relevance of Nkrumah's Ghana in international affairs diminished as a result of the coup (HETTNE, 1980, p.187).

As Nkrumah was not able to return to Ghana, he made the city of Conakry, in the Republic of Guinea, his new home. Guinea was the right place since Ahmed Sekou Touré, its president, was also a pan-Africanist. Not long before, in 1958, Ghana and Guinea formed a union. In 1961 there was still the Ghana-Guinea-Mali Union that served as an example of Pan-African union. Nkrumah was a guest of honor of Touré and it was in Conakry that the *Handbook* was written.

The originals of the work stayed in Ghana after the coup and many records about African liberation movements fell in the hands of external oppositors of his regime (MILNE, 1987 p.39). According to Nkrumah (1969, p.I), the manual was a new tool to help foment revolution in Africa together with the mass movements of the oppressed people in the United States, the Caribbean, South America, and the rest of the world. In connection to his preview works (*Africa Must Unite*, 1963, *Neo-colonialism, the Last Stage of Imperialism*, 1965, and *Towards Colonial Freedom*, 1947), the *Handbook* praises Pan-African union and struggle in connection with the African diaspora.

In his life of exile, Nkrumah idealized armed struggle as the proper way to end neocolonialism. He believed in international struggle and unity among the people who once suffered under colonialism and now suffer under neocolonialism. The African revolution he proposed was a step to the socialist revolution in the world (BINEY, 2009 pp.90-91).This idea was not new.

In 1958, with the objective of creating ties to help anti-colonial struggles, Nkrumah held the *Conference of Independent States* which was attended by the United Arab Republic (Egypt and Syria), Sudan, Tunisia, Libya, Ethiopia and Liberia (SOMERVILLE, 2017, p.53). His government held the *All African People's Conference* in 1960 where anti-colonial movements gathered to discuss, demand and denounce the actions of European colonialism in Africa.

In Belgrade, 1961, the leader of Yugoslavia, Josip Broz Tito, the president of Egypt, Gamal Abdel Nasser, the Prime Minister of India, Jawaharlal Nehru, Indonesia's first president, Sukarno, and Kwame Nkrumah created the *Non-Aligned Movement*. The idea was to counter the power of the American and the Soviet bloc and fight colonialism, neocolonialism and imperialism.

Nkrumah thought of colonialism as a "policy by which the 'mother country', the colonial power, binds herself to the political ties with the primary objective of promoting her own economic advantages" (NKRUMAH, 1973 p.18). Imperialism manifests in an empire in which different people were under a central and authoritarian rule through such action of creating

political ties (NKRUMAH, 1973, p.18). His writing was the intellectual side of his work, and his foreign policies tried to export his ideas to other countries with common interests.

After the meeting of the *Organization of Solidarity with the People of Asia and Africa* (OSPAA) in Accra in 1965, the following year a new continent, America (or the Latin part of it), was added to the list of international solidarity against imperialism, colonialism and neocolonialism. Nkrumah was aware of the Tricontinental and the Havana Conference of 1966 (NKRUMAH, 1969, p.38). The mission of the Tricontinental*, or Organization of Solidarity with the People of Asia, Africa and Latin America* (OSPAAAL), was to unite the three continents against Western dominance. The event had the presence of famous revolutionaries such as Nkrumah, Che Guevara and Amílcar Cabral. Cabral used the opportunity to bring forth the links between class, colonialism and liberation (LOPES; BARROS, 2019, p.3). Che Guevara believed in the united struggle of the Third World against the center in order to achieve freedom (GUEVARA, 1967).

The Tricontinental intended to be an alternative to the bipolar world order and the Cuban government thought it could help expand its influence and its revolutionary model (LARANJEIRO, 2019, p.3). Cuban forces were present in Angola and in Guinea-Bissau, where Che Guevara met Amílcar Cabral in 1965. Both influenced Nkrumah's thought on guerrilla warfare (GLEIJESES, 1997, p.47). Ghana was an important site for Cuba since its first military mission in Africa took place during Kwame Nkrumah's government in 1962 (LAUMANN, 2005, p.67). Nkrumah was well aware of the weight of Guevara in international affairs and lamented his death in a letter written in 1967 (BINEY, 2009, p.91). In his *Handbook*, he cites Guevara's idea on the importance of warfare (NKRUMAH, 1969, p.20).

Guevara spent three months in Africa in 1965. On January 14th he landed in Ghana and met Nkrumah. At this moment, Guevara was the minister of industry in Cuba and Ghana was an important place to be since Cuba wanted to cement its relationship with Third World nations, especially one that was on the path of socialism. Guevara›s belief was that the world was the stage for the fight against imperialism. And Africa, according to him, was a new arena in this struggle (LAUMANN, 2005, p.61-62).

In exporting his Cuban model and his anti-imperialist ideas, Guevara was advocating the formation of guerrilla armies with Cuban characteristics and support. While in Ghana, William Gardner Smith, a Marxist journalist and part of Nkrumah's government, reported that "he and Che discussed the possibility of forming a guerrilla army comprised of black Cubans and African Americans to join liberation movements in Africa" (LAUMANN, 2005, p.71). The visit of Guevara was meant to export the revolution, enhance Cuba's relationships, create anti-imperialist alliances and support decolonization efforts (LAUMANN, 2005, p.63-64). It was in these Afro-American contacts and cooperation that later developments happened. For example, the

CC BY NC SA

Tricontinental meeting in Havana in 1966 and the later Cuban missions to Angola. For Nkrumah, he became acquainted with the idea of guerrilla.

In the years that Nkrumah led Ghana, guerrilla warfare was burning up many places around the world. Most of the guerrilla movements had some sort of Marxist, Leninist, Stalinist, Maoist or Hoxhaist influence. To lesser or greater extent many battlefields were connected to the Cold War. From the rice fields of Vietnam to the dirty war in the cities of South America or in the forests of Angola and Mozambique, war was a valid way for many movements and intellectuals to achieve the desired political, economical and social changes they were aiming for. After being ousted from power, Nkrumah becomes more radical and follows the path of irregular warfare.

By 1968, Nkrumah no longer believed in peaceful ways to end imperialism. Armed struggle and violent revolution are, at this moment, part of his vocabulary. The defense of armed struggle is evident throughout his manual. He was sure that only armed struggle could achieve liberation: "Revolutionary warfare is the logical, inevitable answer to the political, economic and social situation in Africa today. We do not have the luxury of an alternative" (NKRUMAH, 1969, pp.41-42). The *Handbook* states that whenever a country directs itself into any form of socialism, imperialism will try to interrupt the process through neocolonial violence. According to him, this happens because they have "to suppress and kill openly in order to survive" (NKRUMAH, 1969, p.54).

While explaining why peaceful ways to socialism are not possible he cites the Mau Mau struggle in Kenya between 1952 and 1960. For him, this was a movement with a just cause since peaceful means had been of no help (NKRUMAH, 1969, p.52). Peaceful transitions to socialism were not possible and the Third World had many examples of failed transitions to socialism which were curbed by the center (NKRUMAH, 1969, p.55). Nkrumah saw himself as an example because he understood the role of Western influence in taking him down from a position in which he could speak and act. The only outcome possible for him after that was revolutionary and guerrilla warfare.

The scholar Ama Biney (2009) wrote that Nkrumah might have been influenced by many thinkers of revolution and warfare. According to her, they are the Chinese revolutionary Mao Tse-Tung, the French West Indian intellectual Frantz Fanon, the American journalist and scholar Robert Taber, the Chinese general Sun Tzu, the American writer and communist William J. Pomeroy, the Vietnamese general Nguyen Giap, and the Austrian communist Franz Marek (BINEY, 2009, p.92).

Like Nkrumah, who expressed his absolute trust in Marxism (BINEY, 2009 p.91), the Vietnamese general Vo Nguyen Giap believed that a revolutionary party must be organized within the line of thought of Marxism-Leninism, even in its military organization (GIAP, 1976, p.9). In

CC BY NC SA

general, it is Marxism-Leninism that makes it possible to think of the military organization of the masses (GIAP, 1976 p.13). Giap is in accordance with Ho Chi Minh, who also held Marx and Lenin as the right theorists for the liberation of the oppressed in the world (MINH, 1971, p.53). For Mao Zedong it is no different when it comes to Marx and Lenin, the "principle of revolution is universally correct, for China and for all other countries" (TSE-TUNG, 1954a, p.1). Marxist inspired movements, such as the communists from Vietnam and China, or the partisans from the Balkans in World War II, breathing inspiration from the 1917 Russian Revolution helped to shape the world through guerrilla warfare.

Mao Zedong›s experiences have been published in his 1937 book entitled *On Guerrilla Warfare*. The book is one of the oldest in a tradition of left-wing thinkers and fighters who shared their thoughts on armed struggle and politics. Guevara (with *Guerra de Guerrillas* in 1960), the Guinean revolutionary Amílcar Cabral (with *Unity and Struggle* in a posthumous publication in 1979) and Carlos Marighella (*Minimanual do Guerrilheiro Urbano* in 1969), are other examples of theorists and fighters who have enriched the field of guerrilla warfare with their experiences.

Guerrilla fighters and theorists wrote to understand what they were facing in order to better conduct the war they were fighting. Mao's experience in the fight against the Japanese later served to teach guerrillas. He understood China as a semi-colonial and semi-feudal country in which the terrain demanded guerrilla war (ZEDONG, 2005, p.72). Guevara, following a similar approach in reading the South American situation, believed that guerrilla warfare was possible in the countryside (GUEVARA, 2004, p.9). His manual, *Guerra de Guerrillas*, was written for the purpose of offering structures in which other movements could learn and adapt (GUEVARA, 2004, p.10).

What is remarkable in all those thinkers and fighters is that when they write about pulling the trigger, this act is never separated from a whole political, geopolitical and ideological universe. In the area of guerrilla warfare in the 20th century, especially in connection to anti-colonial, anti-imperialist and revolutionary ideals close to Marxism, warfare is never thought of without a connection to politics. This is a path Nkrumah follows in his contribution. Within the names that Ana Biney (2009) mentioned before, they speak inside this frame where politics are in close relationship to fighting.

For Frantz Fanon, capitalism was responsible for creating a mass of wretched third world citizens (FANON, 2004, p.57). Violence was not only recommended, but necessary. According to Fanon, the process of decolonization cannot be complete without violence against the colonizer. Indeed, he states that it is through violence that the colonized will bring freedom and humanity for itself (FANON, 2004, pp.219-220). Like Fanon, Nkrumah relies on violence and in the same way as the Caribbean thinker, it should be organized through guerrilla action to achieve revolution.

In his formula, violence is needed to decolonize the land and the soul of both the colonized and the colonizer. The use of guerrilla was deemed as the tactic that enabled the masses to defeat modern armies like those of France and Portugal. Fanon imagined that through guerrilla warfare it was possible to create and operate a "national liberation army" (FANON, 2004, p.85). In his writings, Fanon talks about its relationship with anti colonialism and warfare.

Through all its political connections and readings, Nkrumah was well aware of revolutionary intellectuals and movements around the globe. He was aware of the American-Trinidadian and Black Panther leader Stokely Carmichael (who later changed his name to Kwame Ture in reference to Kwame Nkrumah and Ahmed Sekou Touré), the American human rights activist Malcolm X and Amílcar Cabral (BINEY, 2009, p.86-87; MILNE, 1987, p.40). These three revolutionaries, in two different continents, had to deal with a structure of power dominated by white people. The anti-Western sentiment was shared since blacks in the Americas and in Africa were exposed to the harsh conditions generated by capitalism and racism. One encounter was especially influential. Cabral proved to be highly important for the development of the *Handbook*. It was him that influenced Nkrumah on ideas about armed struggle. According to Ama Biney (2009, p.91)

> Cabral, who had been given a house in Conakry by President Sekou Toure, was one of Nkrumah›s few visitors. The two would engage in political discussions and, on one occasion in June 1967, Cabral presented a film on ‹Portuguese Guinea› to Nkrumah and thirty of his entourage. It seems the theory of armed struggle significantly shaped Nkrumah›s outlook on global conflict, in which he considered Africa had a crucial role to play. These ideas were expressed in the Handbook of Revolutionary Warfare, published in 1968.

Ama Biney (2009, p.92) reinforces the idea that both Nkrumah and Cabral shared characteristics for being anti-imperialist and anti-colonialist. The difference lies in the nature of their warfare influences. Cabral was a guerrilla theorizer and fighter, Nkrumah was only a theorizer. This impacted his military thinking for a revolution based on guerrilla. We will see that the *Handbook* lacks the experience of the field, and the author is focused on strategy at a higher level of operations. When it comes to the field of operations where the action takes place, his teachings are basic and generic.

As guerrilla war was laid as the path for Nkrumah's proposed African revolution, no peaceful ways were looked upon in his book (BINEY, 2007, p.291). To finish with capitalism and its close relatives, imperialism, colonialism and neocolonialism, the world needed to be shaken by a violent insurgency to raise the red banner of socialism on a global scale (BINEY, 2007, p.306). In Nkrumah's own words, "the imperialist powers will never give up their political and economic dominance over their colonies until they are compelled to do so (NKRUMAH, 1973, p.38)."

CC BY NC SA

THE HANDBOOK OF REVOLUTIONARY WARFARE

The book is divided in two parts, *Know the Enemy* is the first and focuses on showing the nature of imperialism and neocolonialism. It supports the idea of uniting Africa to end foreign intrusion. The second part of the book, *Strategy, Tactics and Techniques*, centers around strategies and tactics for guerillas. It touches on subjects such as policies, propaganda, mobilization, equipment, logistics, espionage, communication and explosives. The first part sets the scenario, the goals and the reasons for fighting, the second wants to teach the basics of guerrilla war. In organizing the book in such a way, Nkrumah is following the example of other guerrilla manuals where the reasons of the fight must be explained.

Even though separated, the two parts are in deep connection with each other. For Nkrumah, the idea of creating a revolutionary guerrilla army cannot be separated from the goals of destroying imperialism and uniting Africa under socialism. Imperialism is an old topic in Nkrumah's thought, already in 1938 he was writing about it (BINEY, 2007, p.26). In his *Handbook*, imperialism is presented in connection with neocolonialism. The term neocolonialism was used by Nkrumah already in 1958 at the Conference of Independent States.

Neocolonialism served to explain the new forms of colonialism that could threaten Africa. His concept of neocolonialism implies that this is a form of control that acts at the economic, political and cultural level (BINEY, 2007, pp.241-241). Nkrumah explains that these concepts are weapons of the developed world (Western Europe and the United States) and their international institutions (International Monetary Fund, International Development Association, International Bank for Reconstruction and Development, and the European Common Market) (NKRUMAH, 1969, p.7).

Once we know their names, we must understand how the enemy works. Nkrumah wrote that international finance capital started exploiting the colonized world by new means after World War II. Before, colonies were subdued by a single metropole in Europe. After the decolonization, a collection of imperialists in the center started exploiting the periphery through neocolonialism (NKRUMAH, 1969, p.5). This led to the phenomenon of *sham independences*.

Sham independence is the term used by Nkrumah to describe former colonies that are still under the control of "conservative forces of the former colony and where economic power remains under the control of international finance" (NKRUMAH, 1969, p.8). Nkrumah cites as examples of *sham independences* the case of former French colonies and of Nigeria, which he believes achieved independence under the guidance of neocolonialism (NKRUMAH, 1969, p.32). The idea of *sham independence* is different from what Nkrumah calls a *genuine independence*. This term describes a country that is no longer under any form of control from capitalist powers because independence was achieved by revolution (NKRUMAH, 1969, p.33).

CC BY NC SA

Nkrumah knows that when the colonized struggle for liberation and achieve independence, this is but a part of a longer process of liberation. Decolonization, in this sense, is a long process that is not just about removing the flag of the metropole, but requires the total destruction of structures laid out by the Western world. After colonialism any country can be affected by imperialism, and the construction of an independent state will depend on the level of imperialism acting over it. The level of foreign influence will show if a country is truly independent (NKRUMAH, 1968, p.29). As long as an independent African state lingers under neocolonialism, freedom will never be achieved. Nkrumah wants to explain this for the reader because he wants us to know how the world works and what is the place of Africa in it.

Decolonization ended one form of control but it was followed by what he affirms to be the last stage of imperialism, neocolonialism (NKRUMAH, 1967, p.35)[1]. For him, it was clear that colonial rule had come to an end, but not the control over politics, culture and economics (NKRUMAH, 1967, p.281). The term serves to explain how a country, even after a process of decolonization, can still exist as a dependent state with deep ties to the centers of capitalism (NKRUMAH, 1969, p.8).

Going further than just pointing out that Africa lies under neocolonial control, Nkrumah sets out four points on how the West portrays the world. According to the central capitalist powers (1) there is only one way and that is the path of liberal democracies; (2) there is only one economic system and it is capitalism; (3) anything different from that is communism and autocracy; (4) every single people, culture, worldview and country must follow the Western way of existing because everything else is wrong, in other words, people must abide by the world order developed by the West (NKRUMAH, 1969, pp.8-9). This argument implies that what Nkrumah proposes is the total decolonization of Africa. He is not just trying to cut the bonds that tie economy and politics with the center, but trying to remove influences of Western thinking over African minds.

Africa, in Nkrumah's thinking, exists in relation to a center that is responsible for the peripheral situation of the continent. While Western Europe and the United States are responsible for the present situation of Africa, he is also addressing the past and centering colonialism as the reason for the present moment of neocolonialism. This form of analysis, which was carried

1 Nkrumah was strongly influenced by the work of the Russian revolutionary and intellectual Vladimir Lenin (1870-1924). While Lenin wrote the book published in 1917, *Imperialism, the Highest State of Capitalism*, Nkrumah followed the Leninist tradition in his book *Neocolonialism, The Last Stage of Imperialism*, originally published in 1965. According to Ali Mazrui (1966 p.9), Nkrumah's most important publications flourished under Russian influences "Kwame Nkrumah›s first important publication twenty years ago was inspired by Lenin›s theory of imperialism. The publication came to be entitled Toward Colonial Freedom. Nkrumah›s last publication in office is his new book, Neo-Colonialism The Last Stage of Imperialism.› That too owes its doctrinal inspiration to Lenin›s theory of imperialism".

by other intellectuals, such as Walter Rodney (with his work *How Europe Underdeveloped Africa* of 1974) and Immanuel Wallerstein (with his work *The Modern World-System* of 1981), focus on the effects of the different stages capitalism went through since the first wave of European expansion over the Americas (COOPER, 2002, p.57).

Nkrumah cannot think of Africa without the dichotomy of the center (oppressors) and the periphery (oppressed). In breaking with Western interests, Nkrumah recenters Africa. He recognizes that Africa is at the periphery of the capitalist system, but he wants to achieve an autonomous path for the continent, to bring value to what is African and deny many aspects of the West. It does not mean he wants to return to a pre-colonial past, but he wants to address the issues left by decades of colonialism and allow Africa and Africans to build their own path without external influences.

The position of Kwame Nkrumah is anti-imperialist and he regards not just politics and economics to discuss ways of liberation. He believes in the importance of culture and African worldviews. But Nkrumah has a particular view about African autochthonous ways of thinking. He believes that two concepts are the essence of the whole of African thought. He has in mind a continent united under one flag and this flag must represent pan-Africanism and African Socialism.

Léopold Sédar Senghor from Senegal, Tom Mboya from Kenya, Julius Nyerere from Tanzania and Sékou Touré from Conakry, defended (with differences) the same ideals of Nkrumah that were developed around 1955 and 1970. For these thinkers (that are not part of African Marxism as Frantz Fanon and Samir Amin, for example), Western individuality must disappear, harmony must reign, Africa must be united, and classes should no longer exist. It should be a return to the (imagined) days before colonialism where no exploitation was found. All this would be protected within a modern nation-state of continental size (ALVARADO, 2018, pp.280-281; DEVÉS-VALDÉS, 2008, p.126). This shows how Nkrumah, as well as other thinkers, does not despise all the ideas from the West, such as nationalism, nation-states and contemporary bureaucracies to run it.

If every civilization has a particularity, African Socialism is what represents all people of Africa. In other words, an African civilization. For this reason, African Socialism cannot be separated from Pan-Africanism. At the core of the building of socialism in the African way, lies the unity of Africans (ALVARADO, 2018, p.283). African Socialism promotes unity in culture, politics and economics across the whole continent and promotes Pan-Africanism (ALVARADO, 2018, p.289).

As Pan-Africanism and African Socialism are together for Nkrumah, his proposed guerrilla army must be continental in size and must work to implement socialism. It is through guerrilla warfare that he plans to start dealing with specific conditions left by the European intrusion and the fragmentation or balkanization of Africa. It shall unite the continent politically, cultu-

CC BY NC SA

rally and economically; promote an Africanization of Africa by following the ideal of African Socialism (which is understood as inherently African and as had been curbed by Europe); and destroy much of the West's cultural, political and economical influences imposed over African societies (ALVARADO, 2018, p.299).

He follows the motion made at the Fifth Pan-African Congress held in Manchester (1945) where himself, the future president of Kenya, Jomo Kenyatta, the Nigerian future prime minister, Obafemi Awolowo and the Malawian future president, Hastings Banda, were present. This was the first Pan-African congress where the majority of the participants were Africans (MURYATAN, 2021, p.41). Although no mention was made of neocolonialism in the 1940s, since the concept had not developed yet, Nkrumah is sure that the congress helped shape the ideals of unity among all Africans. By 1968, Nkrumah hoped to achieve democracy and prosperity by an "All-African struggle against colonialism and all the new manifestations of imperialism (NKRUMAH, 1969, p.27)."

As the enemies, their methods of operation and their objectives are presented in his *Handbook*, Nkrumah proceeds to show the strategy for war. By raising the means of production, raising the level of organization of people, spreading the idea of African revolution against neocolonialism, is how a guerrilla army can be built (NKRUMAH, 1969, p.56).

Nkrumah plans in accordance with his Pan-Africanist view. The proposed All-African People's Revolutionary Party (AAPRP) and its armed wing, the All-African People's Revolutionary Army (AAPRA), must direct all of the efforts for African liberation. Both are intrinsically connected to one another with the intention to fulfill the political and military mobilization. The leadership of both organizations would be divided among socialist leaders (NKRUMAH, 1969, p.58). The path to victory will be guaranteed by one party rule guided by African socialism (NKRUMAH, 1969, p.11). Although Nkrumah recognizes the plurality of leftist organizations in the continent, he believes that a central party must have the final word in directing political and military efforts.

Another proposed creation is the All-African Committee for Political Coordination (AACPC) to deal with a great number of organizations working together. The AACPC brings together all those struggling for the same goals. The Third World thinking of Nkrumah is seen here when he presents the AACPC. He wants this organization to coordinate efforts with Asia and Latin America to promote relationships between socialist states (NKRUMAH, 1969, pp.57-58). As imperialism and neocolonialism are global phenomena, the stage for the fight must be global (NKRUMAH, 1969, p.21).

All these organizations should be created around three objectives: the end of imperialism, the elimination of neocolonialism, and the creation of a new nation-state engulfing the whole of Africa (NKRUMAH, 1969, p.27). Socialism will be the guiding principle and Nkrumah

gives four basic ideas: (1) common ownership of the means of production; (2) state-planned economy; (3) political power at the hand of the people; (4) the application of scientific methods on every field of thinking and production (NKRUMAH, 1969, p.28).

To wage this revolutionary war, Nkrumah divides Africa in three types of areas: (1) Liberated areas, which are parts of the continent that are no longer under any form of foreign control; (2) areas under enemy control, which are regions still under imperialism or neocolonial control (meaning areas ruled by African elites aligned with imperialism) (NKRUMAH, 1969, pp.45-46); (3) contested areas (or areas of transition), which are zones in which revolutionary activity is taking place (NKRUMAH, 1969, p.48). In Nkrumah's grand strategy, each area is understood in its specific situation, functions and goals. For example, any liberated area does not stop at this point but helps contested areas to end enemy occupation (NKRUMAH, 1969, p.45).

In areas of struggle, Nkrumah sees the possibility of organizing clandestine operations to disrupt enemy governments. He is not clear when it comes to what kind of operations are those, but he understands that each place must create its own possibilities within the circumstances of the area (NKRUMAH, 1969, pp.49-50). Nkrumah may sound naive, but guerrilla theorists are aware that each field requires a different approach. Che wrote that recommendations must be adapted (GUEVARA, 2004, p.55) and that there are no rigid schemes when it comes to guerrilla warfare (GUEVARA, 2004, p.36). Mao emphasized that any guerrilla must be flexible in order to be successful (TSE-TUNG, 1954b, pp.17-18).

Nkrumah identifies five problems that may disrupt revolutionary activity: (1) imperialists can try to take advantage of any division in the political party; (2) imperialists may try to deal through diplomacy, thus halting the revolutionary outcome; (3) the party's own command may isolate itself; (4) the party can commit the mistake of not taking any initiative to solve situations it faces; (5) leaders may try to be opportunistic while liberating an area (NKRUMAH, 1969, pp.50-51). Nkrumah idealizes a struggle until the bitter defeat of enemies. In his mind, any form of peaceful negotiation, such as diplomacy, will only harm revolutionary goals. He does not believe that the West will negotiate the end of structures responsible for the neocolonial situation of Africa and the central position of the West.

In the year the *Handbook* was published, Africa was still undergoing decolonization. An example of this moment that influenced Nkrumah was the fight in Guinea-Bissau, where Amílcar Cabral and the *Partido Africano pela Independência de Guiné e Cabo Verde* (PAIGC) were fighting Portugal. In Guinea-Bissau, the guerrillas were disputing areas held by the colonizers, they were promoting political views on liberated territory while being helped by neighboring countries like Guinea-Conakry. The struggle in Guinea, in reality, holds the strategies proposed for Africa in Nkrumah's *Handbook*.

CC BY NC SA

While Cabral was working politically and militarily, Nkrumah only had political experience. Cabral was influenced by the Chinese experience when he traveled to China. His first formulation for guerrilla was inspired by the Chinese and was used in his home country (TOMÁS, 2007, p.158). After some time on the field, Cabral and his associates made their own adaptations for their struggle, their territory and their aims. One of the concepts created by Cabral was *liberated zones*. When PAIGC's guerrillas were able to expel the Portuguese from an area, it would become a *liberated zone*. This zone was then used to create military, political and social structures to help maintain the area free of colonial intrusion. It would further help the development of the struggle in other regions (TOMÁS, 2007, p.176).

In 1964, PAIGC and Cabral were worried that the party should not become too militarized but should be, instead, an armed political party. So, in areas held by the guerrillas, the command was shared between political and military commanders (TOMÁS, 2007 p.193). The similarities to Nkrumah›s idea of creating the AAPRP and the AAPRA, where political and military activity are shared, are close to Cabral's formulation.

Both Cabral and Nkrumah must have been acquainted with Mao Zedong's idea of areas of operation. Although Mao was struggling in a different context - the Japanese invasion of China between the 1930s and 1940s - he developed one idea that found its place in the guerrillas of Cabral and Nkrumah. Mao made a distinction between *guerrilla base areas* and *guerrilla areas*. While the first are areas held by the guerrilla army that are safer from attacks of the enemy, the second, *guerrilla areas*, are places in which the control is still being disputed with the enemy.

For a *guerrilla area* to become a *guerrilla base area*, Mao says it depends on the elimination of enemy personnel, the destruction of puppet governments and the formation of anti-enemy organizations (TSE-TUNG, 1954b, pp.35-36). It made sense for guerrilla thinkers like Nkrumah and Cabral to start anticipating and evaluating the control of the terrain in order to organize the guerrilla.

Unlike others, Nkrumah does not delve into small details of operations. When describing where to settle the posts of command of the AAPRA, he makes vague assumptions such as placing them in liberated areas far from enemy aggression and with a higher level of economic development (NKRUMAH, 1969, pp.58-59). So wide are some of the arguments, that he writes the following:

Tactics will, therefore, vary according to the particular phases of the struggle, and the activity and actions of the enemy. Attack is the first principle, though there are times when defence is both necessary and useful. These two methods—attack and defence—are therefore closely linked, and basic in guerrilla tactics (NKRUMAH, 1969, p.108).

Nkrumah is not new in his formulation. A guerrilla must be fast, must surprise the enemy and disappear, must understand that its lack of equipment can be adjusted by fast mobility and choosing when and where to engage the enemy (NKRUMAH, 1969, pp.108-109). And, as written above, it must attack and defend. Without novelties for the field, he comments that an army such as that must operate in difficult terrains to avoid being caught (NKRUMAH, 1969, pp.110-111). For example, Robert Taber's study of guerrillas of 1965 points out with more accuracy that this kind of warfare must rely on certain kinds of large terrains (rural areas, mountains, forests) to conduct the war in order for the enemy to disperse its troops and extend its supply and communication lines (TABER, 2002, p.111).

Nkrumah comments that guns can be acquired in markets, by stealing depots, by disarming the enemy or simply produced in factories. It is important to hide and preserve every gun (NKRUMAH, 1969, pp.114-115). He shares his thoughts on matters of espionage, writing that spies are needed to obtain information, and that enemy spies must be judged and executed (NKRUMAH, 1969, pp.115-116). Nkrumah provides general ideas on how to plan guerrilla warfare, with few details that are not new nor surprising for anyone acquainted with military operations.

The Handbook is equally poor for the battlefield. It provides little information on how to fight when compared to the rich information on the reasons to fight. To find cover, to use the darkness as an advantage, to arrange signals for communication, to constantly harass the enemy, to run and not engage stronger units (NKRUMAH, 1969, pp.116-117). These are basic tactics and strategies. Robert Taber offers a similar explanation in his book when it comes to the capture of arms, and describes ways of conducting the fight, something Nkrumah's *Handbook* doesn›t provide (TABER, 2002, pp.30-31).

Ideas of offensiveness and sabotage are loosely explained. Blowing up bridges, railroads and industries, causing strikes and sabotaging the enemy in its own territory are some examples (NKRUMAH, 1969, pp.116-117). When it comes to defense, he only mentions that precautions must be taken when setting up a guerrilla base. They should be in sites that can stay hidden and be easily defended (NKRUMAH, 1969, p.109).

The *Handbook* offers little information for the fighters. He reminds the importance of gathering arms and equipment from the enemy, of conducting operations of reckoning before any attack and to fortify the defenses against attacks (NKRUMAH, 1969, pp.118-119). Besides the war, he writes on the importance of the relationship between the fighters and the masses.

The guerrilla fighter must be friendly in every aspect to the population, teach the reasons of the struggle and help the life of the people. Nkrumah sees the guerrilla fighter as someone who must "set an example of respect, hard work and devotion to the revolutionary cause" (NKRUMAH, 1969, p.120). The inhabitants of areas where the guerrilla acts can provide

CC BY NC SA

supplies and information for the fighters (NKRUMAH, 1969, pp.111-112). Guerrilla fighters and theorists, such as Mao and Che, have the notion that guerrilla is not the end, but the means to transform society. They both believed that guerrilla war cannot succeed without a relationship with the masses.

Nkrumah is in connection to Mao Tse-Tung's thought on guerrilla warfare when the winner of the Chinese Civil War explains that "A revolutionary war is never confined within the bounds of military action" (ZEDONG, 2005, p.11). For Mao, a revolutionary war›s final objective is not to defeat an enemy, but to destroy an existing social order to create a new society. For that reason, guerrilla warfare is understood as a method for revolutionary purposes.

Che, who was inspired by Mao's and Ho Chi Minh's guerrillas, wrote that a successful guerrilla can only achieve its goals in contact with the peasants (GUEVARA, 2004, p.11). What Che called popular work, or the act to explain, motivate and educate the people for the re-volution, is a major point for the guerrillas to work on (GUEVARA, 2004, p.14). For Che, the guerrilla represents the masses and the guerrilla fighter is a social reformer that answers the call of the people (GUEVARA, 2004, p.10). Che, who focuses on the countryside like Mao and Ho, knows that peasants can contribute to the war and revolution (GUEVARA, 2004, p.53). Nkrumah, following the same pattern, believes in the importance of the guerrilla's connection to the masses.

When Mao writes that revolutionary warfare can be done using guerrilla warfare, he is aware that his fight is aiming for political goals (ZEDONG, 2005, p.47). For him, "Without a political goal, guerrilla warfare must fail [...]" (ZEDONG, 2005, p.48). It is close to Nkrumah's formulation where guerrilla warfare is not the end nor is apolitical. Guerrilla is the means to an end, the transformation of society. Mao concludes that "Military action is a method used to attain a political goal. While military affairs and political affairs are not identical, it is impossible to isolate one from the other" (ZEDONG, 2005, p.97).

In this connection between military and political action, Mao's idea is that every fighter must understand the political goals that they are fighting for, and any inhabitant that is under a controlled zone, must be taught the political program of the revolution (ZEDONG, 2005, p.95). Nkrumah follows the same pattern in his *Handbook*, by connecting guerrilla warfare with the masses he aims to the end which are African socialism and Pan-africanism with the support of the workers.

Who is to serve in Nkrumah's guerrilla? The masses (peasants and workers) that give strength to the guerrilla armies (NKRUMAH, 1969, p.68). Nkrumah hopes that the lower classes will join the struggle because they have more to gain with the destruction of neocolonialism. In order to be part of the army, the guerrilla fighter must be checked in three principles: his social origin, his quality as a worker and as a man, and his ideological orientation. After that he goes

through political and military training. It is here that Nkrumah›s proposal meets the limit of his consciousness. Women are not taken into account for the military role, only supporting roles. Of all the groups to recruit, cooperatives of women are among the last, behind workers unions, trade unions and student unions (NKRUMAH, 1969, p.69).

It is not central, but there is space for women's role in Nkrumah's revolutionary guerrilla. He evaluates women through the answering of these questions "What is the nature of her links and/or dependence on the imperialist oppressor? How can these links be used to the advantage of our revolution?" (NKRUMAH, 1969, p.90). The revolutionary adherence of women is to be measured in his manual. The set of questions goes on: "In which specific cases can it be said that women in Africa are exposed to a two-fold exploitation as workers (i.e. class exploitation in the Marxist sense of the term), and as women?" (NKRUMAH, 1969, p.91). The rhetoric, although important, is not sufficient for him to work on the questions of African women.

This proposition indicates that he understands women suffering under double standards, in labor conditions and in their role in patriarchal societies. At the same time, he questions the ability of women to be as positively revolutionary as men. While men do not deserve the questionnaire to test their revolutionary adherence, women must pass through it to prove they are worthy.

Nkrumah says that women are wives, sisters and mothers of freedom fighters. It indicates that they are some sort of biologically generated being that exists to care for others, but they have a place in revolution (NKRUMAH, 1969, p.91). They are not regarded on the same level as men. He understands that they are "eligible for the same responsibilities and authority" but training must be "adapted to their capacities and physical strength" (NKRUMAH, 1969, p.92).

Men are supposed to fight, and anything outside this service is a waste. But women should focus on particular activities. Education of children; medical care of fighters; driving vehicles (NKRUMAH, 1969, pp.93-94); distribution of food; sewing of clothing and uniforms; and "Propaganda to subvert the enemy" (NKRUMAH, 1969, pp.94-95). It is at this moment that Nkrumah shows the limitations of his revolution. Women are still thought of as homemakers. He proposes a further inquiry into the situation of the African woman, but he is not able to answer it. Nkrumah only thinks of women in areas that are supporting men.

This is not uncommon in guerrilla manuals that think of warfare as a masculine activity. In Guevara's manual, the role of women was pondered but, just as Nkrumah, he thinks that women are biologically predestined to perform specific tasks. The Argentinian thinks that females can have a destructive effect since young men tend to desire women in the guerrilla. Men's desire for women can be used for espionage by enemies and the solution is to forbid relationships between female and male fighters (GUEVARA, 2004, p.71).

CC BY NC SA

Guevara thinks that women can be dangerous for the guerrillas, but he believes that there is a colonial way of thinking that discriminates against women. Women can fight alongside men, but he believes that there are specific tasks that women are better suited for. The tasks mentioned are "transport of messages and money, cooking, teaching, and organizing schools" (GUEVARA, 2004, pp.56-57). Both Guevara and Nkrumah try to find a place for women in guerrilla, but are not capable of seeing further than their consciousness allows.

A good guerrilla fighter must be male for Guevara and Nkrumah. That is why Nkrumah focuses so much on areas where men are prevalent. He wants to draw recruits from peasants, industry workers, mining and commerce; students; elements of the petite bourgeoisie sided with the lower classes are accepted; even the anti-imperialist or nationalist bourgeoisie. But the most important component of the revolution is the peasant. They are the majority that carries a revolutionary potential (NKRUMAH, 1969, pp.75-76). By pointing the peasant as the backbone of the irregular army, his proposal is similar to Maoist and Cuban guerrillas that have put their efforts on rural areas.

Guerrilla warfare for Nkrumah is a revolutionary war. Not because guerrillas are intrinsically revolutionary. Guerrilla warfare can be used to enhance any political goal. He thinks that guerrilla warfare is a better way for underdeveloped states to fight better equipped enemies. The *Handbook* was not influential for military actions as Nkrumah's ideas were in the political arena. It was a moment of reflection after being overthrown from his office in which he advocated an armed struggle to solve problems identified by him in Africa.

Nkrumah's *Handbook* is a source for political, military and historical discussion rich with ideas and information that belongs to the moment of decolonization. Many ideas from the Third World are crossing Nkrumah's mind at this moment. His conceptualization of the world as it is, and what it should be, let us look at a moment of radicalization in his political formulations.

He offers an explanation of the structures of the world through the concepts of imperialism, colonialism, neocolonialism and the division of the globe between center and periphery. These concepts explain why one must fight while it mingles guerrilla warfare and political goals.

In comparing Nkrumah's guerrilla proposal with other thinkers of guerrilla, it is possible to draw parallels within the intellectuals of warfare and politics. This proposal for world change is part of the struggles of the Third World in the decades following World War II and Nkrumah was an important part of the radical thinking of the global south.

CC BY NC SA

CONCLUSION

The *Handbook for Revolutionary Warfare* holds pedagogical, historical and political information. It aims at mobilizing and politicizing in order to engage in some form of revolutionary activity. This logic tells us that a revolutionary becomes a guerrilla fighter in Nkrumah's proposal. A guerrilla fighter is a soldier and a political agent for the unity of Africa under African socialism. They (and mostly are men) struggle to destroy a form of living in order to construct another. A guerrilla army is led by men who will bring the revolution, while women play a minor role.

The question of women's liberation is not deeply thought through, but the role of women is not found in many guerrilla manuals. These questions would only emerge with a broader presence later. The main mission of Nkrumah is to challenge the structures of international capitalism, especially on its economic and political terms, while understanding that culture plays a role in it. This is where this *Handbook* shares similarities with other revolutionary works.

The manual is a political manifesto and a manual for irregular warfare. The second characteristic is simple, but Nkrumah organizes basic strategies for wide operations of irregular warfare and serves as an introduction to the subject. The organization of guerrillas in such a huge territory is hardly thought about. Most theorists think of it in specific regions, while Nkrumah thinks of its locality in a broader context of politics and war.

Kwame Nkrumah follows the tradition of other guerrilla fighters and theorizers who have drawn inspiration from revolutionary contexts. From the Russian revolution to the revolutionary struggles of the post-World War II, leftists, within their many branches, have held an intellectual production that explained the use of force to achieve their objectives. Nkrumah is part of this tradition, he explains the world through a Marxist approach to promote revolution through guerrilla warfare. Part of his thought during his Conakry exile is the defense of organized violence to achieve freedom from neocolonialism, seeing its defeat as giving way to African unity under African socialism.

The *Handbook of Revolutionary Warfare* is Nkrumah's only contribution to the field of guerrilla warfare and revolution. The manual may not be militarily strong as it is politically, but it is seminal to understand African radical thinking.

CC BY NC SA

REFERENCES

ACTS TUPAMARAS. *Actas Tupamaras*. Lisboa: Diabril Editora, 1976.

ALVARADO, Guillermo Antonio Navarro. *África Deve-se Unir? A Formação da Teorética da Unidade e a Imaginação da África nos Marcos Epistêmicos Pan-Negristas e Pan-Africanos (Séculos XVII-I-XX)*. Tese de doutorado em Estudos Étnicos e africanos, Universidade Federal da Bahia, 2018.

ANGLIN, Douglas C.. Ghana, the West and the Soviet Union. *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d›Economique et de Science politique*, v. 24, n. 2, pp. 152-165, 1958.

BARBOSA, Muryatan S. *A Razão Africana*. São Paulo: Todavia, 2021.

BINEY, Ama Barbara. *Kwame Nkrumah An Intellectual Biography*. University of London. Doctoral thesis of the School of Oriental and African Studies in History, Religions and Philosophies, University of London, 2007.

BINEY, Ama. The Development of Kwame Nkrumah›s Political Thought in Exile, 1966-1972. *The Journal of African History*, v. 50, n. 1, pp. 81-100, 2009.

COOPER, Frederick. Decolonizing Situations, the rise and fall, and the rise of colonial studies, 1951-2001. *French Politics, Culture & Society*, v. 20, n. 2, pp. 47-76, 2002.

DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. *O Pensamento Africano Subsaariano, conexões e paralelos com o pensamento Latino-Americano e o Asiático*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

FANON, Frantz. *The Wretched of the Earth*. New York: Grove Press, 2004.

GIAP, Vo Nguyen. *Armamento das Massas Revolucionárias, Edificação do Exército do Povo*. Lisboa: Ulmeiro, 1976.

GLEIJESES, Piero. The First Ambassadors Cuba›s Contribution to Guinea-Bissau›s War of Independence. *Journal of Latin American Studies*, v. 29, n. 1, pp. 45-88, 1997.

GUEVARA, Ernesto Che. La Guerra de Guerrillas. In GUEVARA, Ernesto Che. *Obras Escogidas*. Santiago: Copyleft, 2004, pp. 8-126.

GUEVARA, Ernesto Che. *Message to the Tricontinental*. [En línea]. Havana. Che Guevara Marxist Archive, 1967. Disponível em https//www.marxists.org/archive/guevara/1967/04/16.htm. Accessed in January 15th, 2022.

HETTNE, Björn. Soldiers and Politics The Case of Ghana. *Journal of Peace Research*, v. 17, n. 2, 1980, pp. 173-193.

ISMAEL, Tareq Y. The People›s Republic of China and Africa. *The Journal of Modern African Studies*, v. 9, n. 4, 1971, pp. 507-529.

LARANJEIRO, Catarina. The Cuban Revolution and the Liberation Struggle in Guinea-Bissau Images, Imaginings, Expectations and Experiences. *The International History Review,* v. 42, n. 6, 2019, pp. 1-20.

LAUMANN, Dennis. Che Guevara›s Visit to Ghana. *Transactions of the Historical Society of Ghana*, New Series, n. 9, 2005, pp. 61-74.

LOPES, Rui; BARROS, Víctor Rui. Amílcar Cabral and the Liberation of Guinea-Bissau and Cape Verde International, Transnational, and Global Dimensions. *The International History Review*, v. 42, n. 6, 2019, pp. 1230-1237.

MAGALHÃES, Mário. *Marighella, o guerrilheiro que incendiou o mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

MARTIN, Charles. Nkrumah's Strategy of Decolonization Originality and Classicism. *Présence Africaine*, n. 85, 1973, pp. 74-105.

MAZRUI, Ali. Nkrumah The Leninist Czar. *Transition*, n. 26, 1966, pp. 8-17.

MILNE, June. Kwame Nkrumah Life After the Coup and the Conakry Period. *New Directions*, v.14, n. 4, 1987, pp. 38-40.

NKRUMAH, Kwame. *Handbook of Revolutionary Warfare*. New York: International Publishers, 1969.

NKRUMAH, Kwame. *Neocolonialismo – Último Estágio do Imperialismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

NKRUMAH, Kwame. *Revolutionary Path*. London: Panaf Books, 1973.

SOMMERVILLE, Keith. *Africa's Long Road Since Independence*. London: Penguin Books, 2017.

SOUSA, Julião Soares. Amílcar Cabral, the PAIGC and the Relations with China at the Time of the Sino-Soviet Split and of Anti-Colonialism. Discourses and Praxis. *The International History Review*, v. 42, n. 6, 2020, pp. 1-8.

TABER, Robert. *War of the Flea*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2002.

TOMÁS, António. *O Fazedor de Utopias, uma biografia de Amílcar Cabral*. Lisboa: Tinta da China Editora, 2007.

TSE-TUNG, Mao. *Problems of War and Strategy*. Peking.Peking: Foreign Language Press, 1954a.

TSE-TUNG, Mao. *Strategic Problems in the anti-Japanese Guerrilla War*. Peking: Foreign Language Press, 1954b.

ZEDONG, Mao. *On Guerrilla Warfare*. New York: Dover Publications, 2005.

DOI:10.30612/rmufgd.v13i26.16990

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Libertação nacional argelina e papéis de gênero: a participação feminina na guerra de independência e a construção da mulher no estado pós-colonial

Amanda K. Antonette
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
E-mail: amandaantonette99@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3698-0568

Laiza Fortes Siqueira
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: laizafsiqueira@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0002-4178-6348

Resumo: Este trabalho objetiva analisar a construção dos papéis de gênero na sociedade argelina durante a Libertação Nacional. Busca-se, através de uma perspectiva feminista pós-colonial, compreender quais foram as representações de gênero construídas durante a guerra de independência e como se deu a agência feminina no movimento de libertação e na construção do Estado argelino. Assume-se que a participação feminina na libertação não foi apenas prática, mas também simbólica,

na medida em que em torno da condição da mulher argelina desenvolveu-se uma série de representações de gênero, utilizados em campanhas tanto nacionalistas como francesas. Esses papéis e espaços estiveram em disputa durante toda a libertação nacional. Busca-se, também, compreender como as mulheres militantes utilizaram-se destas representações e papéis sociais para atuarem politicamente e inserirem-se no espaço público.

Palavras-Chave: Libertação Nacional argelina; Movimento feminista argelino; Papéis de gênero.

Algerian national liberation and gender roles: female participation in independence war and the construction of women in the post-colonial state

Abstract: This paper aims to analyze social construction of gender roles in Algerian society during National Liberation. It seeks, through a postcolonial feminist perspective, to understand which gender representations were constructed during the independence war and how female agency took place in the liberation movement and on the construction of the Algerian State. It assumes that female participation in the independence was not only empirical, but also symbolic, insofar as a series of gender roles were developed around the condition of Algerian women used in both nationalist and colonial campaigns. These roles and spaces remained in dispute throughout national liberation. The paper also seeks to understand how militant women used these representations and social roles to act politically and insert themselves in the public space.

Key words: Algerian National Liberation; Algerian Feminist Movement; Gender roles.

Libertación nacional argelina y roles de género: participación femenina en la guerra de independencia y construcción de la mujer en el estado poscolonial

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo analizar la construcción de los roles de género en la sociedad argelina durante la Libertación Nacional. Se busca, através de una perspectiva feminista poscolonial, comprender qué representaciones de género se construyeron durante la guerra de independencia y cómo se desarrolló la agencia femenina en el movimiento de libertación y en la construcción del Estado argelino. Se supone que la participación femenina en la libertación no sólo fue práctica, sino también simbólica, en la medida en que se desarrolló una serie de representaciones de género en torno a la condición de las mujeres argelinas, utilizadas tanto en las campañas nacionalistas como en las francesas. Estos roles y espacios estuvieron en disputa a lo largo de la libertación nacional. También buscamos comprender cómo las mujeres militantes utilizaron estas representaciones y roles sociales para actuar políticamente e adentrar el espacio público.

Palabras clave: Libertación Nacional de Argelia; movimiento feminista argelino; Roles de género.

Recebido em: 14/04/2023
Aceito em: 10/09/2024

BY NC SA

INTRODUÇÃO

A Libertação Nacional argelina, desencadeada na década de 1950, a partir de forças nacionalistas e panarabistas, representou uma reestruturação das instituições sociais argelinas. Este processo implicou também o remodelamento das estruturas e papéis de gênero (ROBERTS, 2007; SALHI, 2010; VINCE, 2010). Assim, o problema que inspira esta pesquisa é: de que maneira se deu a reconstrução de papéis de gênero durante a guerra de libertação nacional argelina? Relacionado a isso, como as mulheres militantes questionaram e utilizaram-se destes papéis para a atuação política? Nesse sentido, objetiva-se abordar, primeiro, quais foram as representações de gênero construídas durante a luta de libertação nacional e de que forma elas influenciam a construção de papéis de gênero para o projeto de nação pós-colonial argelino. Posteriormente, busca-se analisar como se deu a agência feminina durante a libertação e construção do Estado argelino desafiando estes papéis - em que medida elas foram condicionadas pela estrutura de gênero, as utilizaram para a ação política ou as questionaram.

A relação colonial reflete uma estrutura de gênero[1], na medida em que feminiza o colonizado, caracterizando-o como "fraco, passivo, irracional, desordenado, imprevisível, sem autocontrole e economicamente e politicamente incompetente" (PETERSON, 2010, tradução nossa[2]), utilizando-se da binariedade moderna entre feminino e masculino para construir a superioridade da potência europeia (do masculino) e a dominação da colônia (o feminino). Da mesma forma, a binariedade moderna que constitui a racialização busca legitimar uma suposta superioridade civilizacional e racial, que permita a dominação, exploração e necessidade de gerência nos territórios não europeus (FANON, 2005; LIPPOLD, 2005).

O gênero constitui uma criação ocidental, e a binariedade de gênero e a hierarquia de poder que o constitui são impostos às sociedades colonizadas pelos colonizadores. A relação colonial e as relações de gênero modernas se formam conjuntamente, e, portanto, carregam em si uma dupla hierarquização simultânea: de gênero e de raça (OYĚWÙMÍ, 1997). As estruturas sociais modernas que legitimam a colonização, portanto, contém uma racialização e uma generificação das sociedades não-europeias. Nesse sentido, ao tratar das reestruturações sociais que ocorrem com a libertação nacional, é indispensável manter centralizadas as categorias de raça e gênero, e reconhecer que estas não são universais, mas se constituem histórica e socialmente.

1 Utilizaremos aqui o conceito de estrutura de gênero para nos referirmos às normas, comportamentos e valores que se pautam por uma binaridade entre um feminino e um masculino e por uma hierarquização entre estes dois polos, em que o masculino é polo positivo (tido como aquilo que é universal) e o feminino é o polo negativo (PETERSON, 2010).

2 Tradução livre, em original: "weak, passive, irrational, disorderly, unpredictable, lacking self-control, and economically and politically incompetent" (PETERSON, 2010)

Said (1990) desenvolve o conceito de orientalismo enquanto a diferença ontológica e epistemológica entre o Ocidente e o Oriente, através de uma construção retórica que coloca as sociedades não-europeias como primitivas, não civilizadas, menos desenvolvidas, e dependentes, enquanto coloca o Ocidental como a perspectiva e experiência universal, desenvolvida e superior. Assim, essa divisão binária e hierarquizada inferioriza e mistifica tudo que é o Oriental (SAID, 1990). A perspectiva do orientalismo centraliza a forma como as sociedades não-ocidentais são lidas e imaginadas pelos europeus e como esta diferenciação e construção do Outro foi necessária para a criação de uma Europa. A partir deste conceito, reflete-se os papéis sociais e imaginários do colonizado e do colonizador. O recorte de gênero deste conceito é elaborado por Yegenoglu (1998) e Zine (2006), que percebem as semelhanças do orientalismo com a diferenciação sexual, e o papel da estruturação de gênero na construção do orientalismo (YEGENOGLU, 1998; ZINE, 2006).

No discurso orientalista, a mistificação é chave para a construção do Oriente como o outro, o distante, o incompreensível, assim como para a construção da virilidade colonial, para o desejo de penetração ocidental nestas sociedades (YEGENOGLU, 1998). Nesse sentido, a estrutura de gênero, a de raça e a colonialidade se interseccionam, "a mulher é o Oriente, o Oriente é a mulher; a mulher como o Oriente, o Oriente como a mulher, existe velada; ela nada mais é do que o nome da mentira e da desilusão" (YEGENOGLU, 1998, p.56, tradução nossa[3]). O objetivo disto é a lógica de subjugação deste Oriente a um Ocidente, desse feminino a um masculino, naturalizando esta estrutura. É neste sentido que se afirma que a estrutura de gênero, e as representações femininas não podem ser analisadas de maneira separada às estruturas coloniais e de raça (YEGENOGLU, 1998; ZINE, 2006). Da mesma forma, esta relação evidencia a constituição de uma colonialidade de gênero, em que a diferenciação de gênero é utilizada enquanto uma ferramenta de subjugação (OYĚWÙMÍ, 1997; LUGONES, 2014).

O contexto colonial é, essencialmente, violento. A relação de poder pela qual se constrói a diferença entre colonos e colonizados, pela qual a metrópole constrói a colônia, pauta-se por uma violência constante. Dessa forma, romper essa estrutura implica também um ato violento. O colonizado quebra a relação colonial através das Guerras de Libertação Nacional (FANON, 2005).

A guerra e a militarização, como diversas teóricas feministas vêm enfatizando, não são processos neutros em relação à gênero (SJOBERG; VIA, 2010), pelo contrário, reforçam e reafirmam uma hipermasculinização (SJOBERG; VIA, 2010). Nesse sentido, também a militarização dos movimentos de independência passa por uma estruturação de gênero (SJOBERG; VIA, 2010). Neste processo, naturaliza-se a ideia de homens como protetores e mulheres como

3 Tradução livre, em original: "woman is the Orient, the Orient is woman; woman like the Orient, the Orient like the woman, exists veiled; she is nothing but the name of untruth and deception" (YEGENOGLU, 1998, p.56).

necessitadas de proteção, esse discurso está tanto na perspectiva pró-independência, de proteção da mulher enquanto representante da nação, quanto na colonizadora que vê no Outro, homens colonizados, agressão e violência e as mulheres como necessitadas de salvação pelo europeu (ENLOE, 2014). Em contextos de libertação nacional, as mulheres são percebidas, em suas comunidades, como

> (1) os bens mais valiosos da comunidade – ou da nação; (2) os principais meios para transmitir os valores de toda a nação de uma geração para a próxima; (3) portadoras das futuras gerações da comunidade – ou, grosseiramente, úteros nacionalistas; (4) os membros da comunidade mais vulneráveis à corrupção e exploração por governantes estrangeiros opressores, e (5) aquelas mais suscetíveis à assimilação e cooptação por forasteiros insidiosos (ENLOE, 2014, p.108, tradução nossa[4]).

Estas cinco imagens colocam as mulheres como um objeto importante para suas nações, e para seus movimentos de libertação nacional, no entanto, apenas como objetos. A participação das mulheres nas lutas de libertação se dá em meio a esta disputa de significados. Nesse sentido, parte-se da hipótese de que a participação das mulheres na Guerra de Libertação se deu não apenas de forma prática, mas também simbólica, na medida em que em torno da condição da mulher argelina funda-se uma série de representações utilizadas em campanhas pró-independência e pró-colonial, tendo a sua emancipação sido usada como justificativa de ambos os projetos.

Na base deste debate sobre a condição das mulheres estava a percepção da mulher argelina como símbolo da identidade coletiva, responsável pela transmissão da história, cultura e valores da sociedade (FLOOD, 2016; LALAMI, 2008; ROBERTS, 2007; WILSON, 2018), tal representação está diretamente relacionada ao papel social da mulher como reprodutora (COOKE, 1994; FLOOD, 2016; ROBERTS, 2007). Uma segunda hipótese é que as militantes argelinas se utilizaram desta disputa de representações tanto para a participação política dentro da Frente de Libertação Nacional (FLN) (FLOOD, 2016; PEREGO, 2015; ROBERTS, 2007; VINCE, 2010), quanto a FLN a utilizou para atrair o apoio popular e da opinião pública internacional (FLOOD, 2016; PEREGO, 2015; ROBERTS, 2007; SLYOMOVICS, 2016; VINCE, 2010).

Durante a Guerra, as mulheres desafiaram e subverteram seus papéis tradicionais, participando da luta armada e ocupando espaços públicos, "[a] rebelião das mulheres argelinas teve duas frentes: foi simultaneamente uma rebelião contra a ocupação colonial e contra as

4 Tradução livre, em original: "(1) the community's—or the nation's—most valuable possessions, (2) the principal vehicles for transmitting the whole nation's values from one generation to the next, (3) bearers of the community's future generations— or, crudely, nationalist wombs, (4) the members of the community most vulnerable to defilement and exploitation by oppressive alien rulers, and (5) those most susceptible to assimilation and cooption by insidious outsiders"(ENLOE, 2014, p.108).

atitudes restritivas da sociedade tradicional argelina" (SALHI, 2010, p.116, tradução nossa[5]). No entanto, com o final da Guerra, foram os valores associados à mulher como protetora moral das famílias e transmissora das tradições muçulmanas que foram evidenciados (FLOOD,2016; LALAMI, 2008; ROBERTS, 2007; SALHI, 2010; VINCE, 2010). Como Roberts (2007) coloca, "enquanto as mulheres forem tipicamente construídas como portadoras simbólicas da nação, será negada a elas qualquer relação direta como agentes nacional" (ROBERTS, 2007, p.391, tradução nossa[6]).

A partir disto, compreende-se que entender as representações e papéis sociais femininos que foram construídos durante a Guerra de Independência e que se tornaram parte do projeto de nação pós-colonial da FLN traz importantes insights para refletir sobre a condição e a participação política das mulheres argelinas atualmente. Parte da compreensão de porque tão pouco foi feito em direção à emancipação feminina após a independência e porque as mulheres foram as primeiras e mais atacadas pelos conservadores fundamentalistas implica compreender o papel que lhes foi relegado no projeto de nação da FLN, e, também, entender por que as mulheres, enquanto coletivo, não foram incluídas na construção do Estado pós-independência. Assim, perceber a formação das estruturas de gênero pós-coloniais na Argélia e a agência feminina abrem portas para uma maior compreensão acerca do papel feminino na construção do Estado, em movimentos de resistência, e a questionar por que projetos anticoloniais consolidam estruturas patriarcais.

Em *Our fighting sisters* (2015), Nathalya Vince delimita temporalmente a Libertação Nacional entre 1954 e 2002, por perceber que tal processo não teve seu fim com a independência política da França, mas estendeu-se até o final da Guerra Civil, em 2002. Segunda a autora, as dinâmicas da libertação continuam estendendo-se pelas décadas posteriores, e mantém-se durante a Guerra Civil. Em resenha do livro, Enloe (2018) retoma essa escolha temporal como essencial para o estudo das estruturas de gênero argelinas, uma vez que a disputa sobre o papel e o espaço feminino continua mesmo após a independência. Por este motivo, o recorte temporal deste estudo segue o mesmo período.

5 Tradução livre, em original: "[t]he rebellion of Algerian women had two fronts: it was simultaneously a rebellion against the colonial occupation and against the restrictive attitudes of traditional Algerian society" (SALHI, 2010, p.116).

6 Tradução livre, em original: "as long as women are typically constructed as the symbolic bearers of the nation, they will be denied any direct relation to national agency" (ROBERTS, 2007, p.391).

O SURGIMENTO E ASCENSÃO DOS NACIONALISMOS ARGELINOS

A Argélia foi o primeiro território ultramar ocupado pela França pós-napoleônica, marcando o início de seu Segundo Império. A ocupação francesa na Argélia desestruturou qualquer forma de organização econômica pré-colonial (LIPPOLD, 2005). Um fator importante na construção da narrativa colonial francesa era o ideal do europeu salvador, que se atrelou à tentativa de que os colonizados abandonassem tradições religiosas e culturais constituintes da identidade muçulmana (YAZBEK, 2010). O governo francês decretou que todos os argelinos que abandonassem as práticas islâmicas receberiam o status de cidadão nato francês. Assim, ocorreu uma tentativa de que os argelinos assumissem os padrões sociais, religiosos e culturais europeus. Estas tentativas tornaram a prática do islamismo uma força de resistência contra a colonização e as fortaleceram enquanto parte da identidade argelina (YAZBEK, 2010).

É neste contexto que surgiram os grupos nacionalistas argelinos, como a Estrela Norte Africana (ENA) que depois de dissolvido devido a repressão francesa tornou-se a União dos Muçulmanos Norte-Africanos (UMNA); com ênfase na relação entre religiosidade e política. Posteriormente, houve a criação do Partido do Povo Argelino (PPA) e que deu origem à Organização Especial (OS), grupo que teria um papel central na luta armada contra a França (YAZBEK, 2010). Em resposta ao surgimento destes grupos, o Estado colonial atuou violentamente para reprimi-los. No entanto, uma série de fatores tornaram as forças nacionalistas impossíveis de serem detidas. Internacionalmente, as revoluções do século XX e as mobilizações em direção a uma "sociedade global", como a criação da ONU, fortaleceram as forças sociais locais, influenciando os movimentos argelinos (BARCLAY; ANN CHOPIN; EVANS, 2017).

A participação dos argelinos na Segunda Guerra Mundial no exército francês, e a independência do Marrocos, também atuaram no amadurecimento do nacionalismo argelino. Por incluírem nos seus exércitos milhares de argelinos para lutarem durante as Guerras Mundiais, a França concedeu aos veteranos de guerra a cidadania francesa (GALLAGHER, 2002). Os que permaneceram em território africano formaram parte da nova elite militar, e parte deste grupo migrou para a Europa, iniciando uma comunidade argelina em Paris, que seria a responsável pela gênese intelectual dos movimentos de libertação. Ainda, o próprio Partido Comunista francês e outras organizações intelectuais francesas contribuíram e apoiaram os movimentos de libertação (VISENTINI, 2010).

O ENA (Étoile Nord Africaine - North African Star) foi fundado em Paris, em 1926, por trabalhadores das indústrias francesas do Maghreb e objetivava a independência do Norte da África. O partido foi dissolvido em 1937, por temor do governo francês de que suas ambições se mostrassem contagiosas (FOIS, 2017). Ao ENA seguiu-se a criação do PPA (Parti du Peuple Algérien - Algerian People's Party), continuando o projeto deste (SAJED, 2019). O PPA foi perseguido pelo governo francês a partir de 1946, e, posteriormente, substituído pelo MTDL

(Mouvement pour le triomphe des libértés démocratiques - Movement for the Triumph of Democratic Freedoms), que, inicialmente, deveria manter os princípios e objetivos do PPA, buscando legalizá-lo, mas que acabou por rachar quando uma ala menos reformista optou pela resistência armada. Havia ainda um segundo grupo dissidente, a Organization Spéciale (OS), que tinha como objetivo combater o colonialismo fosse de maneira legal ou ilegal. A dissolução da OS pela polícia francesa levou estes militantes para o MTDL, causando a cisão que formou, portanto, a FLN (Frente de Libertação Nacional), e a MNA (Mouvement National Algérien) (SAJED, 2019).

Neste momento é possível perceber três projetos nacionais, defendidos pelos grupos de libertação, que representam os ideais e interesses das diferentes elites que comandavam estes processos, e nem sempre compartilhavam de interesses e objetivos similares para o Estado independente. Horne (2006) propõe uma divisão de 3 correntes nacionalistas argelinas: a religiosa, a libertária e a revolucionária, cada uma com um projeto de nação distinto. O projeto liberal buscava a assimilação com os franceses na base da igualdade de direitos, ou seja, manutenção do domínio francês, mas com a identidade argelina e a igualdade de direitos ao povo (SAJED, 2019). A UDMA (Democratic Union of the Algerian Manifesto), que defendia este projeto, foi dissolvida em 1956, agrupando-se à FLN. O projeto de corrente religiosa buscava o retorno a um passado anterior à colonização, com enfoque na restauração das práticas religiosas, linguísticas e valores deste passado, no entanto, não defendia a emancipação política nacional, mas um nacionalismo linguístico e religioso (SAJED, 2019).

Já o projeto revolucionário socialista, que permaneceu realizada a independência, carregava os ideais terceiro-mundistas e dos partidos socialistas que o apoiaram, era defendido pelo PCA, e depois pelo MTDL/MNA e pela FLN (SAJED, 2019). A FLN alcançou um tipo de monopólio dos movimentos de libertação através de uma disputa de poder acirrada (SAJED, 2019). A partir de 1956 a FLN passou a exigir a dissolução de todos os outros movimentos e partidos (SAJED, 2019) até que, ao final da década de 1950, "nacionalismo passou a ser sinônimo de independência, e o Movimento Nacional passou a ser identificado com a FLN" (FOIS, 2017, p.108, tradução nossa[7]). Devido a este desfecho das disputas de poder durante a libertação, este trabalho terá como enfoque a atuação da FLN.

7 Tradução livre, em original: "nationalism became synonymous with independence, and the National Movement became identified with the FLN" (FOIS, 2017, p.108).

GUERRA DE INDEPENDÊNCIA DA ARGÉLIA (1954-1962): A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA LIBERTAÇÃO NACIONAL

Assume-se a Guerra de Independência argelina como o momento de construção do projeto de nação pós-colonial, e, portanto, como o momento em que ocorre a reestruturação e transformação das instituições organizativas da sociedade, dentre as quais as de gênero. A sociedade argelina até o momento era fortemente caracterizada pela hierarquização colonial, e as relações de gênero também seguiam essa estruturação. A subjugação das sociedades colonizadas também passou por uma subjugação das mulheres na hierarquia social (OYĚWÙMÍ, 1997). Através da disputa entre o Estado colonial e os Movimentos de Libertação sobre a narrativa nacional e a identidade argelina, abre-se espaço para uma redefinição do papel das mulheres na sociedade pós-independência e uma reorganização das estruturas de gênero (ROBERTS, 2007; SALHI, 2010; VINCE, 2010).

A participação das mulheres argelinas na Guerra de Independência é, com frequência, diminuída ou invisibilizada, embora seu papel na libertação nacional tenha sido central. Estima-se que cerca de 11.000 mulheres participaram da libertação nacional, embora militantes afirmem que a quantidade foi maior (FLOOD, 2016). Apesar de estruturas patriarcais limitantes e que com frequência apagavam as vozes das argelinas, "[as] mulheres argelinas sempre desempenharam papéis importantes nas mudanças em sua sociedade" (SALHI, 2010, p.113, tradução nossa[8]). A centralidade de uma narrativa masculina reflete a profundidade da herança colonial em reconstituir a história a partir dos preceitos ocidentais, dentro os quais as mulheres não assumem espaços públicos ou violentos (OYĚWÙMÍ, 1997; SJOBERG; VIA, 2010).

Um dos principais papéis das mulheres argelinas na Libertação não foi, porém, prático, mas simbólico, na medida em que em torno da condição da mulher construiu-se uma série de representações nacionais da identidade argelina. Estes foram mobilizados tanto pelas campanhas de Libertação Nacional, quanto pelo Estado francês, como forma de enfraquecer estes movimentos e afirmar sua dominação sobre o povo argelino (PEREGO, 2015; SALHI, 2010). No que concerne às representações femininas durante a Libertação Nacional é necessário destacar o debate acerca do véu, uma vez que nenhum outro símbolo tenha demarcado tanto a relação colonial e a visão orientalista sobre as mulheres muçulmanas quanto este (YEGENOGLU, 1998).

O discurso francês representou o véu como um instrumento de submissão feminina, utilizado para ocultar as mulheres e mantê-las "envoltas em trevas e impregnadas de tradição, para manter essas mulheres distanciadas da modernidade" (PEREGO, 2015, p.361, tradução

8 Tradução livre, em original: "[the] algerian women have always played major roles in effecting change in their society" (SALHI, 2010, p.113).

nossa[9]), reforçando uma retórica orientalista. A perspectiva orientalista aqui se manifesta através de uma mistificação feminina de caráter objetificante, as mulheres são vistas como *puzzles* a serem desvendados, mas não sujeitos. Para os franceses, o véu era o símbolo da incivilidade e do caráter repressivo da sociedade argelina e do islã (PEREGO, 2015), e o desvelamento representaria a assimilação à cultura francesa, a vitória simbólica do colonizado, a submissão do povo argelino, "a penetração da ideologia ocidental no coração sagrado da família argelina" (FLOOD, 2016, p.3, tradução nossa[10]).

Essa busca por "modernizar" as mulheres argelinas e apagar sua relação com elementos tradicionais da sociedade islâmica também manifesta um desejo de impor uma socialização ocidentalizada sobre as comunidades colonizadas. Esse processo assume uma dimensão de gênero por ser esta uma ferramenta de poder colonial. Assim, ao impor às mulheres argelinas uma representação de gênero mais ocidentalizada, o Estado francês estaria consolidando mais profundamente a relação colonial. Nesse sentido, os processos de construção de uma identidade de gênero nos termos ocidentais e da hierarquia de gênero é inseparável da construção de uma relação colonial (OYĚWÙMÍ, 1997).

As representações e papéis sociais das mulheres argelinas na luta pela independência nacional

Ao afirmar o papel simbólico da participação das mulheres argelinas na independência nacional não negamos sua participação prática, mas ressaltamos a centralidade do status social e das representações femininas, especialmente sobre os corpos, na disputa política (ROBERTS, 2007; WILSON, 2018). O papel das mulheres argelinas era um ponto essencial desta disputa, seja como evidência da inferioridade e incivilidade do povo colonizado, seja como resistência do povo argelino frente à colonização (LALAMI, 2008). Na raiz desta significância estava a associação das mulheres à sobrevivência da identidade argelina e seu papel na construção de uma nova nação, relacionado ao papel reprodutivo - tanto no sentido de darem a vida às novas gerações, darem vida à nova nação, quanto à responsabilidade outorgada às mulheres na transmissão da cultura, história e valores para as próximas gerações (LALAMI, 2008; ROBERTS, 2007). Nesse sentido, o Estado francês buscava ocidentalizar e assimilar as mulheres como forma de apagar a identidade e cultura argelina. Ao mesmo tempo, os Movimentos nacionalistas buscavam conquistar o apoio da população feminina contra o colonialismo, associando a sua libertação a libertação nacional (SALHI, 2010).

9 Tradução livre, em original: "shrouded in darkness and steeped in tradition as to thereby keep these women distanced from modernity" (PEREGO, 2015, p.361).

10 Tradução livre, em original: "the penetration of Western ideology into the sacred heart of the Algerian family" (FLOOD, 2016, p.3).

CC BY NC SA

Com a inserção das mulheres na luta política, nos anos 1950, o seu papel social começa a se modificar. A FLN buscou integrá-las na luta nacionalista por perceber que a participação feminina lhes dava credibilidade - tanto nacionalmente, demonstrando a popularidade e confiança no movimento (LALAMI, 2008), quanto internacionalmente, atraindo os olhares da opinião pública internacional[11]. A propaganda nacionalista em âmbito internacional com imagens de mulheres militantes foi empregada pela FLN como forma de afirmar a legitimidade do Movimento e como uma "uma arma importante no combate à representação do nacionalismo como um movimento minoritário liderado por fanáticos religiosos" (VINCE, 2010, p.455). Nesse sentido, Djamila Bouhired, uma militante sentenciada à morte pelo Estado colonial tornou-se, através de campanhas internacionais, símbolo da resistência e da luta nacionalista argelina (LALAMI, 2008, p.24).

Já as representações construídas pelo Estado colonial eram carregadas de um caráter orientalista, em que as mulheres submissas eram prova da inferioridade e do atraso do povo, do enigmático e do subjugado colonizado. Para fazer frente à campanha internacional da FLN, o Estado francês moveu uma campanha pró-colonial na qual afirmava que a manutenção da Argélia francesa era a única forma de modernizar a sociedade e emancipar as mulheres argelinas (PEREGO, 2015). Na narrativa francesa, emancipar as mulheres era equivalente a adquirir valores, costumes e aparências ocidentais, especialmente, associando o islã à opressão feminina. Essa disputa era, em suma, "sobre quem poderia provar para os estrangeiros que era mais capaz de cuidar da Argélia e de seu povo" (PEREGO, 2015, p.357, tradução nossa[12])[13].

Em contrapartida às ações francesas, os militantes da FLN reforçavam o papel do islamismo e das tradições argelinas enquanto resistência ao colonialismo (PEREGO, 2015). Além disso, a FLN trabalhou para mostrar a contradição por trás da campanha francesa e expor a forma como o exército francês promovia uma série de atividades que violavam os direitos e a liberdade dessas mulheres - desde a imposição de vestimentas ocidentais em zonas e instituições francesas e da humilhação e exposição pública de meninas argelinas à tortura e violência física e sexual utilizada contra militantes ou afiliadas à militantes da causa argelina (PEREGO, 2015; SALHI, 2010).

11 A campanha internacional da FLN mobilizou tamanho engajamento a ponto de historiadores afirmarem que a independência argelina foi uma guerra ganha diplomaticamente mais do que militarmente (VINCE, 2010).

12 Tradução livre, em original: "over who could prove to outsiders that they were best able to care for Algeria and its people" (PEREGO, 2015, p.357)

13 Os franceses utilizaram-se de duas estratégias nesta disputa. Primeiro, "French officials concocted imaginary representations of Muslim women through staging events or creating images and texts supposedly reflecting reality but in actuality skewing it" (PEREGO, 215, p.357), distribuindo estas imagens na mídia internacional; ou então, buscavam alterar a realidade de fato, persuadindo ou coagindo mulheres a mudarem seus hábitos - especialmente referente às vestimentas - fotografando-as e divulgando internacionalmente. O mito da exclusão política das mulheres antes de que a França lhes advisse a benevolência da participação política era utilizado para justificar que muitas mulheres escolhessem continuar com seus costumes e tradições "retrógradas" (PEREGO, 2015).

Longe das câmeras, os soldados e oficiais franceses não se continham em utilizar a violência contra as mulheres argelinas, inclusive através da tortura (PEREGO, 2015). Além disso, a violência empregada contra as mulheres foi utilizada como ataque não apenas a elas, mas às suas famílias e ao povo argelino como um todo. A característica central deste tipo de violência é exatamente representar um ataque à honra, e, portanto, simultaneamente à subjetividade e coletividade (SALHI, 2010).

Neste sentido, a batalha sobre a significado do uso do véu ganha destaque tanto nos discursos franceses quanto nacionalistas. Anteriormente à independência, o véu já representava a disputa entre assimilação e resistência. Por um lado, o discurso colonial girava em torno da necessidade de modernizar, civilizar, libertar a Argélia e suas mulheres, sustentando a relação colonial do europeu salvador (FLOOD, 2016; PEREGO, 2015; ROBERTS, 2007; VINCE, 2010; WADOWIEC, 2013; YEGENOGLU, 1998). A narrativa francesa colocava o véu como um instrumento de submissão feminina, como um objeto para ocultar as mulheres, e oprimi-las. A batalha colonial por dominar o Oriente, por desvendar esse território, é refletida no desejo de desvelar as mulheres muçulmanas - é o véu que marca o limite do poder colonial (YEGENOGLU, 1998).

Para os nacionalistas a utilização do véu simbolizava exatamente o oposto: a libertação das mulheres e da sociedade argelina da relação colonial. O véu significava ao mesmo tempo a recusa a ser dominada, submissa à França, e a reafirmação da identidade argelina e muçulmana. Durante a libertação, ele foi ressignificado enquanto um instrumento de luta política, através do qual se transportavam objetos de maneira secreta e, simbolicamente, reafirma a identidade nacional independente. Nesse sentido, o véu simbolizava a liberdade nacional, a resistência política e a identidade argelina e muçulmana independente (FLOOD, 2016; ROBERTS, 2007).

A FLN promovia a ideia de que não era necessário ocidentalizar-se ou desvelar-se para ser livre. Essa narrativa se construía tanto através da participação midiática da FLN como através da utilização do véu como instrumento de ação política. Em relação à presença midiática, a FLN promoveu fortemente a participação de ativistas ocupando espaços públicos e discursivos, principalmente internacionalmente, como nas Nações Unidas e em veículos de mídia internacionais. Figuras femininas como Zohra Drif, Djamila Amrane Minne, Djamila Bouhired e Djamila Boupacha ficaram conhecidas como grandes militantes da libertação nacional (FLOOD, 2016). Por outro lado, mulheres da FLN utilizavam a ideia francesa de subordinação e passividade para passarem despercebidas, e escondiam embaixo dos véus remédios, alimentos e armamentos destinados ao movimento de libertação (FLOOD, 2016). Em ambas as frentes, o uso do véu era evidenciado como um elemento de força e identidade nacional para essas militantes.

As mulheres como reprodutoras de violência e o conflito com o espaço privado

O processo de independência complexifica-se ao levar-se em conta a atuação direta das mulheres na luta e na nação em formação. Movimentos nacionais, enquanto forças sociais, estão repletos de relações de poder e perpassados pela estrutura de gênero (ENLOE, 2014). O movimento de libertação argelino se constrói a partir da perspectiva masculina e reflete essa percepção da relação colonial (SALHI, 2010). Aqui novamente evidencia-se a intersecção de gênero na relação colonial. A subjugação das sociedades coloniais não se limita a inferiorização do homem colonizado, mas também contém uma diferenciação binária de gênero, em que as mulheres são duplamente inferiorizadas. O Estado colonial é um Estado intrinsecamente patriarcal e violento (OYĚWÙMÍ, 1997). A partir disto, a inserção feminina na Libertação Nacional representa um desafio não apenas às estruturas coloniais, mas também às estruturas patriarcais.

As mulheres assumiram um papel essencial na luta armada contra as forças francesas, foram elas que frequentemente estiveram à frente de serviços de carregamento de suprimentos e, principalmente, encarregadas de proferir ataques terroristas. Debaixo dos véus, as mulheres escondiam e transportavam cartas, dinheiro, remédios e até mesmo armas. Já vestidas à moda ocidental, elas adentravam s áreas francesas e depositavam explosivos. Os ataques terroristas e ações que necessitavam de maior mobilidade dentro dos cenários urbanos, controlados pelos franceses, frequentemente eram realizados por mulheres, uma vez que as forças francesas consideravam a ausência do véu como um símbolo da adesão feminina à causa colonial (SALHI, 2010).

A utilização da estética ocidental e a percepção das mulheres como dóceis e passivas permitia, portanto, que estas militantes atuassem politicamente (FLOOD, 2016). Neste sentido, as combatentes utilizaram-se da narrativa francesa de modernização e salvação das mulheres argelinas como estratégia de ataque. Elas enganavam as tropas francesas infiltrando-se em seus espaços, mobilizando a fantasia colonial da mulher argelina moderna e ocidental contra o próprio colonizador (WILSON, 2018).

O movimento de libertação nacional, porém, também foi construído através de estruturas de poder de gênero (ENLOE, 2014). Apesar de participarem ativamente como combatentes durante os anos de conflito e a FLN constantemente mobilizar esta participação como propaganda internacional, Flood (2016) argumenta que documentos do grupo e de seus líderes reportavam que a participação feminina era percebida como temporária, e que com a independência presumia-se que as mulheres deveriam retornar aos seus papéis tradicionais no espaço doméstico. A inserção da mulher na esfera pública e sua emancipação nos pós independência eram percebidas como a imposição de valores sociais ocidentais (FLOOD, 2016).

Apesar de terem sido parte fundamental do movimento de libertação, as mulheres não tiveram suas demandas e pautas inseridas no Estado pós-Independência. No pós-indepen-

dência, as mulheres argelinas não foram reconhecidas como militantes e combatentes em igualdade aos homens. Uma vez que contextos de militarização e guerra são hipermasculinizados, este cenário contrapõe as normas de gênero tradicionais. A partir disso, a atuação das mulheres é lida apenas em termos simbólicos e passivos, que reforçam e validam os papéis de gênero (ENLOE, 1993).

A violência e a guerra são características consideradas intrínsecas ao ser masculino, perpetuado pela divisão do trabalho e das estruturas sociais de gênero: a mulher garante a manutenção do lar privado e da família, garantindo a reprodução da espécie e da cultura; ao homem, é concebida a esfera pública, a violência e a guerra, em que deve fornecer alimento e proteção ao lar, ao doméstico (ABRAHÃO; VIEL, 2018). A capacidade de reproduzir e perpetuar a violência não é considerada parte do comportamento feminino. Isso nega às mulheres o reconhecimento enquanto atores na guerra, porque vai de encontro ao seu papel social estabelecido no âmbito doméstico e na esfera privada. Ademais, mesmo quando inseridas em contextos tipicamente masculinos, a mulher é enquadrada em moldes de comportamento, estética e ação masculinizados (SJOBERG; VIA, 2010).

Assim, mesmo com o engajamento uma participação política feminina mais ampla e a afirmação constitucional de que homens e mulheres eram dotados dos mesmo direitos e deveres, isto não foi posto em prática (SALHI, 2010). O que ocorreu foi um enfoque no papel privado feminino: como mulheres criaram homens capazes de lutar contra o domínio colonial; como as mulheres honrosamente passaram aos seus filhos a cultura, os valores, e os costumes argelinos e garantiram a perpetuação destes nas gerações futuras (SALHI, 2010). Ao participarem da luta de libertação e abrirem espaço para o debate acerca dos papéis de gênero na sociedade, as mulheres argelinas constataram e experienciaram como as estruturas patriarcais não se findam com o domínio colonial, mas persistem e se interseccionam com a colonialidade, legados que precisariam ser confrontados na nação pós-independência (SALHI, 2010).

O ESTADO NACIONAL E A EMERGÊNCIA DA GUERRA CIVIL ARGELINA (1991-2002): DIREITOS EM DISPUTA

Após a conquista da Independência, porém, as mulheres não foram chamadas a participar da construção do novo Estado. Enquanto cerca de 11.000 mulheres participaram da Guerra, na Primeira Assembleia Constituinte, em 1962, elas ocuparam apenas 10 das 194 cadeiras (AMRANE-MINNE; ABU-HAIDAR, 1999; MARZOUKI, 2010). A partir de 1963, a FLN passou a rejeitar os ideais de "emancipação das mulheres" e a adquirir uma postura cada vez mais conservadora em relação à posição social destas (MARZOUKI, 2010).

A vulnerabilidade tanto física quanto social das mulheres argelinas evidenciou-se nos anos seguintes através de uma série de leis que limitaram seus direitos e sua participação na esfera pública (FLOOD, 2016), e intensificou-se com a popularização e crescimento dos grupos fundamentalistas a partir do governo de Chadli Bendjedid (1979-1992). Nestes 13 anos, os grupos fundamentalistas adquiriram cada vez mais espaço e influência, pressionando o Estado e logrando a aprovação de iniciativas legislativas, especialmente em relação aos direitos das mulheres e à família (SALHI, 2010).

Ainda que as veteranas de guerra e centenas de universitárias tenham se organizado em defesa de seus direitos por meio de petições e mobilizações nas ruas, em 9 de junho de 1984 foi aprovado o Código da Família, "que combinava ressonâncias napoleônicas com as doutrinas islâmicas da sharia" (FLOOD, 2016, p.6, tradução nossa[14]), reduzindo o status das mulheres ao de menores na sociedade. Além disto, o Código legalizava a poligamia, proibia a adoção e dificultava largamente a solicitação de divórcio por parte das esposas. Neste momento, o Estado argelino deixava evidente que iria aliar-se aos fundamentalistas e sacrificar a condição das mulheres a fim de manter o poder (FLOOD, 2016; MARZOUKI, 2010; SALHI, 2010).

Durante a década de 1980, a Argélia também sofreu uma forte crise econômica em decorrência da queda do preço mundial de petróleo em 1985, sua principal *commodity* (CLAPHAM, 1996). A crise levou o governo argelino a adotar medidas de maior abertura econômica, privatizações e redução de gastos públicos (IZERROUGENE, 2017). Ademais, a falta eficiência do governo em relação aos serviços públicos, o aumento da dívida externa, uma forte explosão demográfica e o grande aumento do desemprego foram fatores que agravaram a situação social e econômica da Argélia (YAZBEK, 2010). O descontentamento com o Estado cresceu rapidamente e uma onda de manifestações passou a assolar o país.

Estas manifestações foram fortemente apoiadas pelos movimentos fundamentalistas em ascensão, sendo o principal deles a Frente Islâmica de Salvação (FIS) (IZERROUGENE, 2017). A partir da pressão por parte da população, o governo iniciou uma abertura política em 1991 e pôs em andamento eleições democráticas, que indicavam uma vitória do FIS. Com a derrota iminente, no entanto, a FLN cancelou as eleições, prendeu diversos membros do partido islâmico e proibiu a continuação do mesmo (YAZBEK, 2010). Este movimento marcou o início da guerra civil entre FIS e FLN, que se estendeu até 2002.

14 Tradução livre, em original: "which combined Napoleonic resonances with Islamic sharia doctrines" (FLOOD, 2016, p.6).

A Construção da narrativa nacional sobre a Libertação e os novos papéis de gênero

O grande contraste entre as posições sociais das mulheres argelinas na Guerra de Independência e nos anos seguintes está intimamente relacionado às representações sociais construídas e papéis sociais atribuídos a elas no novo Estado. As mulheres argelinas não se encaixam em um binômio simples, em que ora são agentes nas dinâmicas sociais, ora são passivas a elas, mas sua posição social relaciona-se a uma estrutura de gênero mais complexa (FLOOD, 2016). O espaço destinado às mulheres na construção da narrativa nacional sobre a Guerra de Libertação é essencial para se compreender de que forma as representações femininas atuaram como definidoras do status social e político das mulheres na Argélia pós-independência.

No pós-independência foram os homens que definiram a narrativa nacional sobre a Libertação, as mulheres não tiveram voz nesta construção uma vez em que sua participação não era considerada agência de fato, mas vista como auxílio, apoio ou ajuda. Essa deslegitimação da participação feminina, e sua consequente exclusão dos mitos nacionais sobre a Libertação levou a um esquecimento da própria atuação das mulheres na Independência (COOKE, 1994). Quando a presença feminina era reconhecida, era interpretada como um desvio dos papéis tradicionais femininos.

Esta reconstrução discursiva da participação feminina na Guerra foi movida pelo próprio Estado argelino. As alas mais conservadoras da FLN, lideradas por alguns dos mais importantes líderes da Libertação, conseguiram barrar quase toda agenda progressista no governo e associá-la à ocidentalização e à subversão da cultura muçulmana argelina (FLOOD, 2016). Nesse cenário, as veteranas de Guerra encontravam-se divididas entre querer reivindicar seus direitos, seu espaço político e contar sua experiência, "mas descobrir que dar voz a tais memórias ia contra a narrativa nacional dominante" (FLOOD, 2016, p.5, tradução nossa[15]).

Na sociedade pós-colonial, a maternidade adquiriu papel ainda maior na construção de representações femininas, e enquanto reprodutoras, as mulheres tornaram-se cada vez mais as responsáveis pela unificação nacional, pela transmissão e manutenção dos valores e símbolos nacionais. Esse papel, uma vez que enfocava a domesticidade feminina, em detrimento de uma participação pública e política, implicou a perda de voz política e capacidade de agência nas dinâmicas institucionais nacionais (FLOOD, 2016; ROBERTS, 2007; WILSON, 2018). Quando os ataques a civis começaram e a violência da Guerra Civil se generalizou, foram as mulheres as primeiras e maiores atacadas, muitas das violências foram específicas de gênero, ou expressavam essa relação. A Guerra Civil foi o marco de transformação de uma violência simbólica e estrutural, advinda dos silenciamentos do Estado, para uma violência física direta promovida pelos fundamentalistas (FLOOD, 2016).

15 Tradução livre, em original: "but finding that to voice such memories went against the dominant national narrative" (FLOOD, 2016, p.5).

Ataques específicos às mulheres ocorriam quando estavam em lugares públicos considerados masculinos, ou não vestidas adequadamente, ou engajavam-se em atividades consideradas "ocidentalizadas". Estes envolviam violência física, humilhação pública, e até mesmo o uso de ácidos. Essas punições demonstravam que a disputa sobre os papéis de gênero e o espaço ocupado pelas mulheres é central no fundamentalismo, e que a violência física é o instrumento utilizado por esses grupos para controlar o corpo feminino e instigar o terror social (SALHI, 2010). Por outro lado, a partir das resistências e da coragem das argelinas que se levantaram contra os fundamentalistas, surge uma nova representação destas mulheres. As feministas argelinas tornaram-se um símbolo de resistência ao conservadorismo e fundamentalismo (AMRANE-MINNE; ABU-HAIDAR, 1999).

A extensão da luta anticolonial frente aos novos obstáculos à emancipação feminina

Após o fim da guerra de independência, havia um certo consenso de que as mulheres deveriam retornar às suas casas e aos seus papéis tradicionais dentro do lar (SALHI, 2010). Uma vez que o confronto terminou, as veteranas de guerra foram socialmente rejeitadas e deixadas de lado em suas posições oficiais no governo ou em seus antigos empregos. Muitas também foram repudiadas por seus maridos e familiares, que passaram a valorizar ideais femininos que se encaixassem nos papéis domésticos, em vez de veteranas de guerra. Assim, as mulheres que participaram diretamente dos confrontos foram isoladas, pois não se enquadravam mais nos novos papéis esperados das mulheres argelinas em um período pós-libertação (SALHI, 2010).

Com o descontentamento frente ao governo e as pressões dos grupos fundamentalistas, a implementação de políticas como o Código da Família, amenizaram a população, mas trouxeram um sentimento de traição às veteranas, que construíram o movimento de libertação e lutaram ao lado dos líderes que agora ocupavam o Estado (IZERROUGENE, 2017). A partir da insurgência da guerra civil, em 1991, as mulheres argelinas passaram a se organizar politicamente em torno da causa feminina (ENLOE; IBRAHIMI; SIGERT; VINCE, 2018; SLYOMOVICS, 2016).

As veteranas da libertação que compuseram estes grupos buscaram difundir suas histórias e contrapor a falsa retórica do discurso nacionalista para as gerações futuras. Elas organizaram passeatas e cartazes, reivindicando democracia e a manutenção dos ideais de emancipação estabelecidos ao início da guerra de independência. Esses atos políticos traziam os nomes das mulheres que lutaram pela emancipação feminina durante a guerra (SALHI, 2010; SLYOMOVICS, 2016), demonstrando que a resistência ao fundamentalismo as conectava, "relembr[ou] as mulheres dos papéis revolucionários que elas desempenharam em um passado não muito distante durante a luta argelina pela independência nacional e as

CC BY NC SA

estimulou a manter seus papéis como agentes de mudança e coesão social" (SALHI, 2010, p.113, tradução nossa[16]).

Buscando consolidar o movimento, as feministas argelinas passaram a organizar redes de solidariedade globalmente, principalmente, entre movimentos feministas islâmicos. Para estas mulheres, grupos como o FIS, realizam uma grande inversão dos valores que a fé islâmica busca estabelecer. Neste sentido, há a ambição de novas interpretações das leis islâmicas, evidenciando que o islamismo não defende a subjugação e opressão feminina, mas que os diferentes modos de interpretar as fontes religiosas, utilizados pelos grupos conservadores, que reforçam as estruturas patriarcais da sociedade (SALHI, 2010). Muitas das veteranas de guerra, assim como o próprio ideal da Libertação Nacional, veem no islamismo um elemento de resistência ao domínio colonial, isto se verifica na força política em torno do véu nos dias de guerra e se mantém ainda hoje no que ele representa para a identidade das mulheres argelinas.

O pós-independência refletiu a responsabilidade dessas mulheres em não apagarem a memória de sua presença na libertação, e de evidenciarem que a luta anticolonial não é apenas uma luta nacional, mas também uma luta coletiva por emancipação e liberdade. Neste sentido, a luta anticolonial, a partir de uma perspectiva feminista, continua enquanto se mantém o engajamento destas mulheres em lutarem pelos seus direitos, por sua voz, para legitimarem sua memória e seu espaço político nacional (ENLOE; IBRAHIMI; SIGERT; VINCE, 2018).

CONCLUSÃO

Durante a libertação nacional, as mulheres argelinas desempenharam um papel prático e simbólico na luta anticolonial. As disputas de significado em torno do véu, da religiosidade e do status social da mulher foram centrais na luta de libertação, e evidenciam como as estruturas coloniais e orientalistas interseccionam-se às de gênero. Tanto nacionalistas quanto colonizadores buscaram utilizar a luta feminina inserida na sua propaganda internacional, uma vez que incentivava a adesão ao projeto e evidenciava credibilidade popular. Também, as mulheres participaram destas disputas e da luta de libertação, desafiando seus papéis tradicionais, participando da luta armada e ocupando espaços públicos.

Após o fim da guerra a representação dos papéis femininos relacionava a mulher enquanto protetora moral das famílias e transmissora das tradições muçulmanas à construção da nova nação argelina, e, assim, afastando-as da construção do Estado e da esfera pública. Além disso, o ambiente político-social permaneceu hipermasculinizado, com as disputas de poder

16 Tradução livre, em original: "remind[ed] women of the revolutionary roles they played in the not too distant past during the Algerian struggle for national independence, and stimulates them to maintain their roles as agents of change and social cohesion" (SALHI, 2010, p.113).

dos grupos fundamentalistas e nacionalista. As mulheres, então, não são percebidas como capazes participarem de conflitos, ou do próprio ambiente da guerra, uma vez que vai de encontro ao seu papel social estabelecido no âmbito doméstico. Isto associa-se à ideia de que a inclusão da mulher na esfera pública representava a imposição de valores ocidentais, e que estas deveriam atuar na transmissão dos valores nacionais no lar. A partir dos retrocessos legais e da ascensão dos fundamentalismos ao Estado, as veteranas e universitárias argelinas voltam a organizarem-se politicamente e atuarem publicamente. Tais organizações demonstram uma nova forma de agência política feminina desafiando as estruturas de gênero e papéis sociais impostos a elas, e a possibilidade de novas reestruturações de papéis de gênero futuras.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jéssica; VIEL, Paula. Liderança Feminina: O Espectro da Masculinização das Mulheres e os Desafios da Desigualdade de Gênero Em Posições de Poder. *41º Congresso Brasileiro de Ciências de Comunicação*. Joinville, 2018.

AMRANE-MINNE, Danièle Djamila; ABU-HAIDAR, Farida. Women and Politics in Algeria from the war of Independence to our day. *Research in African Literatures*, v. 30, n. 3, p. 62-77, 1999.

BARCLAY, Fiona; CHOPIN, Charlotte Ann; EVANS, Martin. *Introduction: settler colonialism and French Algeria*. 2018.

CLAPHAM, Christopher. *Africa and the International System: The Politics of State Survival***.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

COOKE, Miriam. Arab women Arab wars. *Cultural Critique*, n. 29, p. 5-29, 1994.

ENLOE, Cynthia. *Bananas, beaches and bases: Making feminist sense of international politics*. Berkeley: University of California Press, 2014.

ENLOE, Cynthia; IBRAHIMI, Khaoula. T.; SIEGERT, Nadine; VINCE, Natalya. Our Fighting Sisters: nation, memory and gender in Algeria, 1954–2012. *Women's History Review*, v. 27, n. 1, p. 120-129, 2018.

FANON, Frantz. *Os condenados da Terra***.** Trad. Enilce Rocha e Lucy Magalhães. Juiz de Fora: UFJF, 2005.

FLOOD, Maria. Women resisting terror: imaginaries of violence in Algeria (1966–2002). *The Journal of North African Studies*, v. 22, n. 1, p. 109-131, 2017.

FOIS, Marisa. Algerian Nationalism: From the Origins to Algerian War of Independence. *Oriente Moderno*, v. 97, n. 1, p. 89-110, 2017.

GALLAGHER, Nancy. Learning lessons from the Algerian War of Independence. *Middle East Report*, n. 225, p. 44-49, 2002.

HORNE, Alistair. *A Savage War of Peace: Algeria 1954–1962***.** New York: New York Review Books, 2006.

IZERROUGENE, Bouzid. 2017. Argélia: A Tirania da identidade e a Ascensão fundamentalista. *Afro-Ásia*, n. 21-22, p. 275-312.

LALAMI, Feriel. L'enjeu du statut des femmes durant la période coloniale en Algérie. *Nouvelles questions féministes*, v. 27, n. 3, p. 16-27, 2008.

LIPPOLD, Walter Günther Rodrigues. O pensamento anticolonial de Frantz Fanon e a Guerra de Independência da Argélia. *Monographia (FAPA)*, v. 1, p. 1-20, 2005.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. *Revista Estudos Feministas*, v. 22, p. 935-952, 2014.

MARZOUKI, Nadia*. Images of Manipulation: Subversion of Women's Rights in the Maghreb*, 2010.

OYĚWÙMÍ, Oyèrónkẹ́ . *The invention of women: Making an African sense of western gender discourses*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.

PEREGO, Elizabeth. The veil or a brother's life: French manipulations of Muslim women's images during the Algerian War, 1954–62. *The Journal of North African Studies*, v. 20, n. 3, p. 349-373, 2015.

PETERSON, V. Spike. Gendered identities, ideologies, and practices in the context of war and militarism. In. ENLOE, Cynthia. *Gender, war, and militarism: feminist perspectives*. Bloomsbury Publishing USA, p. 17-29, 2010.

ROBERTS, Katherine A. Constrained Militants: Algerian Women 'in-between' in Gillo Pontecorvo's The Battle of Algiers and Bourlem Guerdjou's Living in Paradise. *Journal of North African Studies*, v. 12, n. 4, p. 381-393, 2007.

SAID, Edward. *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente***.** Trad. Tomás Rosa. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SAJED, Alina. How we fight: Anticolonial imaginaries and the question of national liberation in the Algerian war. *Interventions*, v. 21, n. 5, p. 635-651, 2019.

SALHI, Zahia Smail. The Algerian feminist movement between nationalism, patriarchy and Islamism. *Women's Studies International Forum*, v. 33, n. 2, p. 113-124, 2010.

SJOBERG, Laura; VIA, Sandra. *Gender, war, and militarism: feminist perspectives***.** Santa Barbara: Praeger, 2010.

SLYOMOVICS, Susan. "Hassiba Ben Bouali, If You Could See Our Algeria": Women and Public Space in Algeria. *Hawwa*, v. 14, n. 2, p. 226-236, 2016.

VINCE, Natalya. Transgressing boundaries: gender, race, religion, and "Françaises musulmanes" during the Algerian War of Independence. *French Historical Studies*, v. 33, n. 3, p. 445-474, 2010.

VISENTINI, Paulo. *A África na política internacional*. Curitiba: Juruá, 2010.

WADOWIEC, Jaime. Muslim Algerian Women and the Rights of Man: Islam and Gendered Citizenship in French Algeria at the End of Empire. *French Historical Studies*, v. 36, n. 4, p. 649-676, 2013.

WILSON, Siona. Severed images: Women, the Algerian War of Independence and the mobile documentary idea. *International Journal of Francophone Studies*, v. 21, n. 3-4, p. 233-254, 2018.

YAZBEK, Mustafa. *A revolução argelina***.** São Paulo: Editora UNESP, 2010.

YEGENOGLU, Meyda. *Colonial fantasies: Towards a feminist reading of Orientalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ZINE, Jasmin. Between orientalism and fundamentalism: The politics of Muslim women's feminist engagement. *Muslim World Journal of Human Rights*, v. 3, n. 1, 2006.

DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.17740

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Saindo do armário ontológico: a identidade árabe *queer* a partir das teorias das Relações Internacionais

Ríllari Ferreira Castro e Silva
San Tiago Dantas
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: rillariferreira2@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0005-1434-6285

Leonardo Pagano Landucci
San Tiago Dantas
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: leonardo.landucci@unesp.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7298-9300

Resumo: Nas últimas décadas, o debate das Relações Internacionais se voltou para espaços e atores esquecidos pelas perspectivas tradicionais, como as identidades árabe e *queer*. Dominada por discursos hegemônicos do Norte Global e heteronormativos, a disciplina apresentou resistência em tirar do armário ontológico a intersecção entre ambas. Sendo assim, o artigo busca discutir o espaço da intersecção entre árabe e *queer*, por meio da análise teórico-bibliográfica dos estudos identitários na disciplina e acerca do homocolonialismo. Como estudo de caso, levanta-se a cobertura midiática da Copa do Mundo de 2022 por trazer à tona a intersecção como pauta do evento.

Palavras-chave: *queer*, árabe, Copa do Mundo do Catar.

Coming out of the ontological closet: Queer Arab identity through the theories of International Relations

Abstract: In the past few decades, International Relations debates have turned to spaces and actors forgotten by traditional perspectives, as the Arab and queer identities. The study field, dominated by Global North's hegemonic and heteronormative discourses, displayed a resistance to take out of the ontological closet the intersection between both. Thus, the article proposes to discuss the space for the Arab-queer intersection, through the theoretic-bibliographical analysis of identity studies in the field and of homocolonialism. As a study case, the media coverage of the 2022 World Coup was selected, for bringing to light the intersection as a discussion during the event.

Keywords: queer, Arab, Qatar World Coup.

Saliendo del armario ontológico: la identidad árabe queer desde las teorías de las Relaciones Internacionales

Resumen: En las últimas décadas, el debate sobre Relaciones Internacionales ha virado hacia espacios y actores olvidados por las perspectivas tradicionales, como las identidades árabes y queer. Dominada por discursos hegemónicos del Norte Global y heteronormativos, la disciplina mostró resistencia a sacar del armario ontológico la intersección entre ambos. Por lo tanto, el artículo busca discutir el espacio de intersección entre árabe y queer, a través del análisis teórico-bibliográfico de los estudios de identidad en la disciplina y sobre el homocolonialismo. Como caso de estudio, se destaca la cobertura mediática del Mundial 2022 por sacar a la luz la intersección como agenda del evento.

Palabras clave: queer, poscolonial, Copa del Mundo de Qatar.

Recebido em 23/11/2023
Aceito em: 17/09/2024

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

A Copa do Mundo da FIFA de 2022 foi marcada por uma histórica celebração da cultura árabe e da religião muçulmana. Sua importância, no entanto, foi superada por uma visão parcial orientalista em relação às festividades do evento. Isso porque desde o anúncio da Copa, "o discurso midiático internacional foi profundamente focado em elucidar alegações de corrupção, leis imigratórias, direitos das mulheres, problemas relacionados à comunidade LGBTQIA+ e preocupações sobre mudança climática" (SWART, HUSSAIN, 2023, p. 200, tradução nossa[1]).

Esse evento marcou expectativas tanto da parcela muçulmana do globo, como explica Putra (2023), quanto da parcela ocidental e o engajamento de cada uma das partes foi recebido com ignorância cultural, como afirmam Swart e Hussain (2023). Para discutir acerca dessa dinâmica discursiva e tendo em vista sua relevância e atualidade, o presente artigo busca inserir tais debates dentro das discussões teóricas de Relações Internacionais, assim como expandir as limitações das mesmas.

O armário, dentro das Relações Internacionais (RI), é uma metáfora acerca da constante exclusão dos Outros dentro da disciplina. Isso porque a mesma foi construída com uma cor, um gênero, uma sexualidade e uma etnia, em geral, relacionadas ao Norte Global e que ainda se mantém em seu âmago. É a partir de tais esquemas que entendemos o espaço de análise teórica acerca da intersecção árabe/muçulmana[2] e *queer*.

Desse modo, antes de analisarmos o discurso acerca da Copa do Mundo de 2022, precisamos discorrer sobre as dificuldades de se pensar tal temática dentro das RI. Tendo em vista as contribuições pós-positivistas, selecionamos debates que incluem não apenas o Outro, mas constroem seus argumentos para além de binarismos e simplificações eurocêntricas. Em linhas gerais, opta-se pela união entre as perspectivas Pós-Coloniais, o Construtivismo Crítico e a teoria *Queer,* pensando na interseccionalidade da temática e das teorias.

A partir de tal discussão bibliográfica, partimos para os discursos em torno da realização da Copa do Mundo no Catar, dando foco à mídia como principal promotora de tais discursos.

1 "Western media discourse has been profoundly focused on elucidating corruption allegations, immigrant laws, women's rights, LGBTQ community issues, and climate change concerns" (SWART, HUSSAIN, 2023, p. 200).

2 Apesar de reconhecermos a importância de separarmos a etnia, "árabe", da religião, "muçulmana", utilizamos ambas como uma, tendo em vista que o pensamento colonial, como vamos demonstrar, adiciona camadas raciais e étnicas à islamofobia. Nesse sentido, não queremos dizer especificamente da vivência de tal etnia ou religião, mas da representação ocidental universalizante de tais categorias individuais. Ainda, também, ao longo do texto fazemos referência às pessoas muçulmanas que estão em todo o globo e não somente aquelas que estão localizadas nos países de etnia árabe.

De acordo com Yüksel (2013) e o Modelo Cascata[3], a mídia nos é relevante por ser co-constitutiva em relação aos demais atores sociais. Desse modo, o discurso colonialista que iremos analisar no presente artigo não é apenas produzido pela mídia, como também reproduzido, caracterizando-a tanto como ator quanto como espaço de atuação para outros atores no Sistema Internacional.

Sendo a mídia relevante, é necessário selecionarmos o veículo midiático que usaremos para conduzir nossos argumentos em torno de tal discurso. Para isso, selecionamos o G1, plataforma do Grupo Globo, devido ao seu alcance numérico e foco para política internacional, como afirma Thussu (2000, p. 217). Além disso, realizamos um recorte de notícias a partir das propostas de Souza (2004), ressaltando notícias em que a temática aparecia de forma latente em seu conteúdo e respeitando uma proposta de seleção quantitativa que foque em profundidade da análise e não no tamanho da amostra.

A partir do modelo Cascata, podemos entender a maneira pela qual interesses como os do BRICS e a dominação do Norte Global frente à veiculação de notícias se dá. Por tal motivo, para o presente trabalho, foi realizada a seleção de um veículo brasileiro, o G1 como objeto de análise. Estudos recentes demonstram que o BRICS, na configuração midiática internacional surge como uma fonte contestadora (THUSSU, 2021). Portanto, consideramos produtivo esse recorte, reforçando os achados de Barbosa (2022) sobre a islamofobia no Brasil.

A partir de tais considerações, levanta-se a questão: qual o espaço da intersecção árabe *queer* nos discursos em torno da Copa do Mundo de 2022? De forma similar, questões como seu espaço dentro da literatura de RI e dos estudos *Queer* também objetivam ser debatidas. Para tanto, o artigo é dividido em três partes que buscam tirar a identidade árabe *queer* de seu armário ontológico.

Em "Abrindo a porta do armário", primeira seção, buscamos discutir como os debates de identidade adentraram as RI, focando nas contribuições Pós-Coloniais e Construtivistas Críticas. Em "O armário escancarado", as intersecções entre as mesmas e a teoria *Queer* são apresentadas, construindo o argumento teórico para a última seção. Finalmente, em "A Copa do Mundo no Catar e a luta contra o(s) armário(s)", discutimos o conceito de homocolonialismo nos discursos do estudo de caso aqui proposto.

3 O Modelo Cascata versa sobre as maneiras pelas quais múltiplos atores influenciam e são influenciados pela mídia. De tal maneira, não existe uma supremacia dos veículos midiáticos na formação da opinião pública ou uma percepção Estado cêntrica da formação de narrativas.

ABRINDO A PORTA DO ARMÁRIO

O campo das RI foi forjado sob moldes eurocêntricos que reproduziram e impuseram sob diversos Estados uma série de conceitos e valores que integram a perspectiva eurocêntrica. Devido a isso, a corrente Pós-colonial encontra certos entraves dentro da disciplina, especialmente nos círculos mais tradicionais que apresentam certa resistência, por justamente teorizar de forma crítica os preceitos fundadores das RIs e buscar formas alternativas de conceituar e pensar esses preceitos fundadores. Conforme Silva e Bodenmüller (2018, p. 55) "A Europa, ao forjar o caráter pretensamente universal e de construção coletiva destes conceitos [eurocêntricos], age de modo a negar e subjugar os saberes e as historicidades de povos não-europeus e não-ocidentais", de modo que a essa imposição finda por anular qualquer tipo de diversidade daqueles que são submetidos.

É através dessa compreensão que os estudos Pós-coloniais ganham mais força a partir da descolonização afro-asiática, do "surgimento" do terceiro mundo entre 1950 e 1960 (BALLESTRIN, 2013), e a partir dos escritos de Said (2007), Spivak (2010) e Bhabha (1998). Nas RIs, o Pós-colonialismo se volta ao estudo e entendimento das relações de dominação e subordinação após os processos de colonização e busca produzir uma crítica ao viés etnocêntrico do internacional moderno (NOGUEIRA, 2021).

Essa corrente teórica tem a conclusão de que diversas dinâmicas empreendidas durante a colonização ainda persistem mesmo após o seu fim, o que leva a uma perpetuação de dinâmicas políticas e econômicas baseadas numa relação de colonialidade e que estão intrínsecas na estrutura dos Estados. Mais, essas estruturas ultrapassam as dinâmicas políticas e econômicas e ecoam em dinâmicas culturais, sociais, identitárias, epistêmicas, raciais, de sexualidade e de gênero. O Pós-colonialismo busca contestar o lugar da Europa e do Ocidente como produtores universais de conhecimento, cultura e identidades, colocando o Ocidente como centro e os demais como o "Outro" que deveria ser evitado, controlado, civilizado e educado. Esse lugar assumido pelo Ocidente fez com que o Sistema Internacional fosse construído para "garantir a manutenção de poder do Ocidente" (SILVA; BODENMÜLLER, 2018, p. 58).

O Pós-colonialismo busca então retirar o Ocidente do lugar de superioridade na produção universal de valores e visibilizar as narrativas marginalizadas e apagadas, indo além do que foi estabelecido como universal. Para Ballestrin (2013, p. 91):

> Mesmo que não linear, disciplinado e articulado, o argumento pós-colonial em toda sua amplitude histórica, temporal, geográfica e disciplinar percebeu a diferença colonial e intercedeu pelo colonizado. Em essência, foi e é um argumento comprometido com a superação das relações de colonização, colonialismo e colonialidade.

CC BY NC SA

Na crítica pós-colonial, Said (2007), Spivak (2010) e Bhabha (1998) tratam das questões culturais, profundamente impactadas pelas dinâmicas de colonização. Especialmente Said (2007) articula sua crítica em torno de uma mudança de "identificação do olhar" (CARVALHO, 2001), tendo um enfoque naqueles que foram colonizados e tiveram suas narrativas apagadas e/ou reescritas pelo colonizador. Spivak (2010) trata da subalternidade dos sujeitos colonizados que são colocados em um lugar de silêncio e têm suas narrativas sempre intermediadas por outros. Bhabha (1998) se volta a pensar o lugar da identidade, teorizando acerca do "não-lugar" que seria ocupado pelos sujeito/s "Outro/s" (BHABHA, 1998).

Os três autores reivindicam por outras perspectivas, retirando o "Outro" do lugar de objeto a ser estudado e o transportando para o lugar daquele que enuncia não somente suas próprias narrativas como também produz conhecimento. Ao colocar em evidência o "Outro", o Pós-colonialismo revisita a questão das identidades visto que, antes de tudo, há a corrente desumanização dos sujeito/s "Outro/s" o colocando em um não-lugar. Juntamente ao não-lugar há o apagamento das diferentes identidades que não são/estão conforme a identidade colonial.

Em síntese, o Pós-colonialismo busca transpor os essencialismos em que sujeitos que passaram por processos de colonização (o "Outro") são categorizados. Esses essencialismos são responsáveis pela manutenção do Sistema Internacional de Estados que é colonial e funciona sob a produção e reprodução de normas dominantes sobre identidades que permanecem sem história (SANKARAN, 1993). Ou seja, isso ocorre em função do domínio do "Outro", reduzindo, marginalizando, apagando e violentando sujeitos dissidentes, como a população *queer*.

Diferentemente das teorias supracitadas, a teoria Construtivista, ao longo de sua construção, se fortaleceu no *mainstream* acadêmico por seu tom moderado, ou, aos moldes de Adler (1999), por assumir uma posição de meio-termo entre o positivismo e seus críticos. Ao longo dos anos, no entanto, o Construtivismo expandiu seu debate, principalmente, fora do eixo hegemônico, como Fierke e Jorgensen (2001) apresentam. Por consequência, muitos autores buscaram se distanciar das perspectivas iniciais, especialmente, a de Wendt (1999), se opondo ao Construtivismo Convencional, como Das (2009) explica.

Apesar de concordarem acerca da mutabilidade das relações internacionais e do peso das relações sociais para sua construção, um fator alterou profundamente o debate do Construtivismo, o fazendo incluir novas identidades, autores e o papel da cultura e da linguagem em suas discussões: a virada linguística. Esse fenômeno, foco de Debrix (2003), lançou luz sobre os efeitos da linguagem para a construção do internacional e abriu a porta para diversas contribuições dentro do meio acadêmico.

Em suma, como aponta Das (2009), para autores como Wendt (1999), o importante é entender o efeito da construção social na esfera global, dando ênfase para uma relação co-constitutiva entre agente e estrutura, mas privilegiando o último. Por outro lado, os conhecidos como Construtivistas Críticos, como o próprio Debrix (2003), vão pensar a realidade social e tal relação como inseparável do discurso, preferindo outros termos menos essencializantes para o que Wendt (1999) aponta como estrutura.

Outro exemplo de ressignificação por parte dos Críticos é a própria ideia de intersubjetividade. Sendo reconhecida por ambas as categorias como o conhecimento compartilhado a partir das interações sociais, a intersubjetividade para os Críticos aparece como consequência direta do discurso. Em outras palavras, o discurso é "o espaço no qual o conhecimento intersubjetivo é criado, sustentado, transformado e, consequentemente, se torna constitutivo da realidade social" (HOLZSCHEITER, 2013, p. 03, tradução nossa[4]).

Para o presente trabalho, foi selecionada tal perspectiva específica dentro do Construtivismo Crítico, apresentada por Holzscheiter (2013). De maneira breve, pensamos as relações internacionais como inseparáveis do discurso, sendo também frutos da intersubjetividade, como define o Construtivismo "espesso"[5]. Além disso e de maneira primordial, reconhece-se o discurso a partir de seus efeitos produtivos, em uma relação de texto em contexto.

A partir de Doty (1996) e Debrix (2003) é adotada, para o presente texto, uma posição que privilegia o discurso como construtor máximo do poder, segundo a definição foucaultiana. A perspectiva habermasiana, de Onuf (2013), por exemplo, acaba focando em atos de fala e deixando o entendimento de lógicas de poder entre discursos para o segundo plano, privilegiando a linguagem e a discursividade como uma das formas de exercer poder.

Desse modo, o Construtivismo Crítico torna-se vital para o presente estudo e para outros que desejam analisar as culturas, além de ser justamente com tais perspectivas foucaultianas que o mesmo vai se unir a teorias pós-coloniais e criticar perspectivas etnocêntricas. A partir das propostas aqui apresentadas, buscaremos entender como o *queer* se configura para as RI.

O ARMÁRIO ESCANCARADO

A teoria *Queer* parte da crítica às normas que regem todo o sistema mundial e, consequentemente, as identidades, surgindo como uma possibilidade de agrupamento de todos

4 "the space where intersubjective meaning is created, sustained, transformed and, accordingly, becomes constitutive of social reality." (HOLZSCHEITER, 2013, p. 03).

5 A divisão entre Construtivismo "espesso" e "fino" recorre ao argumento de que o primeiro reconhece as relações sociais como inseparáveis do discurso, enquanto o segundo vai pensar no discurso a partir de instituições (HOLZSCHEITER, 2013, p. 06).

que não se encaixam na norma. Ou seja, a teoria *Queer* se volta ao estudo e pesquisa de tudo aquilo que não é normativo, buscando desestabilizar as normas (que são excludentes). Nessa concepção, as relações estabelecidas ao redor do globo se baseiam numa estrutura de sexo-gênero que é socialmente construída e moldada para atender aos interesses daqueles que se encaixam na norma.

Essa teoria resgata e transforma o significado do "*Queer*", o tirando do lugar de xingamento utilizado para discriminar corpos dissidentes e o colocando numa autoafirmação positiva, reivindicando para si a capacidade de definição dos corpos fora da norma. Exatamente por se colocar contra a norma "que o *queer* propaga, mas, sobretudo, a instabilidade dos corpos que não se conformam" (PEREIRA, 2012, p. 373), tensionando a arena internacional e nacional.

Dessa maneira, o *queer* englobaria todos aqueles sujeitos dissidentes e fora da norma, não se restringindo somente a pessoas LGBTQIA+ como também abarcando, por exemplo, uma crítica *Queer/Trans of Colour* que explora os conceitos de sexualidade e gênero como parte de um sistema maior de poder e normalização, indo além da figura de pessoas homossexuais e incluindo "sujeitos heterossexuais não normativos, como a figura do terrorista muçulmano ou do insurgente que é produzido como perigosamente pervertido por meio de discursos de racialização" (RICHTER-MONTPETIT, 2018, p. 225).

A teoria *Queer* chega nas RI por meio da investigação de como a estrutura de poder internacional é moldada por lógicas normativas e/ou não normativas baseadas em gênero e sexualidade, indo além da simples adição das categorias "gênero" e "sexualidade" nas análises. Como afirmam Richter-Montpetit e Weber (2017, p. 3), "os estudos *Queer* estão mais interessados nas implicações políticas das construções binárias e não binárias da identidade, entendendo a identidade como algo que é naturalizado por meio de práticas culturais, em vez de natural em si".

Além disso, essa corrente teórica investiga como essa construção baseada em gênero e sexo, que guia todas as interações - seja a nível internacional seja a nível doméstico - funciona e como produz uma ideia de normal/anormal, estando os sujeitos *queer* na anormalidade (RICHTER-MONTPETIT; WEBER, 2017). Dentro das RIs, a teoria *Queer* busca ultrapassar as normas socializadoras de gênero e sexualidade na política internacional (e interna) e perturbar essa "normalidade" baseada na existência de corpos dissidentes.

A partir disso surge a ideia de pensar na possibilidade de uma intersecção entre a teoria *Queer* e a teoria Pós-colonial. O desafio de encontrar intersecções surge quando se tem que a teoria Pós-colonial parte de uma visão do Sul Global colonizado, enquanto a teoria *Queer* é gestada no Norte Global. Junto a isso esbarra-se numa dificuldade de traduzir o próprio termo *Queer* para outras línguas. Pereira (2015, p. 416) reforça que "o próprio termo *queer*, cuja dificuldade de tradução faz com que viaje aos mais diversos lugares conservando-se em inglês, sinalizaria uma geopolítica do conhecimento" à qual o pensamento pós-colonial se opõe.

Apesar disso, ambas as teorias têm pontos de encontro em comum, pois, antes de tudo, partem de locais de questionamento das normas vigentes. "Se o cânone é eurocêntrico, hétero e branco, o *queer* faz troça desse lugar, dessas Teorias e de sua universalidade pressuposta, assim como fustiga sua heteronormatividade" (PEREIRA, 2015, p. 416). De forma semelhante, o pensamento pós-colonial investiga como essa universalidade, que engloba também a dimensão de sexo-gênero e a imposição de um sistema que correspondia aos padrões dos Estados colonizadores, foi construída e permanece mesmo após o final da colonização, "desconfiando" (PEREIRA, 2015, p. 416) da pretensa universalidade e essencialização a partir do Norte Global.

Em suma, ambas as teorias interpretam a norma sexo-gênero[6] vigente como uma construção e imposição do sistema colonial. Corpos e identidades *queer* são construídos como fora da normalidade a partir da diferença colonial que lhes foi imposta, pois é impossível separar "corpos abjetos, sexualidades dissidentes de localização geográfica, língua, história e cultura" (PEREIRA, 2015, p. 418). Tanto a teoria *Queer* quanto a teoria Pós-colonial teorizam e se abrem para outros corpos e identidades que foram apagadas, excluídas e violentadas por serem dissidentes.

Assim, o encontro entre a teoria *Queer* e a teoria Pós-colonial somente é possível porque ambas são "movimentos de abertura para Outros, de inserção de teorias-outras e de outras formas de pensar e ser" (PEREIRA, 2015, p. 417). Partindo do entendimento de que há uma norma de sexo-gênero que rege as normas - internacionais e domésticas - e que finda por excluir identidades dissidentes "Outras", uma teoria *Queer* Pós-colonial se proporia a se abrir, reconhecer, entender e escutar essas identidades "Outras", num movimento que as colocaria em evidência.

Partindo para nossa outra teoria de foco, o Construtivismo, é interessante reconhecer a distância epistemológica entre grande parte da bibliografia construtivista e as propostas da teoria *Queer*. Isso se reflete, principalmente, na limitação da literatura que busca entender o *queer* a partir da sua construção social, utilizando-se de bases construtivistas. Nesse sentido, para além de ressaltarmos as distâncias entre ambas abordagens, buscaremos território firme em outro espaço teórico, o do Feminismo das Relações Internacionais.

A partir dos estudos feministas das RIs, duas incongruências aparecem. Como explicam Locher e Prügl (2001), a primeira é a dificuldade dos construtivistas supracitados em aprofundarem seus debates sobre a construção do poder, especialmente em sua relação com gênero, inserindo-o a partir de subtextos na sustentação do poder. Em suma, apesar de reconhecerem o gênero como uma construção social, seus esforços para entender sua lógica de poder são inexistentes, excluindo o poder de seu gênero - predominantemente masculino - e sua sexualidade - heteronormativa -, como aponta também Sjoberg (2017, p. 69).

6 Aqui levamos em consideração que a norma sexo-gênero é aquela que compreende como ideal a figura masculina, branca, heterossexual, cisgênero e pertencente ao Norte Global.

Um segundo ponto relevante reside no próprio entendimento do saber e de sua construção de normatividades opressivas. Como mencionamos, a virada linguística foi muito importante para o desenvolvimento do Construtivismo, mas sua vertente habermasiana focou pouco na atuação produtiva de poder do discurso, preferindo, como reiterado, se debruçar sobre os atos de fala e suas consequências normativas. De acordo com Locher e Prügl (2001), essa dificuldade de amplitude da análise da lógica de poder afastou feministas de adentrar no debate construtivista.

Tais questões apontam para o fato de que a formulação de uma lente construtivista pode significar a exclusão e a opressão (SJOBERG, 2017, p. 72). Essa opressão está, nas palavras da autora, relacionada à violência da inclusão, defendida pelos autores habermasianos. Segundo ela, autores como Onuf (2013) não reconhecem as consequências da inclusão na norma de atores desviantes, ou *queer*.

De tal modo, existe uma incongruência inerente entre o Construtivismo tradicional e habermasiano e a teoria *Queer*: o papel das normas. Em Kratochwil (1991) e Onuf (2013), as normas são centrais para a inclusão dos atores nos arranjos sociais internacionais. Em outras palavras, não existiria relação social sem a intersecção com alguma norma, por meio de um ato de fala. Esse foco normativo afastou qualquer possibilidade de intercâmbio frutífero entre a teoria *Queer* e tais autores, tendo em vista o foco dos primeiros na desestabilização da norma, como reforça Sjoberg (2017).

Partindo para contribuições foucaultianas dentro do Construtivismo que reconhecem a lógica de produção do poder, principalmente, a partir do conhecimento, tal relação se torna menos dificultosa. Como Weber (2016, p. 14) propõe, um estudo *queer* a partir das proposições de Foucault apresenta frutos importantes, sendo em tal ponto que propomos uma ponte entre a teoria *Queer* e o Construtivismo Crítico. Se reconhecermos a heteronormatividade e suas dissidências a partir de uma lógica de produção e reprodução de discursos, a partir da intersubjetividade, podemos entender os efeitos de poder da sexualidade e do gênero de forma ampla.

Tomando Weber (2016), Doty (1996) e as contribuições de Construtivistas Críticos foucaultianos, podemos reconhecer as lógicas de exclusão do Sistema Internacional sobre o *queer*, o discurso em torno das mesmas e sua sustentação. Tais pontes ontológicas e metodológicas, unidas à epistemologia Pós-Colonial e aos engajamentos com a teoria *Queer*, nos fornecem a profundidade necessária para entender o espaço que a identidade árabe/muçulmana apresenta nas RI e na luta pela voz de comunidades não-hegemônicas e *queer*.

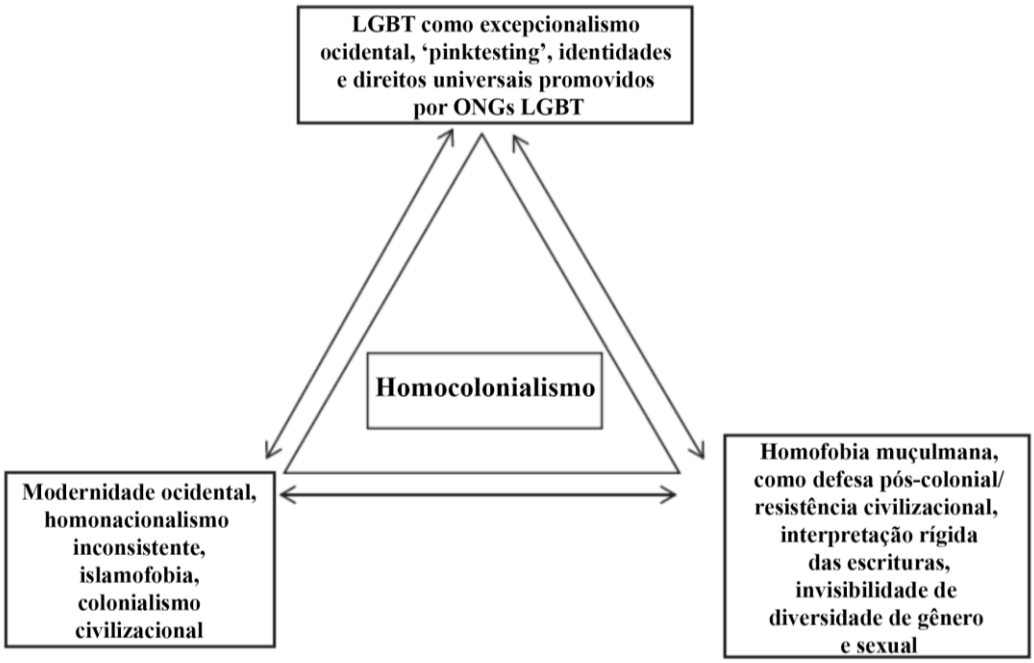
CC BY NC SA

A COPA DO MUNDO NO CATAR E A LUTA CONTRA O(S) ARMÁRIO(S)

Apesar de se relacionar com toda a literatura supracitada, a intersecção entre a identidade árabe e *queer* apresenta limitações em seu tratamento teórico tanto pelos estudos *queer* quanto pelo construtivismo e pela teoria pós-colonial. De um lado, pela teoria *Queer* e pelo Construtivismo Crítico, apresentam-se conceitos que não apenas se originam no Norte Global, como são sustentados em seu próprio discurso, ou seja, ambas teorias constantemente operam dentro de um marco epistemológico e ontológico construído e reforçado por teóricos do Norte Global. Por outro, nas perspectivas Pós-Coloniais, há uma tendência em não centralizar as questões relacionadas a sexualidade na literatura mais influente é evidente, apesar de encontrarmos a intersecção em outras literaturas (QUIJANO, 2009; REA; AMANCIO, 2018; SILVEIRA, 2014).

Essas dificuldades, no entanto, são contornadas a partir de uma literatura que busca construir pontes teóricas e ontológicas, entendendo tais processos identitários a partir de suas subjetividades. Para isso, recorremos a Rahman (2018; 2019), cuja contribuição permite uma análise da identidade árabe *queer* a partir de sua definição de homocolonialismo. Para o autor, a mesma seria uma relação social refletida a partir da interação de três discursos centrais: a modernidade ocidental e a Islamofobia, a comunidade LGBTQIA+ como excepcionalismo ocidental e o universalismo identitário e a homofobia muçulmana.

Figura 1: Homocolonialismo



Fonte: RAHMAN, 2018, p. 106, tradução nossa.

De tal modo, construímos nosso argumento tomando como base os três discursos interconectados e co-constituintes, assim como a literatura teórica previamente apresentada, criando pontes para o entendimento do nosso estudo de caso em questão: a Copa do Mundo do Catar. Iniciando em um debate identitário acerca da modernidade ocidental, partindo para os movimentos sociais LGBTQIA+ e seu universalismo, e terminando de maneira breve na reprodução da homofobia baseada no Islã, a presente seção discorre sobre as maneiras em que a identidade árabe e *queer* foi acionada durante a cobertura do evento esportivo.

Nosso ponto de partida para a discussão é a modernidade ocidental, que pode ser definida como "uma máquina geradora de alteridades que, em nome da razão e do humanismo, exclui de seu imaginário a hibridez, a multiplicidade, a ambiguidade e a contingência das formas de vida concretas" (CASTRO-GÓMEZ, 2005, p. 87). Essa definição é crítica ao projeto totalizante e universalista da modernidade, cuja assimilação reforça laços coloniais e reproduz discursos de superioridade.

Em suma, a modernidade se tornou a lente para subjugar o Outro, especialmente, o Outro árabe/muçulmano. Como Said (2007) apresenta, os encontros entre o Ocidente e o Oriente foram marcados pela construção do segundo pelo primeiro. Em outras palavras, ao invés de reconhecer as construções sociais desses conceitos, utilizando-se de lentes da superioridade da modernidade, o Ocidente fez o Oriente entendível e, de maneira geral, o criou, criando a si no processo. Esse movimento é denominado pelo autor como Orientalismo.

Central à narrativa do Orientalismo está a religião e, especialmente, a islamofobia. Mais do que um preconceito direcionado à comunidade religiosa do Islã, a islamofobia pode ser definida a partir de outras duas vertentes, apresentadas por Dos Santos (2016). Segundo a autora, a islamofobia apresenta tanto uma corrente racial quanto uma étnica, para além da religiosa, que caracterizam não apenas o discurso de superioridade a partir do Ocidente, como agrupamento cultural, mas também da própria superioridade branca, frente à racialização e etnicização da religião em questão, como pontua Putra (2023).

Tais discursos, como o Orientalismo e a islamofobia, são centrais para entendermos o engajamento do Ocidente com os discursos sobre a comunidade *queer* árabe. Isso porque, antes de tudo, tal comunidade é composta, a partir desses discursos, por uma cor, uma etnia, uma religião e uma cultura subalterna e, no geral, sem voz, aos moldes de Spivak (2010). Nesse sentido, o homocolonialismo se situa, inicialmente, na colonização de todos os aspectos que circundam o intersubjetivo do colonizado antes de partir para sua sexualidade.

No contexto da Copa do Mundo no Catar, nosso estudo de caso, essa tendência se confirma no mundo do esporte. Como Swart e Hussain (2023, p. 202) afirmam, o discurso midiático, principal promotor e expansor de tais narrativas intersubjetivas, extrapola a esfera do esporte e se direciona à reprodução da superioridade do Norte Global sobre o Sul. Portanto,

não é de se surpreender que "a imagem do Catar é moldada por várias plataformas midiáticas ocidentais como um Estado muçulmano rico e corrupto" (SWART, HUSSAIN, 2023, p. 200, tradução nossa[7]).

Como Putra (2023) e Swart e Hussain (2023) argumentam, a Copa do Mundo ser sediada no Catar fazia parte de sua missão de se contrapor aos discursos islamofóbicos e colonialistas em torno do país. Em consonância com Figenschou (2013, p. 23), a Copa significaria ao Catar, além disso, mais um passo em seu processo de aproximação com potências ocidentais hegemônicas, seja em discursos ou políticas.

Nesse sentido, o movimento do Catar era de entrar na norma para não ser excluído. No entanto, aos moldes da crítica da teoria *Queer*, o custo da inclusão se reflete na islamofobia e no Orientalismo normalizados, a despeito de todos os esforços catarianos para "fugir à regra de país árabe". Esses arranjos e discursos da modernidade, sendo intersubjetivos, reforçam os custos de inclusão e aumentam a necessidade da produção de alteridades. Em toda essa lógica, mesmo com o movimento de aproximação aos discursos ocidentais, o Catar ainda é excluído e construído como Outro.

A partir de nosso caso, destacam-se dois temas de notícias da plataforma G1 como exemplos e sustentadores de tal exclusão intersubjetiva de países de maioria árabe/muçulmana. O primeiro deles reside no discurso do aproveitamento exclusivo por parte da comunidade muçulmana. É importante notarmos os destaques que pautas sociais do Catar ganharam depois de seu anúncio como sede da Copa. A preocupação, no entanto, parece ser exclusiva com torcedores e um raso sentimento de empatia com a população local.

Um exemplo desse aproveitamento exclusivo se apresenta no sentido de hipocrisia criado pela notícia de G1 (2022d). No texto, tais direitos, que apenas ganharam foco com a Copa do Mundo, aparecem contrastados com a felicidade de muçulmanos de terem um espaço de celebração da sua fé dentro do evento. Isso se vê em:

> O Catar tem enfrentado críticas de alguns países que disputam o torneio devido ao histórico de direitos de trabalhadores imigrantes, mulheres e da comunidade LGBTQ.
>
> Por enquanto, os torcedores muçulmanos estão apenas curtindo um evento que atende às suas necessidades. (G1, 2022d)

7 "the image of Qatar is shaped by the various Western media platforms as a corrupt wealthy Muslim state" (SWART, HUSSAIN, 2023, p. 200).

Distantes da celebração e dos momentos de oração dedicados à população muçulmana, a notícia parece contrastar a felicidade com a opressão. Em outras palavras, a subalternidade árabe parece estar reduzida a um espaço de sofrimento em que o Ocidente torna-se líder da humanidade e salvador da população local.

Tal narrativa aparece novamente em: "No entanto, embora os muçulmanos que assistem aos jogos no Catar possam estar desfrutando de uma experiência de torcedor melhor do que antes, não está claro se esta Copa do Mundo mudará as coisas para eles a longo prazo." (G1, 2022d). Essa citação reforça a posição de juiz adotada pelo Ocidente, averiguando os efeitos sociais e políticos permanentes de um evento esportivo de 28 dias.

Essa posição assumida pela mídia, aqui representada como o Ocidente construtor do Oriente, é a mesma argumentada por Said (2007) sobre o Orientalismo. Tirando os "árabes" e os "muçulmanos" de suas histórias, o Orientalismo midiático apresentado constrói a população como passiva e oprimida. A ideia que se cria é a de que a população local está alienada de suas próprias condições de submissão ao governo, quando, o que os discursos omitem, é um interesse apenas nos direitos dos visitantes ocidentais.

Isso apresenta-se com clareza no segundo tema: a polêmica da proibição do álcool. A partir de tal questão, a formulação da alteridade árabe/muçulmano fica evidente, como na marcação do Catar como um "país muçulmano conservador, onde beber álcool é proibido em espaços públicos." (G1, 2022b). Além disso, segundo a notícia, "desde que o Catar foi escolhido para sediar a Copa, ainda em 2010, havia intensos debates sobre o que o país, que tem uma série de restrições aos próprios cidadãos, deixaria os torcedores fazer" (G1, 2022b).

Essa preocupação seletiva com os estrangeiros, ocidentais, aparece novamente nesse estabelecimento do "Nós" e do "Eles", com uma superioridade marcada pela liberdade. No entanto, o que não é dito é que tal restrição ao consumo de bebidas nos estádios foi pensada como uma medida de segurança e que outros países, de maioria não-muçulmana e ocidentais, também restringem o consumo de bebida alcoólica em espaços públicos. Essa medida inclusive foi anunciada para as Olimpíadas de Paris de 2024 (GLOBO ESPORTE, 2023).

O álcool e sua liberalização plena, portanto, aparecem como motores da modernidade no Ocidente e comprovações de sua liberdade. Por outro lado, a atitude do Catar é construída, não como uma atitude racional e lógica, mas como uma atitude tradicional e ultrapassada. Esse dualismo entre civilização e barbárie é central para o argumento Orientalista e busca colocar o Islã como razão para o suposto atraso dos países de maioria árabe e muçulmana.

Ambos os casos reforçam essa ideia de estranhamento entre o Catar e uma cultura dita ocidental, construindo a última como secular e moralmente superior. Essa lógica afeta também grupos minoritários que são construídos como vítimas da "cultura árabe/muçulmana", a partir de um discurso da modernidade que legitima o Ocidente como líder mundial dos Direitos

Humanos e condena o resto do mundo, de maneira hipócrita. É sobre essa narrativa co-constitutiva em relação à modernidade ocidental que trataremos a seguir, tomando como base os discursos dos movimentos sociais[8].

O movimento LGBTQIA+ é o principal movimento atuante no cenário de lutas sobre a orientação sexual e a identidade de gênero. A literatura costuma indicar a revolta de *Stonewall*, em 1969, como evento marcante do movimento LGBTQIA+. Esse episódio levou à emergência de diversos outros movimentos LGBTQIA+ de libertação ao redor do mundo com demandas ligadas à igualdade. Com a ascensão do movimento LGBTQIA+, os debates relacionados aos direitos sexuais também se fortalecem, sendo introduzidos ao redor do globo a partir de uma agenda internacional de direitos humanos e fortemente associados a uma dualidade civilizado *versus* não-civilizado[9] (MASSAD, 2007).

Essa dualidade surge de uma virada provocada pelo próprio Ocidente que "Enquanto o Ocidente pré-moderno atacava o mundo da suposta licenciosidade sexual do Islã, o Ocidente moderno ataca sua suposta repressão das liberdades sexuais" (MASSAD, 2007, p. 37, tradução nossa[10]). Isso deixa nítido não somente os traços de colonialismo, como também demonstra como se deu parte da construção da imagem de Estados árabes e islâmicos como não desenvolvidos e, consequentemente, LGBTQIA+fóbicos.

Massad (2007) e Rahman (2019) concordam em dizer que a agenda internacional de Direitos Humanos, empreendida pelo Ocidente, é voltada a atender possíveis lacunas ocidentais consideradas universais. Esse entendimento foi estendido ao debate sobre direitos sexuais e, consequentemente, ao debate sobre o direito de pessoas LGBTQIA+. Houve assim, conforme Massad (2007) uma universalização dos "direitos gays" e das reivindicações do movimento LGBTQIA+ que toma como universais reivindicações por direitos e denúncias de violências sem considerar as transversalidades de cada contexto e dos diversos grupos de sujeitos dissidentes, levando em consideração somente as reivindicações e denúncias partidas do Ocidente.

Na busca por direitos a maior parte do movimento LGBTQIA+, que ganhou força ao ascender no Ocidente, finda assim, por buscar encaixar na norma excludente sujeitos dissidentes

8 Os movimentos sociais podem ser descritos como "ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas" (GOHN, 2015, p. 13). A partir disso tem-se que os movimentos sociais constituem um campo de disputa e não tem o intuito de conquistar o poder estatal (COHEN, 2003). Os movimentos sociais são considerados atores, visto que "exercem influência na opinião pública internacional e nacional e podem tensionar para reverter o sistema político de seus países e ao mesmo tempo sensibilizar os organismos internacionais sobre as suas demandas" (MARX, 2012, p. 13).

9 Estados civilizados seriam aqueles abertos aos debates sobre direitos sexuais, geralmente exemplificados em imagens de Estados ocidentais. Estados não civilizados seriam aqueles não abertos a esse debate, geralmente exemplificados em imagens de Estados árabes e islâmicos.

10 "While the premodern West attacked the world of Islam's alleged sexual licentiousness, the modern West attacks its alleged repression of sexual freedoms." (MASSAD, 2007, p. 37).

numa forma de assimilação. Essa ação é justamente contrária ao que a teoria *Queer* defende, dado que, sob essa lente teórica o que se busca é justamente o não encaixe na norma, já que essa se configura como o primeiro lugar de exclusão e violência. Assim, essa busca ferrenha por encaixar numa norma Ocidental marginaliza, violenta e exclui sujeitos árabes *queer*.

O movimento de universalizar os Direitos Humanos LGBTQIA+ é chamado de *Gay International*[11] por Massad (2007). Esse movimento faz parte de um projeto assimilacionista que assume previamente que a categoria "homossexual" é uma categoria existente em todo mundo e devido a isso a agência *Gay International* tem a missão de defender indivíduos dissidentes, atuando para que seus direitos como "homossexuais" sejam defendidos e garantidos nos locais em que não são respeitados (MASSAD, 2007, p. 163). Ao chegar em países árabes esse discurso produz dois tipos de literatura sobre a questão *queer* nestes países como forma de validar sua agência:

> (...) uma literatura acadêmica produzida principalmente por estudiosos gays europeus ou americanos brancos "descrevendo" e "explicando" o que eles chamam "homossexualidade" na história árabe e muçulmana até o presente; e relatos jornalísticos da vida dos chamados "gays" e (em menor graus de) "lésbicas" nos mundos árabes e muçulmanos contemporâneos (MASSAD, 2007, p. 163).

Especialmente quanto ao segundo tipo de literatura tomamos como exemplo notícias produzidas pela plataforma jornalística G1. Logo de início, a matéria intitulada "O que o Alcorão diz sobre a homossexualidade e por que ela é punida no mundo muçulmano" (G1, 2022c) com tom apelativo aparenta demonstrar ter uma resposta para a repressão contra pessoas LGBTQIA+ assumida previamente.

Ao longo do texto, expõe-se que não somente o Catar, como outros Estados árabes, punem indivíduos com comportamentos dissidentes. Especialmente no trecho: "Pode-se dizer que a repressão contra membros da comunidade LGBTQIA+ é maior hoje no mundo islâmico do que nas sociedades de tradição cristã, budista, hindu, confuciana ou judaica" (G1, 2022c), há uma comparação dos acontecimentos com o que ocorre em outros países, especialmente ocidentais, colocando esses como superiores. Essa comparação, além de simplista, também expõe como a islamofobia e a homofobia se encontram interligadas nos discursos ocidentais, como demonstrado na Figura 1 sobre homocolonialismo tratado na seção anterior.

Essa comparação, especialmente com o cristianismo, é impertinente dado que ao longo da matéria há a exposição de que o suposto episódio do Alcorão que reprime a homossexualidade é semelhante ao episódio que é exposto no livro sagrado cristão, a Bíblia. Somente ao

11 Gay Internacional em tradução livre.

longo do restante do texto, é que há a explicação de que não há "uma posição unitária do Islã, que, como outras religiões, engloba muitos ramos e credos diferentes, com visões ultraconservadoras [...] e outras mais liberais [...]" (G1, 2022c), apesar disso o título da matéria possui um tom islamofóbico e condenatório. Junto a isso, somente no final da matéria aborda-se o fato de que a violência contra pessoas *queer* é algo recente no Islã.

Outra matéria, também do G1 e da mesma época, aborda as razões pelas quais a Copa do Mundo sediada no Catar seria a mais polêmica até então. As duas primeiras razões são os direitos LGBTQIA+ e os protestos a favor dos direitos humanos dentro de campo (G1, 2022a), o que nos retorna ao debate sobre direitos LGBTQIA+ universais. Rahman (2019) argumenta que é preciso pensar na interseccionalidade existente na identidade árabe LGBTQIA+ para o desenvolvimento de matéria relacionado aos Direitos Humanos que não seja excludente e que não violente nenhum tipo de identidade, visto que o Ocidente estabelece um tipo ideal de LGBTQIA+. Assim, a ideia de direitos LGBTQIA+ universais não é adequada quando se transporta a discussão para países árabes, pois não considera as transversalidades de outros grupos de sujeitos dissidentes que não pertençam ao Ocidente, como a população árabe *queer*.

Fazendo um paralelo com Abu-Lughod (2012), essa questão nos leva à pergunta: pessoas LGBTQIA+ árabes precisam realmente de salvação? A necessidade do Ocidente de condenar o Oriente e classificá-lo como o "Outro", em matéria de direitos LGBTQIA+, parte do ponto de que para o Ocidente, a existência de um indivíduo árabe *queer* rompe com a dicotomia criada pelo próprio Ocidente (RAHMAN, 2019). A imposição de normas ocidentais além de demonstrar resquícios do colonialismo e imperialismo ocidental, leva ao silenciamento de narrativas locais de indivíduos árabes *queer*. A partir desse silenciamento, o movimento LGBTQIA+ ocidental se fortalece ao se utilizar da mesma narrativa do colonialismo, fazendo com que indivíduos árabes *queer* tenham suas existências e identidades invalidadas duplamente, pela islamofobia e pela homofobia.

Na outra ponta da dicotomia "Ocidente" e "Oriente", encontra-se a homofobia muçulmana, abordada aqui brevemente. A condenação do Oriente pelo Ocidente por homofobia ocorre ao mesmo tempo em que o Ocidente assume que pessoas LGBTQIA+ orientais não entendem as violências que sofrem devido ao islamismo. Apesar dessa lógica reducionista e simplista, é preciso evidenciar que pessoas LGBTQIA+ árabes não estão e não são inertes ao contexto que lhes cerca e, que, como demonstrado acima, apesar do silenciamento ocidental, há construção de uma agenda que busca demonstrar como é possível conciliar a identidade *queer* com a identidade árabe.

Uma parte do movimento LGBTQIA+ muçulmano, que busca contrapor a lógica reducionista do movimento LGBTQIA+ Ocidental, ainda encontra muita resistência ao tentar demonstrar que existem sujeitos múltiplos que partilham de identidades diversas. A resistência está justamente na dificuldade ocidental de compreensão de estruturas que não são semelhantes

às suas. Shah (2016) abre o debate sobre o engajamento de LGBTQIA+ muçulmanos, dentro de um projeto desenvolvido na Europa, que buscam construir algum tipo de diálogo mais amplo que inclua a identidade *queer*.

Essa dificuldade de reconhecer a multiplicidade de identidades também pode ser encontrada no próprio Islã, a depender da interpretação, da região e da cultura local, como a ilegalidade de pessoas *queer* dentro do Catar, evidenciado pelas notícias acima. Essa resistência parte do ponto de também compreender que, apesar dos discursos colonialistas, espaços de maioria muçulmana e/ou árabe ainda são espaços que carregam certo preconceito e, consequentemente, homofobia contra a população *queer*. Especialmente quanto a isso, Rahman (2019) nos explica que existem muitos choques internos, de maneira que há pouco espaço, na maioria das vezes, para a reinterpretação do Islã dentro de espaços de maioria muçulmana e/ou árabe.

Sobre isso, o exemplo de Shah (2016) demonstra o trabalho que uma parte do movimento LGBTQIA+ muçulmano, na Europa, vem fazendo reinterpretar o Islã de maneira que a dupla identidade (*queer* e árabe) que carregam não sejam conflitantes. Essa busca ocorre por meio de pedagogias alternativas (SHAH, 2016) e que não necessariamente são compartilhadas por práticas do Ocidente. Há uma preocupação por desenvolver novas alternativas que ultrapassem a islamofobia e a homofobia muçulmana através de soluções interseccionais que unam as duas identidades (RAHMAN, 2019; SHAH, 2016).

Outro exemplo, em um país de maioria muçulmana, é a Associação Shams da Tunísia, cujos objetivos são a expansão da discussão sobre sexualidade no país (SHAMS, 2024). Os avanços em seus debates fizeram com que houvesse, pela primeira vez na história, um candidato à presidência abertamente homossexual em 2019.

Essas interpretações ocorrem especialmente por meio da educação, de maneira a incluir indivíduos *queer* dentro do Islã. Assim há uma demanda por forjar soluções árabes *queer* para problemas árabes *queer* que não são necessariamente os mesmos problemas de indivíduos *queer* ocidentais. Esse movimento faz com que o movimento LGBTQIA+ muçulmano se fortaleça e exponha que não precisam do salvamento a partir do Ocidente.

CONCLUSÃO

Ao longo do artigo buscamos tratar das diversas nuances que rodeiam a identidade árabe *queer*, tomando como ponto de partida os debates sobre identidades nas RI, através da teoria Pós-colonial e da teoria Construtivista Crítica e o enlaçamento dessas com a teoria *Queer*. Por meio da teoria Pós-colonial expomos que não somente o campo das RI como também o que cerca a questão identitária, foram moldados sob uma matriz ocidental de poder. Essa

CC BY NC SA

matriz ocidental dividiu o globo em dois polos: Ocidente e Oriente, tendo o Ocidente assumido o lugar de produtor universal de valores e conhecimentos, ao passo em que o Oriente foi hostilizado e relegado ao lugar de "Outro".

Por meio da corrente Construtivista Crítica, podemos entender o peso do discurso e da linguagem para o entendimento do internacional. Nesse campo, ambas teorias apresentadas se unem e buscam compreender as relações no Sistema Internacional para além do que é estabelecido, criticando a perspectiva dominante e abrindo espaço para que sujeitos outros também tenham espaço.

Conjuntamente, articulamos esse debate com a teoria *Queer,* que busca desestabilizar as normas estabelecidas e ser uma forma de agrupar sujeitos que não se encaixam na norma. Sob essa corrente, as relações estabelecidas ao redor do globo se baseiam em um sistema de sexo-gênero que é socialmente moldado para satisfazer as demandas dos que se encaixam na norma.

Com a teoria Pós-colonial, que também parte do questionamento da posição Ocidental, a teoria *Queer* investiga como o sistema sexo-gênero também foi moldado socialmente de maneira que invisibiliza identidades dissidentes e fora da norma. Com o Construtivismo Crítico, o encontro ocorre de forma mais complexa e, devido a isso, nos apoiamos nos estudos feministas das RI que tratam da dificuldade de teóricos construtivistas de debaterem o sistema sexo-gênero como também um sistema de poder. Outro ponto a ser considerado nesse encontro é o fato de que alguns autores construtivistas não tratam da inclusão, dentro da norma, de atores Outros como indivíduos *queer.*

Esse debate nos encaminha para o estudo de caso aqui elencado: a Copa do Mundo de 2022. Para além do cruzamento de teorias, o cruzamento de identidades (árabe e *queer*), aborda especialmente as subjetividades presentes em ambas identidades. Utilizando do conceito de homocolonialismo (RAHMAN, 2018), nosso argumento buscou compreender as nuances presentes na Copa do Mundo do Catar.

Através da modernidade ocidental construímos o argumento de que esta se estrutura de maneira a colocar em posição de destaque o Ocidente e classifica o Oriente e, consequentemente, povos árabes e/ou muçulmanos como o "Outro" que necessitaria ser educado e dominado. Dentro dessa discussão, está a islamofobia, que além da questão religiosa, envolve também questões étnicas e raciais.

Por meio da atuação dos movimentos LGBTQIA+, compreendemos como se constrói o argumento de que pessoas LGBTQIA+ fazem parte de um excepcionalismo do Ocidente que busca ocidentalizar as regiões que não estão no seu "certo". Nesse argumento, é essencial a compreensão de que o discurso de direitos humanos LGBTQIA+ elencado pelo Ocidente não abrange as lacunas de países árabes.

No contexto da Copa do Mundo de 2022, essas questões são descritas através das notícias analisadas, que apresentam as três vertentes apresentadas acima. A modernidade ocidental e a islamofobia são evidentes por meio, primeiramente da escolha do Catar como Estado sediador, visto que este teria um histórico de violação de direitos humanos, que somente após o anúncio da sede essa questão teve mais apelo, o que justificaria a islamofobia e a repressão da população árabe/muçulmana pelo Ocidente.

Por meio das notícias, também evidenciamos que há uma exposição de países árabes como "não-civilizados" por, supostamente, rejeitarem a identidade *queer*. Além disso, as notícias apresentam um tom islamofóbico e fazem comparações com países que tem maioria de religiões outras, como o cristianismo e, somente ao final das notícias há a exposição de que a discriminação contra pessoas *queer* é algo recente no Islã.

Por último, o último tripé do homocolonialismo é a homofobia muçulmana que é concomitante ao processo de "salvamento" empreendido pelo Ocidente ao Oriente. Destacamos que a população *queer* em países de maioria árabe e/ou muçulmana não são inertes ao contexto que lhes cerca dado que a complexidade da compreensão de múltiplas identidades pelo Islã.

Nesse sentido, compreendemos que a escolha do Catar como sede da Copa do Mundo de 2022 encontra-se na encruzilhada do homocolonialismo. Em primeiro lugar, evidenciado pela busca do país de enquadrar-se no sistema Ocidental seguido por uma série de discursos imbuídos na islamofobia. Em segundo lugar, pela necessidade do Ocidente de salvar indivíduos *queer* árabes de outros indivíduos árabes, visto que o Ocidente, se coloca no lugar de detentor de todo o conhecimento e experiências existentes. E, por fim, na homofobia muçulmana generalizada e uniformizada durante a Copa do Mundo, mas que, como argumentamos, a compreensão do Islã quanto às identidades (*queer* e árabe) é múltipla a depender da região e da cultura local.

REFERÊNCIAS

ABU-LUGHOD, Lila. As mulheres muçulmanas precisam realmente de salvação?: reflexões antropológicas sobre o relativismo cultural e seus outros. *Revista Estudos Feministas, vol.* 20, no. 2, p. 451-470, 2012.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova*: revista de cultura e política, vol. 47, p. 201-246, 1999.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o Giro Decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no. 11, p. 89-117, 2013.

BARBOSA, Francirosy Campos. (ED). *I Relatório de Islamofobia no Brasil*. São Bernardo do Campo: Ambigrama, 2022.

BHABHA, H. *O Local da Cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

CARVALHO, José Jorge de. O olhar etnográfico e a voz subalterna. *Horizontes Antropológicos* 7, no. 15, p. 107–147, 2001.

CARVER, Terrell; LYDDON, Laura. Wasn't It Always Just About Men Anyway?. In *Masculinities, Gender and International Relations*, p. 1-15. Bristol, UK: Bristol University Press, 2022.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Ciências sociais, violência epistêmica e o problema da "invenção do outro". *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, p. 87-95, 2005.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. Dados: *Revista de Ciências Sociais* 46, no. 3, p. 419-459, 2003

CRONIN-FURMAN, Kate; GOWRINATHAN, Nimmi; ZAKARIA, Rafia. *Emissaries of Empowerment*. Colin Powell School for Civic and Global Leadership – The City College of New York, 2017.

DAS, Runa. Critical Social Constructivism: 'Culturing' Identity, (in) Security, and the State in International Relations Theory. *The Indian Journal of Political Science*, p. 961-982, 2009.

DEBRIX, François, ed. *Language, agency, and politics in a constructed world*. ME Sharpe, 2003.

DOS SANTOS, Priscila Silva. O estudo da islamofobia através dos meios de comunicação. *Revista Habitus* 14, no. 1, 2016.

DOTY, Roxanne Lynn. *Imperial encounters*: The politics of representation in North-South relations. U of Minnesota Press, 1996.

FIERKE, Karin M; JORGENSEN, Knud Erik. "Introduction." In: *Constructing International Relations: the next generation*, edited by Karin M. Fierke and Knud Erik Jorgensen, ME Sharpe, 2001.

FIGENSCHOU, Tine Ustad. *Al Jazeera and the global media landscape*: The South is talking back. Routledge, 2013.

FLOEGEL, Diana. *Investigating structural articulations of power in information creation*: A constructivist grounded theory study of queer-created fanfiction. 2021. PhD diss., Rutgers The State University of New Jersey, School of Graduate Studies.

G1. *Catar 2022: por que Copa do Mundo deste ano pode ser a mais polêmica da história*. G1, 2022a. Accessed July 19, 2023. https://g1.globo.com/mundo/copa-do-catar/noticia/2022/11/17/catar-2022-por-que-copa-do-mundo-deste-ano-pode-ser-a-mais-polemica-da-historia.ghtml.

G1. *Catar bane venda de álcool nos estádios na Copa do Mundo do Catar*. G1, 2022b. Accessed July 18, 2023. https://g1.globo.com/mundo/copa-do-catar/noticia/2022/11/18/catar-bane-venda-de-alcool-nos-estadios-na-copa-do-mundo-do-catar.ghtml.

G1. *O que o Alcorão diz sobre a homossexualidade e por que ela é punida no mundo muçulmano*. G1, 2022c. Accessed July 19, 2023. https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/12/11/o-que-o-alcorao-diz-sobre-a-homossexualidade-e-por-que-ela-e-punida-no-mundo-muculmano.ghtml.

G1. *Torcedores fazem pausa para orações de sexta-feira em primeira Copa sediada por país muçulmano*. G1, 2022d. Accessed July 18, 2023. https://g1.globo.com/mundo/copa-do-catar/noticia/2022/11/25/torcedores-fazem-pausa-para-oracoes-de-sexta-feira-em-primeira-copa-sediada-por-pais-muculmano.ghtml.

GLOBO ESPORTE. *Venda de bebida alcoólica está proibida nos locais de competição das Olimpíadas de Paris*. Globo Esporte, 2023. Accessed July 18, 2023. https://ge.globo.com/olimpiadas/noticia/2023/06/26/venda-de-bebida-alcoolica-esta-proibida-nos-locais-de-competicao-das-olimpiadas-de-paris.ghtml.

GOHN, Maria da Glória, ed. *Movimentos Sociais no início do século XXI*: antigos e novos atores. 7ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

HOLZSCHEITER, Anna. Between Communicative Interaction and Structures of Signification: Discourse Theory and Analysis in International Relations. *International Studies Perspectives* 15, no. 2, p. 142-162, 2013.

KRATOCHWIL, Friedrich V. *Rules, norms, and decisions*: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs. Cambridge University Press, 1991.

LOCHER, Birgit; PRÜGL, Elisabeth. Feminism and constructivism: worlds apart or sharing the middle ground? *International Studies Quarterly* 45, no. 1, p. 111-129, 2001.

MASSAD, Joseph A. *Desiring Arabs*. University of Chicago Press, 2007.

MARX, Vanessa. Os movimentos sociais como atores do sistema internacional. In *8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, 2012, Gramado. 8º Encontro da ABCP: Ampliando fronteiras da Ciência Política: desafios contemporâneos à democracia e ao desenvolvimento, 2012.

NOGUEIRA, João Pontes. Prefácio. *In Perspectivas pós-coloniais e decoloniais em relações internacionais*, edited by Áureo Toledo, 7-16. Salvador: EDUFBA, 2021.

ONUF, Nicholas. *Making Sense, Making Worlds* : Constructivism in social theory and international relations. Nova York: Routledge, 2013.

PEREIRA, Pedro Paulo Gomes. Queer decolonial: quando as teorias viajam. *Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar* 5, no. 2. 2015.

PEREIRA, Pedro Paulo Gomes. Queer nos trópicos. *Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar* 2, no. 2, 2012.

PUTRA, DI Ansusa. Representing the Belief of Muslims: Role and Actions of Qatar to Encounter Islamophobia during 2022 World Cup. *Journal of Islamic Thought and Civilization* 13, no. 1, 2023.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). Epistemologias do sul. Coimbra: Almedina, 2009. (Série Conhecimento e Instituições). p.73-117.

RAHMAN, Momin. Postcolonialism and International Relations: Intersections of sexuality, religion, and race. In *Race, Gender, and Culture in International Relations*, p. 99-115. Routledge, 2018.

RAHMAN, Momin. Queer Muslim challenges to the internationalization of LGBT rights: Decolonizing international relations methodology through intersectionality. In *The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics*, Oxford University Press, 2019.

REA, Caterina Alessandra, & Izzie Madalena Santos Amancio. Descolonizar a Sexualidade: Teoria Queer of Colour E Trânsitos Para O Sul. Cadernos Pagu (53): e185315, 2018.

RICHTER-MONTPETIT, Melanie. Everything You Always Wanted to Know about Sex (in IR) But were Afraid to Ask: The 'Queer Turn' in International Relations. *Millennium* 46, no. 2, p. 220–240, 2018.

RICHTER-MONTPETIT, Melanie, and Cynthia Weber. *Queer international relations*. University of Sussex, 2017. Accessed July 12, 2023. https://sussex.figshare.com/articles/chapter/Queer_international_relations/23464811.

SAID, Edward W. *Orientalismo*: o Oriente como invenção do Ocidente. Editora Companhia das Letras, 2007.

SANKARAN, Krishna. The Importance of Being Ironic: A Postcolonial View on Critical International Relations. *Alternatives*, Honolulu, Hawaii 18, no. 3, p. 385-417, 1993.

SHAH, Shanon. Constructing an alternative pedagogy of Islam: the experiences of lesbian, gay, bisexual and transgender Muslims. *Journal of Beliefs & Values* 37, no. 3, p. 308-319, 2016.

SHAMS. *Shams Tunísia*. Disponível em: https://arab.org/directory/shams-tunisia/. Acesso em: 09 maio 2024.

SILVA, Karine de Souza; BODENMÜLLEr, Gustavo Henrique S. Eurocentrismo, hierarquias e colonialidade nas Relações Internacionais: "A paz que eu não quero conservar". In *Reflexões Sobre a Paz* - Vol. II, 55–75. São Paulo: UNESP, 2018.

SILVEIRA, Guilherme Andrade. Sob a Ótica Pós-Colonial: a modernidade e a construção da homofobia. NAU Social, vol. 5, no. 8, 2014.

SJOBERG, Laura. Queering IR Constructivism. In *The Art of World-Making*, p. 68-79. Routledge, 2017.

SOUZA, Jorge Pedro. *Introdução à análise do discurso jornalístico impresso*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2010.

SWART, Kamilla, and Umer Hussain. FIFA 2022 World Cup in Qatar: Under the Gaze of Western Media. In: *Sports Mega-Events in Asia*. Singapore: Springer Nature Singapore, p. 199-222, 2023.

THUSSU, Daya Kishan. BRICS de-Americanizing the Internet?. In: *BRICS Media*. Routledge, p. 280-301, 2021.

THUSSU, Daya Kishan. *International communication: Continuity and Change*. 1 ed. Londres: Arnold, 2000.

WEBER, Cynthia. Queer intellectual curiosity as international relations method: Developing queer international relations theoretical and methodological frameworks. *International Studies Quarterly* 60, no. 1, p. 11-23, 2016.

WENDT, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge University Press, 1999.

YÜKSEL, Yusuf. An analysis of the media and government relationship. *Selçuk İletişim* 8, no. 1, p. 57-70, 2013.

DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.17513

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

A narrativa societal da "ameaça" imigrante e a securitização da migração "externa" à Fortaleza Europa

Rafaela Claudino Osaki
San Tiago Dantas
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: rafaela.osaki@unesp.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3212-5695

Resumo: Este estudo analisa a construção do nexo refúgio-terrorismo durante a crise síria em 2015, em que pese os ataques terroristas à época terem sido realizados por europeus de origem imigrante de países terceiros à União Europeia, com destaque à seletividade de tratamento dispensado àqueles oriundos do Sul Geopolítico. Para tanto, primeiramente conduziu-se uma revisão bibliográfica sobre a "ameaça" imigrante. Isso porque, conforme as fronteiras externas do Espaço *Schengen* se fortificaram em prol da livre circulação interna, a narrativa societal da chamada "Fortaleza Europa" estabeleceu uma "fronteira identitária" entre o "nós" e o "outro" no imaginário coletivo. Continuamente, através da abordagem qualitativa, utilizando-se de pesquisa bibliográfica que buscou promover o diálogo de textos analíticos, históricos e teóricos, analisou-se a influência da narrativa societal da "ameaça" imigrante na construção do nexo refúgio-terrorismo na União Europeia em 2015. Como resultado, foi apontada a securitização da migração "externa" à Fortaleza Europa visando resguardar a segurança interna, a nível supranacional, de *Schengen*.

Palavras-chave: Crise de Refugiados; Espaço *Schengen*; Securitização da Migração.

The societal narrative of the immigrant "threat" and the securitization of "external" migration to Fortress Europe

Abstract: This study analyzes the construction of the refuge-terrorism nexus during the Syrian crisis in 2015, despite the terrorist attacks at the time being carried out by Europeans of immigrant origin from third-countries to the European Union, with emphasis on the selective treatment given to those from the Geopolitical South. To this end, a bibliographical review was first conducted on the immigrant "threat". This is because, as the external borders of the Schengen Area were fortified in favor of internal free movement, the societal narrative of the so-called "Fortress Europe" established an "identity border" between "us" and the "other" in the collective imagination. Continuously, through a qualitative approach, using bibliographical research that sought to promote the dialogue of analytical, historical and theoretical texts, the influence of the societal narrative of the immigrant "threat" on the construction of the refuge-terrorism nexus in the European Union in 2015 was analyzed. As a result, the securitization of "external" migration to Fortress Europe was pointed out in order to protect internal security, at a supranational level, in Schengen.

Keywords: Refugee Crisis; Schengen Area; Securitization of Migration.

La narrativa societal de la "amenaza" inmigrante y la securitización de la migración "externa" a la Fortaleza Europa

Resumen: Este estudio analiza la construcción del nexo refugio-terrorismo durante la crisis siria de 2015, a pesar de que los atentados terroristas de la época fueron llevados a cabo por europeos de origen inmigrante de países terceros de la Unión Europea, con énfasis en el tratamiento selectivo dado a quienes provienen del Sur Geopolítico. Con este fin, primero se realizó una revisión de la literatura sobre la "amenaza" de los inmigrantes. Esto se debe a que, a medida que las fronteras externas del Espacio *Schengen* se fortalecieron en favor de la libre circulación interna, la narrativa social de la llamada "Fortaleza Europa" estableció una "frontera de identidad" entre "nosotros" y el "otro" en el imaginario colectivo. Continuamente, a través de un enfoque cualitativo, utilizando investigaciones bibliográficas que buscaron promover el diálogo de textos analíticos, históricos y teóricos, se analizó la influencia de la narrativa social de la "amenaza" inmigrante en la construcción del nexo refugio-terrorismo en la Unión Europea en 2015. Como resultado, se destacó la securitización de la migración "externa" hacia la Fortaleza Europa con el fin de proteger la seguridad interna, a nivel supranacional, en *Schengen*.

Palabras-clave: Crisis de Refugiados; Espacio *Schengen*; Securitización de la Migración.

Recebido em: 10/09/2023
Aceito em: 10/06/2024

INTRODUÇÃO

Na Europa Ocidental, o ano de 2015 foi marcado pelo que Götsch (2016) classificou como uma "conjunção discursiva perversa", que interligava questões de segurança à crise de refugiados síria, aos ataques terroristas e às comunidades de imigrantes muçulmanos. A especulação levantada à época pela mídia *mainstream*, autoridades políticas e percepção pública era de que tais terroristas teriam entrado na União Europeia (UE) disfarçados como supostos *asylum-seekers* (requerentes de asilo), reforçando uma retórica que, além de anti-imigrantes e refugiados, também os acusava de serem terroristas em potencial (NAIL, 2016). Somado a isso, o fato de que os perpetradores dos ataques eram, na realidade, cidadãos europeus de origem imigrante de países terceiros à UE — além de oriundos do Sul Geopolítico e marcados por laços coloniais — trouxe à tona o calcanhar de Aquiles do Bloco, cuja integridade pauta-se pela integração política, econômica, social, multicultural e linguística de seus Estados-membros. Isto é, a problemática dos "cidadãos de segunda classe".

Todavia, essa "conjunção perversa" não surgiu espontaneamente em 2015, mas foi resultado de um longo processo, concomitante à integração europeia a partir da década de 80 (HUYSMANS, 2000). Isso porque, se durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Europa era um local de partida em busca de melhores oportunidades, com a pacificação e estabilização da região e a formação da UE, o continente tornou-se um destino de imigração, temática esta que passou a ser associada às noções de desafio ou ameaça à segurança, nacional e regional (WOHLFELD, 2014). Segundo Huysmans (2000), o Acordo de *Schengen* e o Regulamento de Dublin, ao mesmo tempo em que inauguraram a livre circulação interna — ou justamente como forma de assegurá-la —, também fortificaram o controle das fronteiras externas a países terceiros do Sul Geopolítico, levando ao desenvolvimento de uma política migratória restritiva e à construção social da migração (externa e seletiva) como uma questão securitária.

Com efeito, tal distinção institucional entre a migração interna e externa, marcada pela divisão Norte e Sul Geopolíticos, resultou não somente na diferenciação entre cidadãos da UE e imigrantes de fora da UE *(non-EU immigrants*), mas, outrossim, na crescente demanda dos primeiros para que os segundos fossem cada vez mais excluídos no contexto das altas taxas de desemprego ao longo dos anos 80 (UGUR, 1995). Por isso, a terminologia "Fortaleza Europa" (UGUR, 1995; HUYSMANS, 2000) foi sendo continuamente ressignificada, vinda da Alemanha Nazista durante a Segunda Guerra para compor a agenda política da UE anti-imigração de países terceiros do Sul Geopolítico. Assim, desde a consolidação do Espaço *Schengen* (1985), com a livre circulação de pessoas, bens e serviços, buscou-se justificar o controle rigoroso das fronteiras externas do Bloco diante da aplicação do mesmo quadro institucional tanto à imigração e ao asilo marcados pela dicotomia Norte-Sul, quanto ao terrorismo e ao crime transnacional, qual seja, da segurança interna a nível supranacional (HUYSMANS, 2000).

CC BY NC SA

Ainda assim, segundo Ugur (1995), a origem da nova Fortaleza Europa decorreu, sobretudo, da emergência de uma "cidadania europeia" incipiente, em discussão já nas décadas de 60 e 70, e cuja liberdade de deslocamento intra-*Schengen*, mais do que transcender o conceito de nacionalidade, implicava a exclusão dos nacionais de países terceiros do Sul Geopolítico no acesso aos mesmos privilégios assegurados aos cidadãos europeus, nos termos do princípio da (des)igualdade de tratamento. Tal percepção, da formação de uma comunidade europeia, foi sendo progressivamente consolidada, conforme relatório do Eurobarómetro[1] de 1988 constatando que a maioria dos cidadãos europeus tendia a apontar como estrangeiro apenas os residentes oriundos de países terceiros, em vez daqueles vindos de outros Estados-membros (UGUR, 1995). Desta feita, se por um lado houve o surgimento do "nós" europeu, por outro lado surgiu o "outro" não-europeu, e notadamente oriundo do Sul Geopolítico, sendo que a construção social tanto de ambos quanto da migração — mas não toda, uma vez que seletiva — como questão securitária perpassa justamente pelo processo de inclusão pela exclusão e consequente designação de ameaças.

Diante deste cenário, este estudo busca analisar a influência da narrativa societal da "ameaça" imigrante oriunda de países terceiros à União Europeia, e marcada pela clivagem entre o Norte e o Sul Geopolíticos, na construção do nexo refúgio-terrorismo durante a crise síria de 2015. Tal contexto do espaço-tempo, inclusive, foi escolhido diante do contrassenso observado, uma vez que os ataques terroristas na Europa Ocidental em 2015 foram reiteradamente atribuídos aos refugiados recém-chegados ao continente, em que pese tais ataques terem sido conduzidos por cidadãos europeus oriundos de países terceiros e do Sul Geopolítico à União Europeia, expondo o difícil histórico de integração das comunidades imigrantes e muçulmanas no continente.

Para tanto, dividiu-se o presente artigo em três seções, buscando-se conduzir o estudo crítico por meio de uma linha cronológica de encadeamentos: primeiramente, refletindo sobre o surgimento e consolidação de tal narrativa societal anti-imigração "externa" paralelamente à estruturação de *Schengen*, desde os anos 80 até a os moldes atuais de "Fortaleza Europa"; após, dissertando sobre a construção do nexo refúgio-terrorismo durante a crise de refugiados síria em 2015 à luz dessa narrativa societal do "outro" que ameaça o "nós", já consolidada no imaginário coletivo do Bloco; e por fim, apresentando o resultado da pesquisa, que aponta para a securitização da migração "externa" à Fortaleza Europa no contexto assinalado.

Para tanto, na primeira seção, conduziu-se uma revisão bibliográfica sobre a "ameaça" imigrante à medida em que as fronteiras externas do Bloco Europeu se fortificaram em prol da livre circulação interna. Nesse ínterim, segundo Bigo (2002), estabeleceu-se uma "fronteira

1 Instrumento da Comissão Europeia que regularmente conduz pesquisas de opinião pública nos países da UE.

identitária" entre o "nós" e o "outro" no imaginário coletivo da chamada "Fortaleza Europa", configurando, assim, uma narrativa de cunho societal anti-imigração "externa". Tal revisão bibliográfica se sustentou em elementos teóricos, tais como: os conceitos de "societal", nos termos da Escola de Copenhague de Estudos de Segurança (1998), e de "comunidades imaginadas", de Benedict Anderson (2006) em referência à identidade coletiva intra-*Schengen*; junto ao *continuum* de (in)segurança que autores como Huysmans (2006) e Bigo (2002) teorizaram ao estudar a formação do Espaço *Schengen* no que se refere à livre circulação interna a nível supranacional.

Continuamente, na segunda seção deste artigo, através da abordagem qualitativa, utilizou-se da pesquisa bibliográfica, almejando promover o diálogo de textos analíticos, históricos e teóricos para a análise da construção do nexo refúgio-terrorismo em 2015. Nesse sentido, tal pesquisa baseou-se numa coletânea de artigos acadêmicos e de reportagens de mídias de notícias com credibilidade que contribuíssem à investigação proposta, qual seja, de como as figuras do refugiado e do terrorista tornaram-se o "duplo virtual" uma da outra no imaginário coletivo europeu à época (NAIL, 2016). A ideia proposta foi de refletir como a narrativa societal anti-imigração "externa" e sulista a *Schengen* tomou força no contexto dessa "conjuntura discursiva perversa" (GÖTSCH, 2016) que interligou questões de segurança na UE à crise de refugiados síria, aos ataques terroristas e às comunidades de imigrantes muçulmanos, levando, portanto, à construção do nexo refúgio-terrorismo em 2015.

Na terceira seção do presente texto, foi apresentado o resultado da pesquisa: a securitização da migração "externa" à Fortaleza Europa, nos termos da Escola de Copenhague de Estudos de Segurança (1998). Com efeito, pontua-se que a teoria de Buzan, Waever e Wilde (1998) serviu de pano de fundo ao longo de todo o artigo, uma vez que seus conceitos de "societal", "construção social" e "securitização" foram discutidos numa linha de encadeamentos a cada seção. No que se refere à securitização da migração, retrabalhada amplamente por autores como Bigo (2002) e Huysmans (2006), os dados do Eurobarómetro foram de grande valia para sustentar o resultado da pesquisa, tendo em vista que as estimativas de opinião pública corroboraram as discussões anteriores ao metrificar a percepção europeia concernente a temas como migração, terrorismo e segurança a nível supranacional.

Ante todo o exposto, esta pesquisa, ao tratar de um tema relevante e atual, sobretudo diante da crescente fortificação das fronteiras entre o Norte e Sul Geopolíticos, colocou o fenômeno da "securitização da migração" no Espaço *Schengen* como ponto focal da lente de análise. Isto pois, tal área de livre circulação interna bem personifica os limites entre o "dentro" e o "fora", e os dilemas que surgem a partir dessa divisão nos termos societais do "nós" e do "outro". Assim, com o presente estudo, almejou-se prestar um aporte aos estudos críticos de migração e segurança, contribuindo à ampla literatura já existente sobre o tema, mas também oferecendo uma perspectiva que enfatiza a clivagem do Norte-Sul Geopolíticos ao conceituar,

CC BY NC SA

interligar e problematizar a narrativa societal anti-imigração, o nexo refúgio-terrorismo e a securitização da migração na conjuntura da Fortaleza Europa, sobre a qual a crítica recai.

A NARRATIVA SOCIETAL DA "AMEAÇA" IMIGRANTE

Sociedade, nos termos dos estudos de segurança da Escola de Copenhague (1998), refere-se à identidade coletiva do "nós", um espectro que abarca desde a composição quantitativa de um grupo ao sentimento de pertença que o une. Assim, mais do que atributos em comum, faz-se *mister* o vínculo emocional de que, juntos, os indivíduos daquela sociedade constituem uma mesma entidade, seja um povo, comunidade ou nação, compartilhando uma mesma identidade, cultura ou estilo de vida (BUZAN *et al.*, 1993). Logo, trata-se da dimensão subjetiva de uma comunidade, a *Gemeinschaft*, que opera para além dos fatores objetivos da associação meramente "contratual" da *Gesellschaft*, dado o caráter "orgânico" que permeia a sua estruturação moral e social (TÖNNIES, 1887 *apud* BUZAN *et al.*, 1993).

Com efeito, na obra *Security: A New Framework for Analysis* (1998) a preferência pelo termo "societal" remete à defesa de identidades coletivas, enquanto "social" seria adstrito ao indivíduo e à questão econômica, e "sociedade", à população de um Estado que não necessariamente compartilha uma mesma identidade. Nesse sentido, Buzan, Waever e Wilde (1998) alegam que a (auto)identificação com uma comunidade decorre de uma escolha pessoal de cunho político, pois parte da autoconcepção de pertencimento ao "nós". Todavia, quando a disposição desta "comunidade baseada na identidade" se dá em detrimento do "outro", que se torna uma ameaça à sua manutenção e sobrevivência, configurar-se-ia um estado de "insegurança societal" com vistas à "segurança de identidade", pois "questões de segurança societal são sempre, em última instância, sobre identidade" (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 122, tradução nossa)[2].

Desse modo, ressalta-se a proeminência da questão identitária para o estudo em análise, qual seja, da construção do imigrante como o "outro" que ameaça o "nós". Isso porque, se "a segurança societal diz respeito à sustentabilidade, dentro das condições aceitáveis de evolução, dos padrões tradicionais de língua, cultura e identidade e costumes religiosos e nacionais" (BUZAN, 1991 *apud* BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 08, tradução nossa)[3], a migração vem sendo reputada como "ameaça" à medida em que se desencadeou uma narrativa societal nos seguintes parâmetros: "X pessoas estão sendo excedidas ou diluídas por influxos de Y pessoas; a comunidade X não será mais o que era, porque outras farão parte da população; a identidade

2 "Societal security issues are always ultimately about identity"
3 "Societal security concerns the sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture and religious and national identity and custom"

do X está sendo alterada por uma mudança na composição da população" (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 121, tradução nossa)[4].

Não por acaso, esse temor do "nós" em se "misturar" com o "outro" foi denominado por Bauman (2017) como "mixofobia" — "o medo provocado pelo volume irrefreável do desconhecido, inconveniente, desconcertante e incontrolável" (p. 15) —, da qual a evocação da imigração como um desafio cultural à integração social e política foi dotada de uma força poderosamente mobilizadora, tanto discursivamente quanto das instituições de segurança (HUYSMANS, 2006). Isto pois, não somente se diferencia os indivíduos pelas ideias e práticas que os identificam como membros de uma comunidade, como também se trata de uma tradição que ultrapassa a mera terminologia jurídica do "estrangeiro", haja vista que os imigrantes desafiam o "mito da homogeneidade cultural nacional" ao expor que as identidades coletivas estão sujeitas às variabilidades do espaço-tempo, em vez de reforçar a imutabilidade reivindicada pelo Estado-nação (BIGO, 2002; BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; HUYSMANS, 2006).

No contexto em que a globalização se caracteriza pela pulverização das fronteiras econômicas e telemáticas, o esforço na reafirmação do "nacional" buscaria resistir ao fenômeno do cosmopolitismo, cujo potencial de mitigar o poder e a soberania estatais pauta-se pela diluição dos costumes locais ante a crescente padronização da cultura massificada da sociedade de consumo (HASSNER, 1991 *apud* BUZAN *et al.*, 1993). Desta feita, a dicotomia do nacional-imigrante — concomitantemente marcada pela divisão Norte-Sul Geopolíticos — foi prontamente incorporada ao discurso que difunde tal migração como perigo e ameaça ao "padrão nacional" de normas e valores, em defesa da segurança societal pela construção de uma "fronteira identitária": "Imigrante designa o outro pelo processo de uma fronteira identitária de um 'entre-nós'" (BIGO, 2002, p. 80, tradução nossa)[5]. Nesta senda, o imigrante encontrar-se-ia tanto "dentro" quanto "fora" das comunidades políticas em que vive, debilitando as suas identidades e culturas supostamente homogêneas ao passo em que provoca medo e desconfiança coletivos (BAUMAN, 2017; BIGO, 2002; HUYSMANS, 2006).

> A ativação do termo migrante em imigrante é por definição vista como 'algo' destrutivo. A metáfora do corpo político embutida no mito da soberania – na necessidade de vigiar as fronteiras para garantir a integridade do que está 'dentro', na prática da proteção territorial, nas tecnologias de vigilância – cria uma imagem de imigração associada com um estranho entrando, como um perigo para a homogeneidade do Estado, da sociedade e da política. (BIGO, 2002, p. 67, tradução nossa)[6]

4 "X people are being overrun or diluted by influxes of Y people; the X community will not be what it used to be, because others will make up the population; X identity is being changed by a shift in the composition of the population (...)"

5 "Immigrant designates the other by the process of an identity border of a 'between-us'".

6 The activation of the term migrant in im-migrant is by definition seen as "something" destructive. The metaphor of the body politic embedded in the sovereignty myth—in the need to monitor borders to reassure the integrity of what is "inside," in the practice of territorial protection, in the technologies of surveillance—creates an image of im-migration associated with an outsider coming inside, as a danger to the homogeneity of the state, the society, and the polity.

Assim, segundo Ferreira (2016), sendo as migrações uma tendência de futuro no mundo globalizado e interdependente, a demanda pela manutenção de uma identidade nacional coerente, que confira legitimidade ao ressurgente nacionalismo, propulsionou o controle mais rígido e seletivo da migração por parte dos principais países de destino, ao invés da suposta flexibilização e democratização características da internacionalização (ADAMSON, 2006). Isso porque, tendo em vista as desigualdades e assimetrias sobre as quais o processo de globalização se estrutura, o influxo migratório preponderante se estabeleceu entre o Sul Geopolítico ou deste para o Norte Geopolítico, isto é, entre as áreas mais pobres e subdesenvolvidas/em desenvolvimento ou destas em direção às mais ricas e desenvolvidas, produzindo tensões políticas, econômicas e sociais — inclusive societais — nos países afetados (HOBSBAWM, 2007).

No caso da União Europeia, imigrantes e refugiados de países terceiros, sobretudo os do Sul Geopolítico, têm sido robustamente construídos como meros "estranhos" e "invasores" perante os quais, por razões econômicas e político-ideológicas, identitárias e culturais, religiosas ou raciais, o Bloco Europeu se constitui como uma unidade (HASSNER, 1991 *apud* BUZAN *et al.*, 1993; HUYSMANS, 2006). Com efeito, Buzan, Waever e Wilde (1998) reconhecem que a Europa possui uma forte "dinâmica regionalizadora" no setor societal, haja vista a complexa constelação de identidades político-sociais que, multifacetadas, se interseccionam a níveis regional, nacional e supranacional. Diante da polissemia do termo "europeu", abrangendo questões geográficas, históricas e culturais em comum — até mesmo a percepção da UE como forma de materialização identitária, pois o Espaço *Schengen* se baseia na livre circulação interna —, tais complexidades terminológicas são, em última instância, derivadas de comunidades baseadas na identidade. Isto é, de "comunidades imaginadas", pois autoconstruídas em realidades que, apesar de simbólicas, são fundamentadas em aspectos materiais cujo impacto reflete-se diretamente nas condições da vida intra e extracomunitária (ANDERSON, 1983 *apud* BUZAN *et al.*, 1993).

Imaginadas, "porque mesmo os membros da mais minúscula das nações jamais conhecerão, encontrarão ou nem sequer ouvirão falar da maioria de seus companheiros, embora todos tenham em mente a imagem viva da comunhão entre eles" (ANDERSON, 2008, p. 32). E autoconstruídas, pois, comunidades identitárias podem ser ou assim se tornar com base em qualquer fundação que lhes pareça útil, atraente ou significante, ou seja, que sejam convenientemente definidoras de si mesmas, de modo que, em contrapartida, "o que é percebido como uma ameaça e o que pode ser objetivamente avaliado como ameaçador podem ser bem diferentes" (BUZAN *et al.,* 1993, p. 43, tradução nossa)[7]. Por conseguinte, apesar da migração não configurar uma ameaça propriamente dita (KARYOTIS, 2007), a naturalização dessa narrativa societal no âmago de uma "comunidade imaginada" (ANDERSON, 2008) acabou alicerçando o

7 "what is perceived as a threat, and what can be objectively assessed as threatening, may be quite different"

migrante como o "outro" ao mesmo tempo em que confere uma veracidade forjada ao "nós" societalmente "ameaçado".

> 'Nós' – 'eles'. Os pronomes não são indiferentes. Eles situam indivíduos e grupos quando falam, delimitam seus papéis e dirigem seu discurso. São as primeiras fronteiras decisivas – as linguísticas. (...) 'Nós' é a primeira forma gramatical da comunidade. Deve, portanto, incluir. (...) E, no entanto, 'nós' sempre teve também uma tonalidade amarga. Pois assim como inclui, ao mesmo tempo exclui. (...) O que o 'nós' distingue de si torna-se o 'vocês', que ainda tem a dignidade de ser pessoal, mesmo que seja marcado pela hostilidade; o que o 'nós' não pode, ao contrário, alcançar, o que ele não pode perceber, uma vez expulso de seu âmbito de som e luz, cai no escuro e mudo 'eles'. (...) O problema é como o 'nós' se entrincheira, blinda, fortifica; como endurece suas próprias fronteiras, erguendo-as como barreiras intransponíveis; como confronta beligerantemente o 'vocês'; e como, ao invés de acolher esses outros, esses terceiros excluídos, concedendo-lhes um lugar 'entre nós', os rejeita como uma pluralidade impessoal, a ponto de reificá-los, tornando-os uma massa anônima e indistinta. (DI CESARE, 2020, p. 82-83, tradução nossa)[8]

Apesar dessa realidade "simbólica", em que a migração configura uma mera "ameaça percebida" — pois não periclita diretamente a sobrevivência de uma sociedade ou de um Estado —, produzem-se, ainda assim, efeitos reais (ANDERSON, 2008; BUZAN *et al.,* 1993; HUYSMANS, 2000). Isto pois, com a consolidação do nexo migração (externa)-segurança (interna) na União Europeia, a sua ordem causal inseriu a questão migratória sulista no mesmo âmbito do crime organizado e do terrorismo, qual seja, da segurança (supra)nacional (WOHLFELD, 2014). Desta feita, a progressiva construção de certos grupos migrantes como "ameaças" sustenta a tendência europeia que, desde 1980 (HUYSMANS, 2000; UGUR, 1995), tem criado um *continuum* de (in)segurança movido pela "política do medo", promovendo medidas restritivas à imigração de países terceiros do Sul Geopolítico (BIGO; GUILD, 2019; HUYSMANS, 2006; KARYOTIS, 2007); e cujo viés da inclusão pela exclusão se deu em prol da manutenção dessa

8 'We' – 'them'. Pronouns are not indifferent. They situate individuals and groups when they speak, they delimit their roles, and they direct their discourse. They are the first decisive borders – linguistic ones. (...) 'We' is the first grammatical form of the community. It ought, therefore, to include. (...) And yet 'we' has always also had a bitter tonality. For even as it includes, at the same time it excludes. (...) What 'we' distinguishes from itself becomes the 'you' (plural), which still has the dignity of being personal, even if it is marked by hostility; what the 'we' cannot, instead, reach, which it cannot notice, once it is expelled from its ambit of sound and light, falls into the dark and mute 'them'. (...) The problem is how the 'we' entrenches, armours, fortifies itself; how it hardens its own borders, erecting them as uncrossable barriers; how it belligerently confronts the 'you' (plural); and how, rather than welcome these others, these excluded third parties, granting them a place 'among-us', rejects them as an impersonal plurality, to the point of reifying them, making them into an anonymous and indistinct mass.

"comunidade imaginada", pois "a flexibilização das fronteiras internas evidenciou a necessidade de se reforçar a segurança nas fronteiras externas" (KARYOTIS, 2007, p. 04, tradução nossa)[9].

Nesta senda, Huysmans (2000) e Karyotis (2007) destacam como o Ato Único Europeu (1986), que estabeleceu um mercado comum a partir de 1992 com a abolição de barreiras tarifárias e maior cooperação política, principiou essa lógica norteadora da Comunidade Europeia no controle de suas fronteiras a nível supranacional. Não por acaso, o Acordo de *Schengen* (1985), em seu artigo 7º, prevê justamente a uniformização da política de vistos dos Estados-membros da UE "a fim de evitar as consequências negativas em termos de imigração e segurança eventualmente decorrentes da simplificação dos controlos nas fronteiras comuns"[10]. Deste cercamento fortificado do Espaço *Schengen*, a Fortaleza Europa (UGUR, 1995; HUYSMANS, 2000), os *outsiders* — advindos de países terceiros à UE, sobretudo quando do Sul Geopolítico — tendem a ser estigmatizados *a priori* como inimigos, haja vista tanto a ênfase quanto à predisposição nas possíveis "consequências negativas" trazidas por eles (DI CESARE, 2020).

Porém, Huysmans (2000) recorda que o controle fronteiriço externo é polissêmico, vez que aqueles que cruzam tais fronteiras costumam ser diferenciados através de mais de um critério, a exemplo dos cidadãos de Estados não membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso porque a maioria dos membros da OCDE são considerados países desenvolvidos, seja economicamente como em relação ao alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Com efeito, segundo o artigo 1º do Regulamento 2018/1806[11] do Parlamento e do Conselho Europeu de 14 de novembro de 2018, a obrigação ou isenção de visto de entrada na União Europeia para nacionais de países terceiros foi determinada com base em vários critérios atinentes à imigração ilegal, à ordem e segurança públicas, às vantagens econômicas em termos de turismo e comércio, e às relações externas do Bloco relativas, dentre outras, "às implicações em termos de coerência regional".

Nesse sentido, o artigo 3º do mesmo diploma legal prevê, no anexo I, os nacionais de países terceiros que necessitam de visto para transpor as fronteiras externas dos Estados-membros da UE, como Afeganistão, Congo, Iraque, Líbia, Paquistão e Síria, países marcados por fluxos recentes de refugiados; e o artigo 4º, no anexo II, os isentos desta obrigação para estadias não superior a 90 dias num período de 180 dias, dentre os quais, Canadá, EUA, Japão, Israel, Singapura e Brasil. Para Huysmans (2000), "ao vincular a imigração ilegal e os requerentes de asilo, inevitavelmente se vislumbra e destaca os cidadãos do Terceiro Mundo simples-

9 "The relaxing of internal borders highlighted the need to enhance security at external borders."
10 Versão oficial em Português: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)
11 Versão oficial em Português: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=EN

mente porque muitos requerentes de asilo chegam desses países" (p. 763, tradução nossa)[12], além de serem facilmente retratados como cultural e até mesmo racialmente diferentes, sendo que "o racismo é um aspecto crucial da construção do imigrante como ameaça existencial na UE" (VELASCO, 2014, p. 18). Em que pese Huysmans (2000) também considerar que o racismo influencia a dinâmica de exclusão/inclusão de imigrantes às margens do Bloco, cada Estado-membro conta com políticas nacionais e contextos histórico-políticos próprios no que se refere a práticas racistas e xenófobas que não são uniformes.

> Existe, no entanto, uma ligação mais indireta entre a política de migração na UE e o racismo e a xenofobia. Enfatizar as restrições e o controle implica um retrato negativo dos grupos de migrantes. Tal política corre o risco de sustentar expressões públicas de racismo e xenofobia no atual contexto político. Os grupos visados muitas vezes têm uma ligação explícita com a história colonial da Europa e/ou foram tradicionalmente submetidos a estereótipos racistas, como os ciganos. (HUYSMANS, 2000, p. 764, tradução nossa)[13]

É por isso que, apesar da "ameaça" imigrante decorrer de uma construção social em vez de refletir a realidade em si, narrativas societais, do mesmo modo que as identidades coletivas nas quais aquelas se baseiam, devem encontrar ressonância no contexto sociopolítico em que se inserem, com vistas à sua incorporação à comunidade. Para além de um mero "Ato de fala", nos termos da Escola de Copenhague (1998), em que a mera enunciação por um agente com autoridade para tanto tornaria algo, como a imigração, uma ameaça existencial a um bem a ser protegido, a exemplo da sociedade de destino ou da sua identidade; tal enquadramento não tratar-se-ia de uma simples retórica auto impositiva, mas sim produto de uma ampla mobilização sociopolítica (BIGO, 2000). A esse processo de designação de ameaças, Buzan, Waever e Wilde (1998) denominaram de "securitização", porém autores como Bigo (2000) a entendem como um fenômeno constitutivo, pois fundada na produção de "verdades" congruentes com o que se reputa como conhecido sobre determinado assunto.

Assim, o *continuum* de (in)segurança, que desde a década de 80 vem enquadrando a migração externa à UE como uma ameaça (supra)nacional, possibilitou que se conferisse credibilidade ao processo de "securitização da migração" (BIGO; GUILD, 2019; HUYSMANS, 2000; UGUR, 1995). Mas não somente, vez que a produção de "verdades" se refere tanto à "ameaça" imigrante quanto à "comunidade imaginada" (ANDERSON, 2008), isto é, ao estabelecimento

12 "by linking illegal immigration and asylum-seekers one inevitably envisages and singles out Third World nationals simply because many asylum-seekers arrive from these countries"

13 There is, however, a more indirect connection between migration policy in the EU and racism and xenophobia. Emphasizing restrictions and control implies a negative portrayal of groups of migrants. Such a policy risks sustaining public expressions of racism and xenophobia in the present political context. The targeted groups often have an explicit link to Europe's colonial history and/or have traditionally been subjected to racist stereotyping, such as the gypsies.

do "outro" e do "nós"; sendo que, para assim se tornarem, tais "verdades" devem ser amplamente difundidas. No que diz respeito à sua difusão, resgatar-se-á o "capitalismo editorial" de Anderson (2008), do qual a imprensa, enquanto um mecanismo de poder, reasseguraria as "raízes visíveis do mundo imaginado na vida cotidiana" (p. 68) ao reiterar um senso de contiguidade, de modo que "a ficção se infiltra contínua e silenciosa na realidade" percebida pelo imaginário dessa comunidade europeia. Logo, ao narrar um "nós" comum e identificado com uma história selecionada, elevado a uma "verdade ontológica", a mídia de notícias acaba evocando tal comunidade ao contrapô-la ao imigrante.

Com efeito, o Espaço *Schengen* abrange 27 Estados-membros e, além da abolição do controle das fronteiras internas, é marcado sobretudo pela sua diversidade, haja vista a variedade linguística, cultural e demográfica de uma região habitada por cerca de 420 milhões de pessoas[14]. Inclusive, é por isso que tal comunidade europeia, cuja idealização se deu a partir do Acordo de 1985, não poderia ser "lembrada", precisando ser "narrada", uma vez que situada em um "tempo vazio e homogêneo" que requer uma narrativa que a conceba como sólida e percorrendo constantemente a história (ANDERSON, 2008). Todavia, Bigo (2002) salienta que, na verdade, o "poder evocativo" da figura do migrante seria consequência da imprecisão das identidades coletivas na Europa, em que pese ou, justamente, devido à sua forte "dinâmica regionalizadora" (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998), que levou à circunscrição desta comunidade apenas em relação aos nacionais de países terceiros, qual seja, pela excludente do não-europeu. Tal configuração é intrinsecamente paradoxal, pois a construção do "nós" depende da existência do "outro" que o antagoniza, e faz com que os cidadãos europeus se esqueçam de que também são migrantes, ainda que intra-*Schengen*, tendo em vista que, nesse ínterim, seus Estados-membros também se tornaram países de imigração (BIGO, 2002).

A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO NEXO REFÚGIO-TERRORISMO E OS "CIDADÃOS DE SEGUNDA-CLASSE"

Segundo a antropóloga Lilia Schwarcz, na Apresentação da obra de Anderson (2008), apesar de comunidades serem imaginadas, imaginar não é fácil, pois símbolos são eficientes apenas quando se (re)afirmam no interior de uma lógica pouco passível de dúvida e questionamentos. Nesse ínterim, segundo Chouliaraki e Zaborowski (2017), o "jornalismo como fronteira" é dotado de uma performatividade que regula a construção social dos imigrantes e refugiados, seja dando-lhes voz ou silenciando-os, humanizando-os ou difamando-os, ao mesmo tempo em que renegocia os limites de pertencimento à comunidade do "nós". É por

14 Para mais informações, consultar: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/schengen-area/

isso que as escolhas de editoração da imprensa — linguística e imagética, de narrativas e perspectivas — possuem um valor mais do que meramente informacional, mas sobretudo político, uma vez que as narrativas noticiosas servem de fonte-chave ao conhecimento que pautou as percepções coletivas sobre os refugiados sírios na Europa em 2015 (CHOULIARAKI; ZABOROWSKI, 2017).

Além da Guerra Civil na Síria (2011-presente), outro fator de repulsão aos refugiados foi a ascensão do autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e do Levante, ou *Daesh*, que ocupou cidades ao longo da fronteira com o Iraque, como Raqqa e Mossul, com vistas à instauração de um califado (FERREIRA, 2016). Diante disso, pode-se considerar que, na Europa, o segundo semestre de 2015 foi marcado por duas reviravoltas da percepção pública no que concerne o deslocamento sírio: em setembro, após a comoção da fotografia do menino Alan Kurdi — que morreu afogado na travessia entre a Turquia e a Grécia —, milhares de refugiados foram acolhidos pela *Wilkommenspolitik* (política de boas-vindas) da chanceler alemã Angela Merkel. Já em novembro, os ataques terroristas em Paris elevaram a narrativa societal da "ameaça" imigrante a uma analogia política "mortal": a do nexo refúgio-terrorismo. Isto pois, à época, as duas crises não eram vistas separadamente no imaginário coletivo, mas sim como o "duplo virtual" uma da outra (NAIL, 2016).

Desta feita, além de refugiada[15] (considerada a categoria mais vulnerável das migrações, pois trata-se de um deslocamento forçado), a "ameaça" também era terrorista, uma vez que se partiu da premissa de que "cada terrorista está apenas esperando para se infiltrar no Ocidente como um migrante em potencial" (NAIL, 2016, p. 165, tradução nossa)[16]. Segundo Nail (2016), tal associação decorreu da percepção de que se tratavam de "inimigos comuns", que igualmente confrontavam a comunidade europeia, justificando a securitização das fronteiras externas, apesar dos ataques em Paris terem sido perpetrados por cidadãos europeus de origem imigrante, argelina e marroquina, nascidos na França e na Bélgica. Isso porque, o fato de que um passaporte sírio foi encontrado próximo ao corpo de um dos homens-bom-

15 Nos termos do artigo 1º, parágrafo 2º, seção A, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), "refugiado" refere-se àquele *"Que, em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.",* conforme a versão oficial do documento em Português disponibilizada pelo Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR): https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf; destaca-se que o referido artigo foi corrigido pelo Protocolo de Nova York de 1967, determinando que todos os refugiados fossem abrangidos na definição da Convenção independentemente do prazo de 1º de janeiro de 1951, como coonsta da versão oficial do documento em Português disponibilizada pelo ACNUR: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

16 "every terrorist is just waiting to infiltrate the West as a potential migrant"

ba não somente pareceu corroborar a especulação de que os refugiados seriam terroristas em potencial, como também contou com maior destaque na cobertura da mídia de notícias (BALL, 2015; KINGSLEY, 2015).

Somado a isso, pode-se considerar que um fator-chave à construção social do nexo refúgio-terrorismo foi a questão da islamofobia na Europa. Não por acaso, Buzan *et al.* (1993) já haviam ponderado que "os europeus são muitas vezes sensíveis aos imigrantes islâmicos, cuja cultura forte, visível e estrangeira pode ser vista como um desafio à integração e, portanto, como uma espécie de invasão" (p. 44, tradução nossa)[17], a exemplo da proibição ao uso do véu islâmico em democracias liberais como a França, o qual, segundo Velasco (2014), seria "um dos símbolos que provavam a impossibilidade de os 'islâmicos' das então colônias francesas se integrarem à identidade nacional francesa secular, numa relação de dominação e superioridade". Na realidade, a reação hostil da Europa, após os ataques terroristas, aos imigrantes de origem muçulmana só tende a beneficiar grupos extremistas como o *Daesh*, pois "isso reforçaria a ideia de divisões insolúveis entre Oriente e Ocidente, e cristãos e muçulmanos, e assim persuadiria os sírios de que o autoproclamado califado do Estado Islâmico é a sua melhor esperança de proteção" (KINGSLEY, 2015).

Do mesmo modo também reiterou o diretor da *Human Rights Watch*, Kenneth Roth, ao pontuar que seria interesse do próprio *Daesh* fomentar um "sentimento anti-muçulmano" e islamofóbico na Europa, visando uma contrarreação que se traduzisse em recrutas em potencial (BALL, 2015). Nesse sentido, o fato de um homem-bomba ter levado seu suposto passaporte para um atentado do qual não sobreviveria causou estranhamento, levantando a hipótese de que a ideia era que fosse realmente encontrado (KINGSLEY, 2015). Não bastasse, devido à maior facilidade para o requerimento e concessão do pedido de asilo, o roubo de passaportes sírios, sua posterior revenda e o mercado de falsificação de documentos estavam em alta em 2015, de modo que a autenticidade do passaporte sírio dos ataques de Paris foi contestada após outro documento com os mesmos dados, mas fotografia diferente, ter sido encontrado com outro migrante, sugerindo que ambos teriam adquirido as falsificações com o mesmo fornecedor (BALL, 2015; BBC News, 2016; KINGSLEY, 2015).

Ademais, reitera-se que todos os perpetradores dos ataques em Paris eram cidadãos europeus, franceses ou belgas, descendentes de imigrantes da região do Magreb. Com efeito, os irmãos Salah e Brahim Abdeslam, além de Abdelhamid Abaaoud, eram todos de Molenbeek, um distrito de Bruxelas que não apenas abriga uma população islâmica considerável, mas que também foi descrito por oficiais belgas como um "terreno fértil para jihadistas" (BBC News, 2016; NAIL, 2016; SCHAIN, 2018). Ainda assim, o nexo refúgio-terrorismo pode ter predomina-

17 "European are often sensitive to Islamic immigrants, whose strong, visible and alien culture can be seen as a defiance of integration, and therefore as a kind of invasion"

do no debate público à época uma vez que, segundo pesquisa conduzida pelo Pew Research Center no primeiro semestre de 2016, as opiniões negativas dos cidadãos europeus sobre os refugiados estavam diretamente ligadas às suas opiniões negativas sobre os muçulmanos. Porém, indaga-se se os ataques em Paris não refletem muito mais sobre o fenômeno da radicalização de jovens europeus de origem imigrante, bem como acerca das políticas de integração na Europa, do que em relação ao deslocamento sírio em si.

Isto pois, tendo em vista que "a integração de imigrantes tem sido uma questão social, cultural e política complexa e contestada nos países de imigração europeus há várias décadas" (GÖTSCH, 2016, p. 39, tradução nossa)[18], esse histórico de relegação principalmente dos europeus de origem imigrante muçulmana, por vezes tratados como "cidadãos de segunda classe" em seus próprios países, pode levar a um natural ressentimento que os tornaria mais vulneráveis à radicalização jihadista (SCHAIN, 2018). Por conseguinte, em contraponto à narrativa societal da "ameaça" imigrante, tem-se que "o sentimento de pertencer a uma 'comunidade' árabe ou muçulmana não é um dado natural", mas, outrossim, construído ao longo de um *continuum* de exclusões intergeracionais de comunidades imigrantes na Europa, do qual, "por reação, os filhos de imigrantes reafirmam suas origens e sua religião estigmatizadas" (BRÉVILLE, 2015).

Isso porque, inclinados "a pensar a sociedade sob a forma de oposições sucessivas — eles/nós, ocidentais/árabes, franceses/imigrantes, ricos/pobres" (BRÉVILLE, 2015), tal polarização, segundo os sociólogos Stéphane Beaud e Olivier Masclet, culminou "na construção de uma consciência mais 'racial' que social entre os filhos de imigrantes magrebinos", pois permeada pelas "identidades conglobantes" do pan-Islamismo e pan-Arabismo, reforçadas mutuamente em face do imperialismo cultural e "civilizatório" ocidental que os têm oprimido (BUZAN *et al.*, 1993). Afinal, se lhes é contestado o sentimento de pertença à comunidade europeia, aos seus cidadãos de origem imigrante restaria aquela de seus pais e avós. Ademais, através das associações de grupos terroristas como o *Daesh*, sobretudo diante do projeto político de instauração de um califado, é crível o surgimento de um sentimento de pertença a uma comunidade alternativa unida por um grande propósito àqueles inibidos desse vínculo em suas comunidades de origem.

Tal conjuntura, porém, não se mostra inédita, uma vez que os perpetradores dos ataques de janeiro de 2015 à sede do jornal satírico Charlie Hebdo, Saïd e Chérif Kouachi, e Amedy Coulibaly, também eram cidadãos franceses de origem magrebina, e que foram radicalizados domesticamente, isto é, dentro da Europa, sem terem se juntado ao *front* do *Daesh* na Síria, os chamados "lobos solitários" (BALL, 2015; CHRISAFIS, 2015). Ainda assim, após a ocorrência

18 "The integration of immigrants has been a contested and complex social, cultural and political issue within European immigration countries for several decades"

com o passaporte sírio, a possibilidade de um dos perpetradores dos ataques de novembro ser um refugiado foi prontamente utilizada para criticar e alterar a política migratória não apenas na Europa, mas inclusive nos Estados Unidos (BALL, 2015). Paralelamente, desde os ataques de 11 de setembro de 2001, os EUA têm se utilizado do nexo migração-terrorismo para justificar o controle mais rígido da fronteira com o México, apesar de nenhum dos terroristas da *Al-Qaeda* tê-la cruzado para entrar no país, bem como nenhum imigrante mexicano ter participado dos atentados em comento (NAIL, 2016).

> Assim, tornou-se quase impensável referir-se à luta contra o terrorismo sem uma referência especial às ameaças representadas pela migração. Invertendo o argumento, tornou-se igualmente, ou ainda mais, impensável referir-se à migração sem referir-se à segurança. (...) É certo que nem todos confundem terroristas e migrantes. No entanto, após o 11 de setembro, tornou-se possível passar de um tópico para outro sem mudar de assunto: uma conversa iniciada sobre terrorismo poderia naturalmente terminar sobre imigração e asilo e vice-versa. O medo e a crença de que a migração representa uma ameaça existencial para os Estados-membros parecem ser os motores das novas políticas restritivas da UE. Tudo isso sugere que, depois de 11 de setembro, o nexo segurança-migração foi reforçado e o discurso securitário da migração permanece inalterado, apesar das atuais necessidades demográficas e econômicas que exigem uma política mais liberal da UE em matéria de asilo e imigração. (KARYOTIS, 2007, p. 06 e 08, tradução nossa)[19]

Outrossim, a então candidata à presidência francesa, Marine Le Pen, do partido de extrema-direita Frente Nacional, explicitamente atribuiu os ataques de novembro de 2015 à questão migratória (SCHAIN, 2018), e na Alemanha, até mesmo os aliados de Merkel pediram a reversão da política de boas-vindas, declarando que "os dias de imigração descontrolada e entrada ilegal não podem continuar assim. Paris muda tudo" (BALL, 2015). Ainda, à época, o presidente francês François Hollande decretou Estado de Emergência, chegando a fechar as fronteiras intra-*Schengen*; e devido ao ocorrido em Paris, o primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán implementou o "modelo húngaro" ao erguer barreiras físicas militarizadas ao longo da fronteira com os países da Península Balcânica que serviam de rota aos refugiados sírios vindos através da Turquia (FERREIRA, 2016).

19 Thus, it became almost unthinkable to refer to the fight against terrorism without special reference to the threats posed by migration. To reverse the argument, it became equally, or even more, unthinkable to refer to migration without referring to security. (...) Admittedly, not all confuse terrorists and migrants. However, after September 11, it has become possible to pass from one topic to the other without changing the subject: a conversation started on terrorism could naturally finish on immigration and asylum and vice-versa. Fear and the belief that migration poses existential threats to the Member States appear to be the driving forces behind the EU's new restrictive policies. All this suggests that after September 11, the security-migration nexus has been reinforced and the security discourse of migration remains unchanged, despite the current demographic and economic needs that call for a more liberal EU policy on asylum and immigration.

CC BY NC SA

Com efeito, a reação austera e imediata da classe política, segundo Huysmans (2000), faz parte de um "espetáculo" no qual o critério de pertencimento é contestado, e que se refere à criação e circulação de símbolos que integram processos políticos, como o da securitização da migração. Nesse sentido, Buzan, Waever e Wilde (1998) pontuam a qualidade da encenação de uma questão que, dramatizada, é apresentada como se fosse de máxima prioridade no discurso de segurança, uma vez que sustentada sobre a "construção de uma compreensão compartilhada do que deve ser considerado e respondido coletivamente como uma ameaça" (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 26, tradução nossa)[20]. Assim, ao rotular a imigração como uma questão de segurança, busca-se reivindicar não apenas a necessidade, mas sobretudo o direito de tratá-la por meios extraordinários, ainda que, por vezes, estes sejam potencialmente ilegais (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; STIVAS, 2019). Não por acaso, segundo Karyotis (2007, p. 11):

> O afluxo maciço de migrantes e requerentes de asilo pode criar a impressão de que o governo não está salvaguardando os interesses das pessoas que representa ao não conseguir controlar eficazmente os fluxos populacionais no território do Estado. Como Leitner (1995, p. 263) aponta, os movimentos populacionais 'põem em questão o próprio significado das fronteiras nacionais e da cidadania' e, portanto, 'Estados-nação se sentem compelidos a lidar com tais desafios ao poder estatal, soberania e identidade nacional'. Ser muito brando com a imigração e o asilo pode, portanto, sair caro em época de eleições. Pelo contrário, os partidos de direita que adotaram discursos anti-imigrantes e até mesmo racistas aumentaram consideravelmente seu apoio público em quase todos os países europeus após o 11 de setembro. (tradução nossa)[21]

A SECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO "EXTERNA" À FORTALEZA EUROPA

Não por acaso, conforme a Escola de Copenhague (1998), a "securitização" seria uma versão extrema da politização, haja vista um espectro que perpassa do "não-politizado", quando algo não é considerado um problema e, portanto, não é parte do debate e decisão políticos, ao "politizado" para, então, tornar-se "securitizado". Isto é, como no caso da migração "exter-

20 "of constructing a shared understanding of what is to be considered and collectively responded to as a threat"

21 Mass influx of migrants and asylum seekers may create the impression that the government is not safeguarding the interests of the people it represents by being unable to effectively control the population flows in the state's territory. As Leitner (1995, p. 263) points out, population movements 'call into question the very meaning of national boundaries and citizenship' and therefore 'nation-states feel compelled to deal with such challenges to state power, sovereignty and national identity.' Being too soft on immigration and asylum can therefore turn out to be costly in election time. On the contrary, right-wing parties that adopted anti-immigrant and even racist discourses increased their public support considerably in almost all European countries after September 11.

na" à Fortaleza Europa, que é percebida como uma ameaça existencial à comunidade europeia, justificando práticas de exceção, pois tidas como "fora dos limites normais do procedimento político" (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 24, tradução nossa)[22]. Desta feita, o "espetáculo" tende a simular dramas cujo significado decorre da evocação de situações de crises, como a refugiada, além de emergências, rituais e mitos políticos, como o da "homogeneidade cultural nacional" (HUYSMANS, 2000).

Nesse sentido, percebe-se que os políticos fazem uso de discursos de segurança tanto para salvaguardar a legitimidade da sua autoridade, quanto para aumentar o seu poder eleitoral, tendo em vista a confiança pública que cargos de liderança como presidente e primeiro-ministro costumam deter (KARYOTIS, 2007). Porém, a partir da lógica do nexo refúgio-terrorismo, questiona-se por que, então, países de chegada como Itália e Grécia, e os que mais receberam refugiados, Alemanha e Suécia, não sofreram ataques terroristas tanto quanto os que menos os recepcionaram, como França e Reino Unido (UNHCR, 2021). À época, ambos os países integravam a coalizão liderada pelos EUA na ofensiva militar contra o *Daesh* na Síria, de modo que os atentados de novembro de 2015 em Paris teriam sido uma retaliação do grupo à intensificação dos ataques aéreos conduzidos pela França na região, como a Operação Chammal em setembro visando conter a expansão territorial do *Daesh* (ANNA, 2015; DOHERTY *et al.,* 2015; KINGSLEY, 2015).

Diante disso, o alinhamento da elite política, seja nos discursos securitários anti-imigração ou nas medidas restritivas anunciadas pelos governos, conferiu a devida ratificação ao nexo refúgio-terrorismo socialmente construído. Isso porque, ao associar o controle de fronteiras, até mesmo internas — na contramão da livre circulação do Espaço *Schengen* —, às ações contraterroristas, promoveu-se a manifestação, na realidade concreta, da analogia política "mortal" de Nail (2016), com a transformação das figuras dos refugiados e terroristas no "duplo virtual" um do outro. Com isso, tal associação tornou-se não somente parte do senso comum, como justificada e, assim, aceitável. Sobretudo porque não há direito de resposta, uma vez que refugiados e imigrantes externos não contam com mecanismos, canais e posições de poder que lhes representem, de modo que "frequentemente atacados pelos meios de comunicação e pelos líderes políticos, os estrangeiros e os franceses muçulmanos têm poucas armas para se defender na arena pública" (BRÉVILLE, 2015).

Não por acaso, segundo evidências coletadas através do Eurobarómetro e analisadas pelo professor Glorius (2018) no Projeto CEASEVAL (*"Evaluation of the Common European Asylum System"*)[23], se até 2014 os problemas mais relatados pelos cidadãos dos então 28 Estados-membros da UE (incluindo o Reino Unido pré-*Brexit*) eram a situação econômica e o

22 "outside the normal bounds of political procedure"
23 Em português: "Avaliação do Sistema Europeu Comum de Asilo"

desemprego, com a crise de refugiados de 2015 a imigração (60%) e o terrorismo (40%) se tornaram os problemas mais citados a nível supranacional, ainda que menos proeminentes nas esferas nacional (dentre 8 países, somente na Alemanha, Finlândia, Hungria e Itália) e pessoal (Alemanha). Havia um consenso, portanto, de que a questão migratória precisava ser abordada mais a nível europeu do que domesticamente. Ademais, foi observada uma clara diferença na percepção de imigrantes "internos", vindos de outros Estados-membros da UE, e "externos", oriundos de países terceiros, principalmente do Sul Geopolítico, ao Bloco. Com efeito, enquanto os imigrantes "internos" eram vistos positivamente por mais da metade dos entrevistados, em apoio ao projeto de livre circulação intra-*Schengen*, os "externos" eram vistos negativamente por, em média, dois terços dos inquiridos (GLORIUS, 2018).

Dito isso, na UE o conceito de "imigração" se referiria apenas aos imigrantes de países terceiros, pois a mobilidade dos cidadãos europeus e sua presença em outros Estados-membros não chega a ser problematizada, uma vez que a livre circulação interna norteia a configuração do Espaço *Schengen* em curso desde os anos 80. Ainda, em 2015, verificou-se que 90% dos entrevistados acreditavam que deveriam ser tomadas medidas adicionais no combate à imigração ilegal na Europa, sendo que cerca de 30% enquadravam esse tema como de responsabilidade a nível da UE, 20% a nível nacional e 40%, como concernente a ambos os níveis, europeu e doméstico; sendo que 70% também defendiam uma política europeia comum em matéria de migração (GLORIUS, 2018).

Ainda assim, no contexto de pânico após os ataques de novembro de 2015 em Paris, o terrorismo foi prontamente assimilado como um assunto de imigração, e vice-versa, ignorando-se, nesse ínterim, as problemáticas da radicalização de jovens de origem imigrante muçulmana, bem como das dificuldades intergeracionais de integração destas comunidades na Europa. Mas não somente, conforme declarou o então presidente da Comissão Europeia, Jean Claude Juncker, ao dizer que "Os cínicos que exploram o sofrimento de Paris não entenderam que os perpetradores dos ataques são precisamente aqueles de quem os refugiados estão tentando fugir" (HOLEHOUSE, 2015, tradução nossa)[24]. Porém, segundo pesquisa conduzida pelo Pew Research Center (2016), a maioria do público da UE (50,6%) considerava os requerentes de asilo como ameaças significativas, pois os cidadãos europeus viam os refugiados como potenciais terroristas, bem como temiam que eles estivessem relacionados aos ataques na Europa (STIVAS, 2019).

> Levando-se em conta o alto grau de negatividade, ceticismo e medo dos europeus em relação aos imigrantes e refugiados em particular, é seguro concluir que o público europeu aceitaria quaisquer medidas de emergência e

24 "The cynics who exploit the suffering of Paris have not understood that those who perpetrated the attacks are precisely those whom the refugees are trying to flee."

> ilegítimas tomadas pela União para lidar com a crise. Em suma, ainda que não tenham sido detectados quaisquer atos ou medidas de segurança oficialmente ilícitas a nível da UE, tendo em conta a predisposição negativa da maioria da população da UE para a imigração, é possível concluir que a adoção e implementação de qualquer potencial medida de securitização seria uma tarefa fácil para qualquer agente securitizador no nível da UE. (STIVAS, 2019, p. 53-54, tradução nossa)[25]

Com efeito, numa pesquisa de opinião pública conduzida pelo Eurobarómetro Especial (Parlamento Europeu) entre 9 e 18 de abril 2016, dentre as medidas urgentes mais citadas no combate ao terrorismo destaca-se o "fortalecimento do controle das fronteiras externas da UE" (39%), ecoando a associação entre migração e terrorismo como causa-efeito (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016). Inclusive, 66% dos entrevistados consideravam insuficiente a ação da UE em matéria de migração, de modo que 74% gostariam que o Bloco tomasse mais medidas; paralelamente, quanto à proteção das fronteiras externas, 61% também consideravam que a ação da UE era insuficiente e 71% esperavam que mais medidas fossem tomadas pelo Bloco (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016).

Tendo em vista que o Eurobarómetro serve como um instrumento de sondagem oficial utilizado tanto pelo Parlamento Europeu quanto pela Comissão Europeia, dentre outras instituições e agências da UE; mais do que acompanhar a opinião pública sobre questões econômicas, políticas e sociais, tal levantamento de dados também fornece um direcionamento às ações a serem tomadas a nível supranacional. Assim, em 18 março de 2016, a União Europeia anunciou uma Declaração[26] com a Turquia em resposta à crise migratória irregular, alegando que tratar-se-ia de uma medida temporária e extraordinária em plena conformidade com o direito internacional e comunitário da UE. Na realidade, houve a institucionalização da securitização da migração "externa" por meio da "terceirização" da crise de refugiados síria a um país terceiro que — em troca da isenção de visto a cidadãos turcos na UE, da promessa de apoio à adesão da Turquia ao Bloco Europeu, além do repasse contínuo de verbas — manteve os refugiados sírios do lado "de fora" de uma Fortaleza Europa cada vez mais fortificada por práticas excludentes em matéria de migração. Sobre o Acordo UE-Turquia (2016), assim bem explica Ferreira (2016, p. 97):

25 Taking into account the high degree of negativity, scepticism and fear of Europeans towards immigrants and refugees in particular, it is safe to conclude that the European public would accept any emergency and illegitimate measures taken by the Union to deal with the crisis. To sum up, even though no acts or officially unlawful security measures have been detected at the EU level, if one takes into consideration the negative predisposition of the majority of the EU public towards immigration, it is possible to conclude that the adoption and implementation of any potential securitisation measures would be an easy task for any securitising actor at the EU level.

26 Para mais informações, consultar: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/

> O acordo celebrado em março de 2016 tem como objetivo reduzir drasticamente a intensidade dos fluxos migratórios nesta rota: todos os novos imigrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas através da Turquia serão devolvidos a este país; por cada sírio que chegar ilegalmente à Grécia devolvido à Turquia, outro sírio vindo diretamente da Turquia será reinstalado num Estado-Membro, com base numa regra de um-por-um (com um limite máximo de 72 mil: 18 mil já previstos no Conselho de 20 de julho e 54 mil no Acordo). Segundo a UE esta é uma medida com caráter «extraordinário» e «temporário» que se realizará em conformidade com a legislação comunitária e internacional, questão já por si contraditória porque a medida já as vulnera, segundo a maioria dos especialistas.

Porém, Nail (2016) apresenta uma inversão à perspectiva europeia ao apontar que a crise em si não seria em decorrência dos refugiados e migrantes externos, mas devido à própria Europa, cujo Espaço *Schengen*, com sua diretriz inédita de livre circulação interna, configuraria a verdadeira "anomalia histórica". Isso porque, desde o início das civilizações humanas, as migrações sempre ocorreram e continuarão a ocorrer por razões diversas, sendo o deslocamento um fenômeno natural ao desenvolvimento humano. Assim, "se os maus-tratos, a marginalização e a morte dos recentes migrantes europeus são tão deploráveis, é porque a Europa criou um sistema social que tornou isso uma realidade" (NAIL, 2016, p. 160, tradução nossa)[27]. Desta feita, a Fortaleza Europa seria uma crise para as migrações, e não o contrário, suscitando-se, então, a questão do que deve ser feito com a Europa, em vez do que deve ser feito com os refugiados e imigrantes externos: deve a UE tornar-se mais cosmopolita, aberta e acolhedora, ou cada vez mais nacionalizada, fortificada e securitizada? (NAIL, 2016).

> O discurso enquadra a questão-chave sobre o futuro da comunidade política como uma escolha a favor ou contra a migração. Mas não é uma escolha livre porque a escolha pela migração é representada como uma escolha contra (a sobrevivência da) comunidade política. O discurso reproduz o mito político de que uma comunidade nacional homogênea ou civilização ocidental existiu no passado e pode ser restabelecida hoje através da exclusão daqueles migrantes que são identificados como estrangeiros culturais. (HUYSMANS, 2000, p. 758, tradução nossa)[28]

27 "If the mistreatment, marginalization, and death of recent European migrants is so deplorable, it is because Europe has created a social system that has made this a reality"

28 The discourse frames the key question about the future of the political community as one of a choice for or against migration. But it is not a free choice because a choice for migration is represented as a choice against (the survival of) the political community. The discourse reproduces the political myth that a homogenous national community or western civilization existed in the past and can be re-established today through the exclusion of those migrants who are identified as cultural aliens.

Insta salientar que a securitização da migração se coloca na contramão dos valores fundantes e das obrigações legais da UE relativos à proteção dos direitos humanos, sobretudo dos refugiados e requerentes de asilo, cujo deslocamento decorre justamente da violação de tais direitos. Ainda, segundo Karyotis (2007), a abordagem securitária pode distrair a sociedade de problemas reais, como a integração de comunidades imigrantes e a radicalização de jovens de origem muçulmana, não somente atravancando o desenvolvimento de políticas migratórias efetivas, como contribuindo à abertura de rotas clandestinas perante o fechamento de fronteiras. Todavia, uma vez que a narrativa societal da "ameaça" imigrante, com desdobramentos como o nexo refúgio-terrorismo, foi integrada e até mesmo institucionalizada na UE por meio de medidas restritivas em prol do regime *Schengen* de segurança interna, verifica-se que a securitização da migração externa não se limita à mera enunciação de "Atos de fala", mas decorre de um processo enraizado no *continuum* de (in)segurança que tem pautado a integração europeia desde o início (BIGO; GUILD, 2019; KARYOTIS, 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, Karyotis (2007) pontua que a excludente do não-europeu serve de apoio à evolução da União Europeia enquanto uma comunidade política e de segurança, cuja consolidação decorre da construção de uma identidade coletiva coesa. Isto é, da inclusão pela exclusão. Tem-se, assim, uma comunidade baseada na identidade — imaginada, segundo Anderson (2008), pois autoconstruída —, uma vez que a diferenciação entre o "nós" e o "outro" mostra-se inerente à integração europeia, da qual 66% dos cidadãos sentem-se pertencentes à UE (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016). Logo, a delimitação da "fronteira identitária" (BIGO, 2002) define tanto os que não pertencem, quanto aqueles que fazem parte desse espaço comunitário intra-*Schengen*. É por isso que a securitização da migração na UE se dá apenas aos deslocamentos externos, bem como marcados pela clivagem Norte-Sul Geopolíticos, pois aos cidadãos europeus a diretriz de livre circulação interna já foi incorporada como um direito a ser resguardado.

Portanto, "imigrante" é aquele que se encontra fora, e não dentro, do Espaço *Schengen*, percepção esta corroborada por pesquisas de opinião pública conduzidas pelo Eurobarómetro desde 1988 (GLORIUS, 2018; UGUR, 1995), além de políticas migratórias restritivas inseridas no *continuum* de (in)segurança, pautado pela progressiva construção do imigrante oriundo de países terceiros do Sul Geopolítico como uma "ameaça" societal à segurança interna, a nível supranacional, da Fortaleza Europa (BIGO; GUILD, 2019; KARYOTIS, 2007). Segundo Karyotis (2007), a percepção de uma ameaça societal decorre do receio de que a identidade da comunidade receptora seja progressivamente privada de suas características únicas que a distinguem de outras comunidades, uma vez que a presença de imigrantes em seu seio pode vir a alterar a

CC BY NC SA

composição étnica, cultural, religiosa e linguística do país de acolhimento, em razão das elevadas taxas de natalidade dos grupos de imigrantes, da prévia "incompatibilidade" cultural (conforme alega-se entre cristãos e muçulmanos), além da maior probabilidade de miscigenação.

Todavia, nas palavras de Buzan, Waever e Wilde (1998), a segurança nacional não deve ser idealizada, inclusive em termos societais, de comunidade e identidade coletiva, pois a migração forçada é sintoma da própria insegurança, em virtude da incapacidade do país de origem em garantir a proteção e os direitos de seus cidadãos que se tornam refugiados. Em contrapartida, certos grupos de imigrantes têm sido continuamente apresentados como figuras inferiores e/ou perigosas, uma vez que a migração se tornou um meta-problema, podendo ser referida como a causa de outros problemas sob a lógica do "bode expiatório" (HUYSMANS, 2000). Tal desumanização leva à aniquilação da complexa história por trás do ato de migrar, suas motivações, antecedentes familiares e circunstâncias sociais de cada refugiado e migrante, pois resultante não apenas do silenciamento, mas também da distorção dos fatos, exagero dos números e das consequências relativos à migração (CHOULIARAKI; ZABOROWSKI, 2017).

Desta feita, a securitização da migração na UE pauta-se pela superestimação da segurança societal da comunidade europeia, pois identidades coletivas naturalmente mudam em resposta a desenvolvimentos tanto internos quanto externos, e por isso as migrações fazem parte de toda evolução identitária (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Resistir a esse fenômeno, expressão máxima do mundo globalizado, é o que transforma migrantes e refugiados em ameaças a partir de uma visão conservadora da constituição e manutenção de uma comunidade em termos de sobrevivência. Assim, se "a lealdade é uma questão de identidade, a identidade é uma questão de cultura e a cultura é criada pela disseminação de símbolos e propaganda" (BUZAN *et al.*, 1993, p. 66, tradução nossa)[29], narrativas societais como a da "ameaça" imigrante e a da comunidade europeia configuram construções sociais que, apesar de fabricadas, acarretaram a securitização da migração na realidade fática.

Com isso, tem-se a institucionalização de práticas perversas, como a terceirização da gestão das fronteiras externas da UE e, por conseguinte, da questão refugiada a um país terceiro, conforme se deu no Acordo com a Turquia de 2016. Além de desobrigar-se dos princípios protetivos do refúgio, como o *Non-Refoulement* (não-repulsão), o Bloco buscou eximir-se da sua responsabilidade internacional no manejo dos fluxos migratórios cujo destino era o continente europeu. Não por acaso, o Mar Mediterrâneo tornou-se uma das zonas mais perigosas de travessia diante da abertura de rotas clandestinas e utilização de embarcações precárias e superlotadas. A realidade fática expôs, assim, que a securitização da migração não inibiu o deslocamento humano, mas o vulnerabilizou perante a sua alta demanda frente à baixa oferta

29 "loyalty is a question of identity, identity is a question of culture, and culture is created by disseminating symbols and propaganda"

de canais regulares de migração. O Acordo UE-Turquia (2016) trouxe isso à tona ao operar sob a lógica do "um por um" no que se refere à devolução e recepção de refugiados reduzidos à sua mera situação jurídica (ir)regular.

Assim, se a securitização é considerada uma versão extremada da politização, nota-se que a migração tem sido reiteradamente politizada, para mais ou para menos, dependendo se intra ou extra-*Schengen*, se oriunda do Norte ou Sul Geopolíticos, se pautada por percepções mais raciais ou sociais de pertencimento e pelas dimensões de "dentro" e de "fora" de uma comunidade que, apesar de "imaginada", se sustenta sobre aspectos sólidos e materiais; como a União Europeia, que assumiu a forma de uma fortaleza ao reforçar a fronteira entre o "nós" e o "outro". Diante disso, a "conjunção perversa" de Götsch (2016) se deu para além do plano discursivo, sobretudo levando-se em conta que o refúgio decorre de um estado de efetiva insegurança que durante a crise síria foi continuamente desconsiderado, mas que na crise ucraniana em 2022 foi prontamente reconhecido, resultando no seu devido acolhimento, em vez de rechaço, intra-*Schengen*.

REFERÊNCIAS

ADAMSON, Fiona B. Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, v. 31, n. 1, p. 165-199, 2006.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas:* reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANNA, Cara. *ISIS expresses fury over French airstrikes in Syria; France says they will continue*. 2015. Disponível em: https://www.ctvnews.ca/world/isis-expresses-fury-over-french-airstrikes-in-syria-france-says-they-will-continue-1.2658642. Acessado em 5 de setembro de 2023.

BALL, Sam. *Syrian passport puts spotlight on refugees after Paris attacks, but real threat closer to home*. 2015. Disponível em: https://www.france24.com/en/20151116-syrian-passport-puts-spotlight-refugees-after-paris-attacks-but-real-threat-closer-home. Acessado em 5 de setembro de 2023.

BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BBC News. *Paris attacks: Who were the attackers?*. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/news/world-europe-34832512. Acessado em 5 de setembro de 2023.

BIGO, Didier. When Two Become One: Internal and external securitisations in Europe. In: WILLIAMS, Michael C.; KELSTRUP, Morten (eds.). *International Relations Theory and the Politics of European Integration:* Power, Security and Community. Londres: Routledge, 2000, p. 171-204.

BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives:* Global, Local, Political, v. 27, p. 63-92, 2002.

BIGO, Didier; GUILD, Elspeth. International Law and European Migration Policy: Where Is the Terrorism Risk?. *Laws*, v. 8, n. 4, p. 1-30, 2019.

BONELLI, Laurent. *Os caminhos da radicalização*. 2015. Disponível em: https://diplomatique.org.br/os-caminhos-da-radicalizacao/. Acessado em 5 de setembro de 2023.

BRÉVILLE, Benoît. *Xenofobia ou pobrefobia?*. 2015. Disponível em: https://diplomatique.org.br/xenofobia-ou-pobrefobia/. Acessado em 5 de setembro de 2023.

BUZAN, Barry; KELSTRUP, Morten; LEMAITRE, Pierre; WAEVER, Ole. *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*. Londres: Pinter Publishers, 1993.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Security: A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CHOULIARAKI, Lilie; ZABOROWSKI, Rafal. Voice and community in the 2015 refugee crisis: A content analysis of news coverage in eight European countries. *International Communication Gazette,* v. 79, n. 6-7, p. 613–635, 2017.

CHRISAFIS, Angelique. *Charlie Hebdo attackers: born, raised and radicalised in Paris*. 2015. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2015/jan/12/-sp-charlie-hebdo-attackers--kids-france-radicalised-paris. Acessado em 5 de setembro de 2023.

DI CESARE, Donatella. *Resident Foreigners:* A Philosophy of Migration. Cambridge: Polity Press, 2020.

DOHERTY, Ben; HENLEY, Jon; TRAYNOR, Ian. *Paris attacks:* French police launch raids as military strikes Isis in Syria. 2015. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2015/nov/15/paris-attacks-car-found-with-kalashnikovs-as-gunmans-relatives-questioned. Acessado em 5 de setembro de 2023.

EUROPEAN COMMISSION. *Spring 2016 Standard Eurobarometer: Strong public support for Commission's political priorities*. 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip_16_2665. Acessado em 5 de setembro de 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Europeans in 2016:* Perceptions and expectations, the fight against terrorism and radicalisation. 2016. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/at-your--service/en/be-heard/eurobarometer/europeans-in-2016-perceptions-and-expectations-fight-against-terrorism-and-radi. Acessado em 5 de setembro de 2023.

FERREIRA, Susana. 2016. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais (R: I),* v. 50, p. 87-107, 2016.

GLORIUS, Birgit. *Public opinion on immigration and refugees and patterns of politicisation: Evidence from the Eurobarometer.* 2018. Disponível em: http://ceaseval.eu/publications/06_Glorius_Public_opinion_on_immigration.pdf. Acessado em 5 de setembro de 2023.

GÖTSCH, Katharina. Alleged Terrorists, Refugees and Radicalized Muslims in Europe: a Wicked Discursive Conjunction. *Sicherheit und Frieden*, v. 34, n. 1, p. 38-45, 2016.

HOBSBAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOLEHOUSE, Matthew. *Paris attacks 'exploited' by immigration critics, claims Juncker.* 2015. Disponível em: https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/12010689/Paris-attacks--exploited-by-immigration-critics-claims-Juncker.html. Acessado em 5 de setembro de 2023.

HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. *JCMS:* Journal of Common Market Studies, v. 38, n. 5, p. 751-777, 2000.

HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity:* Fear, Migration and Asylum in the EU. Londres: Routledge, 2006.

KARYOTIS, Georgios. European migration policy in the aftermath of September 11: The security-migration nexus*. Innovation:* The European Journal of Social Science Research, v. 20, n. 1, p. 1-17, 2007.

KINGSLEY, Patrick. *Why Syrian refugee passport found at Paris attack scene must be treated with caution.* 2015. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2015/nov/15/why-syrian--refugee-passport-found-at-paris-attack-scene-must-be-treated-with-caution. Acessado em 5 de setembro de 2023.

NAIL, Thomas. A Tale of Two Crises: Migration and Terrorism after the Paris Attacks. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, v. 16, n. 1, p. 158-167, 2016.

POUSHTER, Jacob. *European opinions of the refugee crisis in 5 charts*. 2016. Disponível em: https://www.pewresearch.org/short-reads/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/. Acessado em 5 de setembro de 2023.

SCHAIN, Martin A. *Shifting Tides: Radical-Right Populism and Immigration Policy in Europe and the United States*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2018.

STIVAS, Dionysios. Securitisation of Migration at the EU level after Paris' Attacks: The Response of the European Public. *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, v. 11, n. 1, p. 41-58, 2019.

UGUR, Mehmet. Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the 'Insider'-'Outsider' Divide in the European Union. *International Migration Review*, v. 29, n. 4, p. 964-999, 1995.

UNHCR. *Syria Refugee Crisis – Globally, in Europe and in Cyprus*. 2021. Disponível em: https://www.unhcr.org/cy/2021/03/18/syria-refugee-crisis-globally-in-europe-and-in-cyprus-meet--some-syrian-refugees-in-cyprus/. Acessado em 5 de setembro de 2023.

VELASCO, Suzana de Souza Lima. *Imigração na União Europeia:* uma leitura crítica a partir do nexo entre securitização, cidadania e identidade transnacional. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

WOHLFELD, Monika. Is migration a security issue?. In: GRECH, Omar; Wohlfeld, Monika (eds.). *Migration in the Mediterranean:* human rights, security and development perspective. Msida: Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, 2014, p. 61-77.

DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.17376

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Negociações para a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo: desafios acerca do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades

Silvana Schimanski
Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: silvana.schimanski@ufpel.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-9405-4653

Paola de Moraes Meine
Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: paolammeine@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0004-3466-8065

Resumo: O aumento dos fluxos migratórios de 2015 na Europa impulsionou os membros da União Europeia a discutirem a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, mecanismo que estabelece normas e regras para o tratamento dos requerentes de asilo no bloco. Uma das respostas da Comissão Europeia foi proposta em 2020: o Novo Pacto de Migração e Asilo, cujas negociações estão em andamento. Este trabalho tem por objetivo analisar o contexto das negociações, especialmente no que tange ao princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades. Trata-se de um estudo de abordagem qua-

litativa, desenvolvido a partir de fontes bibliográficas e documentais, com finalidade analítico-descritiva. Conclui-se que, apesar da proposta do Novo Pacto ter incorporado tal princípio como um dos pontos principais da reforma, a solução tem sido considerada pouco significativa para suas normas e regras. Ainda que a proposta tenha circulado há mais de dois anos e que o consenso mínimo tenha sido alcançado para avançar no âmbito do bloco, destaca-se a falta de convergência no processo de tomada de decisão entre os membros acerca do sensível tema.

Palavras-chave: União Europeia; migrações; Novo Pacto de Migração e Asilo; princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades

Negotiations to reform the Common European Asylum System: challenges regarding the principle of solidarity and fair sharing of responsibilities

Abstract: The increase in migratory flows in Europe in 2015 boosted the European Union Member States to discuss the reform of the Common European Asylum System, a mechanism that establishes norms and rules for the treatment of all asylum seekers in the bloc. One of the answers of the European Commission was proposed in 2020: the New Pact on Migration and Asylum, whose negotiations are in progress. The objective of this article is to analyze the context of the negotiations, especially regarding the principle of solidarity and fair sharing of responsibilities. The qualitative research approach was grounded on bibliographic and documental sources, with a descriptive-analytical purpose. We conclude that, although the proposal of the New Pact incorporated the principle of solidarity and fair sharing of responsibilities as a key point of the reform, the solution has been considered of little significance for its norms and rules. Although the proposal has been circulating for more than two years and a minimum consensus has been reached to advance within the bloc, the lack of convergence in the decision-making process among members on this sensitive issue stands out.

Keywords: European Union; migration; New Pact on Migration and Asylum; principle of solidarity and fair sharing of responsibilities

Negociaciones para la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo: retos en torno al principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades

Resumen: El aumento de los flujos migratorios en Europa en 2015 hizo que los miembros de la Unión Europea discutieran la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, mecanismo que establece normas y reglas para el tratamiento de los solicitantes de asilo en el bloque. Una de las respuestas de la Comisión Europea se propuso en 2020: el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, cuyas negociaciones aún están

en curso. Este trabajo tiene como objetivo analizar el contexto de las negociaciones, especialmente en lo que se refiere al principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades. Se trata de un estudio con abordaje cualitativo, elaborado a partir de fuentes bibliográficas y documentales, con finalidad analítico-descriptiva. Se concluye que, aunque la propuesta del Nuevo Pacto haya incorporado el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades como un punto clave de la reforma, la solución ha sido considerada de poca trascendencia para sus normas y reglas. Si bien la propuesta circula desde hace más de dos años y se ha logrado un mínimo consenso para avanzar dentro del bloque, se destaca la falta de convergencia en la toma de decisiones entre los miembros sobre este sensible tema.

Palabras clave: Unión Europea; migraciones; Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo; principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades

Recebido em: 31/07/2023
Aceito em: 13/01/2025

INTRODUÇÃO

A reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) tem sido uma das principais pautas da União Europeia (UE) desde 2015, quando milhões de solicitações de asilo[1] foram formalizadas. Nesse período, o fluxo migratório aumentou de forma exponencial, atingindo a marca de 1.282.690 requerentes naquele ano (EUROSTAT, 2022a). Em 2016, houve uma leve queda no número de pedidos, que seguiu caindo até o ano de 2018, quando 625.575 pessoas solicitaram proteção internacional em algum país do bloco europeu. Em 2019, o número de solicitantes subiu para 698.760 (EUROSTAT, 2022a). O início da pandemia da Covid-19 registrou 472.395 pedidos de asilo, período de queda que voltou a subir em 2021, atingindo a marca de 630.550 (EUROSTAT, 2022a).

Em 2021, a maioria das primeiras solicitações de asilo foi apresentada pelos requerentes nos seguintes países: Alemanha (102.500), Espanha (86.400), França (81.700), Grécia (37.900) e Itália (21.300). Com 148.200 pedidos registrados, a Alemanha foi responsável por 27,7% de todos os primeiros pedidos na UE, seguida de França (103.800), Espanha (62.000), Itália (43.900) e Áustria (36.700) (EUROSTAT, 2022b). Relativamente ao tamanho da população, o Chipre recebeu o maior número de primeiras solicitações de asilo no quarto trimestre de 2021, com 5.125 requerentes por milhão de habitantes (EUROSTAT, 2022b). Por outro lado, os países que menos receberam solicitantes durante esse período, em comparação com suas populações, foram: Hungria (1 requerente por milhão de habitantes), Estônia (13), Eslováquia (13) e República Tcheca (22), dados que evidenciam o desequilíbrio no recebimento de solicitantes de asilo (EUROSTAT, 2022b).

É importante pontuar que, em fevereiro de 2022, a invasão ao território da Ucrânia pela Rússia causou um aumento significativo no número de solicitações de asilo na UE, especialmente nos países do leste europeu. Devido ao aumento do fluxo de refugiados, em março de 2022 a UE ativou a Diretiva relativa à proteção temporária, método de emergência usado pelo bloco europeu para lidar com deslocamentos em grande escala (CONSILIUM, 2022a). Esse ce-

1 O requerente de asilo (*asylum seeker*), conceito próprio do contexto europeu, refere-se ao indivíduo que efetua um pedido formal de proteção internacional em outro país, com o intuito de adquirir o *status* de refugiado (EUROPEAN COMMISSION, 2022a). Geralmente, abandona seu país devido a riscos e perseguições, diferenciando-se assim dos migrantes, que realizam o deslocamento voluntário, possuindo a opção de retornar ao país de origem sem riscos. O refugiado é indivíduo que está fora de seu país devido ao temor de perseguição sobre questões de raça, origem, nacionalidade, opinião política, pertencimento a determinado grupo social ou religião, existência de conflitos armados ou graves e generalizadas violações de direitos humanos. O *status* de "refugiado" aplica-se a pessoas forçadas a deixar seu país de origem, sem condições de retorno devido à ausência da devida proteção estatal. Nesse contexto, um refugiado pode ser solicitante de asilo (refúgio). Devido a outra forma de proteção internacional, chamada "proteção subsidiária" – e que, por vezes, é concedida aos solicitantes de asilo –, nem todos os requerentes de asilo são reconhecidos como refugiados (EUROPEAN COMMISSION, 2022b).

nário trouxe um senso de urgência para a temática, o que acabou colocando o Novo Pacto de Migração e Asilo (NPMA) no centro das discussões das instituições europeias.

Considerando que um número específico de países da UE lida com a maior parte das demandas e recebimento dos solicitantes de asilo, a opinião pública e líderes de governo têm pressionado por mecanismos que garantam maior equilíbrio de responsabilidades no bloco. Os países da "linha de frente" no recebimento de migrantes demandam melhorias básicas no NPMA. Em reunião em março de 2021 na cidade de Atenas, por exemplo, os ministros responsáveis pelas questões migratórias de Grécia, Itália, Chipre, Malta e Espanha discutiram suas exigências. Segundo o ministro grego, Notis Mitarachi, "há um desequilíbrio entre as obrigações dos países receptores primários e o mecanismo impreciso de solidariedade do resto da União Europeia" (UOL, 2021, s.p.).

Na literatura que aborda as questões migratórias da UE, um grupo de autores explora a temática por meio da análise dos impactos institucionais causados pelo aumento da demanda, focando em como a situação vem afetando a integração dos membros do bloco (CORRÊA; DE BRUM, 2018; PFLUCK, 2018; THYM, 2022). Outros autores têm explorado a política migratória da UE por meio da análise jurídica de seus tratados, diretivas e regulamentos (como o Regulamento Dublin III), citando as fragilidades de um dos principais pilares do SECA (DA SILVA, 2019; DE AMORIM, 2021; TEIXEIRA, 2020).

Buscando contribuir para o primeiro grupo, a partir dos conceitos oferecidos pela abordagem de regimes internacionais (KRASNER, 2012; BARKIN, 2006), este trabalho busca identificar se houve convergência quanto às expectativas dos membros da UE em torno do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades nas negociações do NPMA. Para tal, utiliza-se de abordagem qualitativa e de consulta a fontes bibliográficas e documentais e tem finalidade analítico-descritiva. Como veremos, a análise permite concluir que os Estados que integram o bloco convergem quanto à necessidade de reforma do SECA, mas não há consenso em torno das propostas que envolvem o princípio mencionado acima.

A INSTITUCIONALIDADE DA UE

As organizações internacionais de integração regional podem ser entendidas como "[...] um resultado institucional específico de um processo de integração regional, que inclui um documento básico constituinte e a criação de uma sede com um secretariado permanente" (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 160). A UE enquadra-se nessa classificação, na medida em que representa a consolidação formal de um projeto político de integração em grande parte da Europa, que possui uma organização internacional e um conjunto de princípios, normas e regras que orientam o comportamento de seus Estados-membros.

Barkin (2006) ensina que a abordagem institucionalista formal do estudo das organizações internacionais tem como ponto de partida o documento constitutivo da respectiva entidade (usualmente o texto de um tratado internacional) e costuma focar em aspectos relacionados à estrutura burocrática da organização, tais como sua sede, seus membros, seus poderes, sua estrutura de votos e seu mecanismo de financiamento.

No caso da UE, cuja sede se encontra em Bruxelas (Bélgica), seu documento constituinte é o Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1993. Trata-se de uma união econômica e política, atualmente formada por 27 Estados-membros. Sua origem se assenta em complexos processos com início após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), primeira etapa da integração regional formada por seis países: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos (COSTA, 2020).

Alguns anos após a criação da CECA, seus países fundadores instituíram, em 1957, a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), esta última com a finalidade de estabelecer metas para a consolidação de um mercado comum entre seus membros (HERZ; HOFFMANN, 2004). Ao longo dos anos, a CEE permitiu a adesão de outros Estados europeus, com o primeiro alargamento do bloco em 1973, com a entrada de Dinamarca, Irlanda e Reino Unido (COSTA, 2020). Apesar dessa ampliação, a integração econômica e monetária ficou estagnada até 1986 (HERZ; HOFFMANN, 2004), quando a aprovação do Ato Único Europeu (AUE) definiu como uma de suas metas a criação de um mercado comum até finais de 1992.

Nesse contexto, vale também ressaltar a contribuição do Acordo de Schengen, que, desde 1985, garante a liberdade de circulação entre 27 países, por meio de um conjunto harmonizado de regras hoje conhecido como "Código das Fronteiras Schengen", que busca assegurar as fronteiras internas por meio do reforço às fronteiras externas[2] (CONSILIUM, 2024).

A Europa deu passos importantes em sua integração regional em 1993, com a criação da UE por meio do Tratado de Maastricht e a entrada em vigor do Mercado Único, com suas "quatro liberdades" (livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais) (PARLAMENTO EUROPEU, 2018). Desta forma, a UE fundamenta-se em quatro tratados: o Tratado Constitutivo da CECA (1951); o Tratado Constitutivo da CEE (Tratado de Roma, de 1958); o Tratado Constitutivo da Euratom (1958); e o Tratado da UE (Tratado de Maastrich, de 1992).

Esses instrumentos vinculativos estabelecem o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisão acerca de diferentes temas. Um projeto cujo início foi impulsionado pela base econômica, atualmente institucionaliza vasta gama de assuntos entre seus membros: entre eles, migração e asilo, política externa, desenvolvimento, mudanças climáticas, segurança e defesa (COSTA, 2020).

2 A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e o Sistema de Informação Schengen (SIS) são instituições relevantes nesse contexto.

Segundo Barkin (2006), o estudo das organizações internacionais inspirou os pesquisadores a formular o conceito de regimes internacionais, buscando teorizar os efeitos destes sobre o comportamento dos Estados. Nos anos 1980, Stephen Krasner apresentou a seguinte definição de "regime internacional" (2012, p. 94):

> Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscrições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.

Diante da amplitude do conceito acima, Krasner (2012) defende a importância de análises atentas a processos de tomada de decisão que levam à formulação de normas e regras. Além disso, destaca a necessidade de expectativas convergentes em torno de determinados assuntos, reconhecendo que os resultados ou efeitos serão sempre os possíveis, a partir dos pontos de convergência viáveis.

Barkin (2006) lembra que esse conceito foca nos Estados como fonte dos resultados na política internacional e, nesse sentido, o conceito de regimes internacionais contribui para analisar os efeitos das variáveis sobre as expectativas e os comportamentos dos Estados. Assim, para compreender como ocorrem as negociações no âmbito da UE, é necessário rememorar as principais instituições nas quais interagem seus Estados-membros, bem como as suas principais funções.

Estrutura institucional da UE

A estrutura do bloco europeu é formada por sete instituições e inúmeros organismos e agências[3]. As quatro principais instituições políticas são: o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Conselho Europeu. Olivier Costa (2020) ensina que o poder executivo da UE é composto pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia; e o poder legislativo é composto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da UE (conhecido informalmente como "Conselho de Ministros") (COSTA, 2020).

3 As sete instituições da União Europeia são: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, a Comissão Europeia, o Conselho da UE, o Tribunal de Justiça da UE, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas Europeu.

CC BY NC SA

O Conselho Europeu é responsável por definir as orientações e prioridades políticas gerais do bloco, representando o nível mais elevado de cooperação política entre os países da UE (EUROPEAN UNION, 2022a). Formado pelos chefes de Estado e de governo dos Estados-membros, pelo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, além do presidente da Comissão Europeia e de um presidente próprio, o Conselho Europeu discute e identifica medidas a serem tomadas (geralmente por consenso) a respeito de questões políticas consideradas prioritárias (COSTA, 2020).

Tais deliberações podem vir a ser transformadas em atos legislativos, por meio do trabalho do Conselho da UE, do Parlamento e da Comissão Europeia. Esta última é responsável pela elaboração de propostas legislativas e a execução da legislação, além de desempenhar um papel essencial na implementação de políticas e nos orçamentos anuais (EUROPEAN UNION, 2022b). Entre suas principais funções, a Comissão possui o poder da iniciativa legislativa, é a guardiã dos tratados firmados no âmbito do bloco, além de ser a representante externa da UE (COSTA, 2020). É composta por uma equipe de 27 comissários responsáveis por diretórios gerais e pelo presidente da Comissão (HERZ; HOFFMANN, 2004). As decisões são tomadas por consenso e, em alguns casos, por maioria simples (EUROPEAN UNION, 2022b).

Considerado o órgão com maior legitimidade democrática da UE (HERZ; HOFFMANN, 2004), o Parlamento Europeu é formado por 705 eurodeputados, eleitos por sufrágio universal direto a cada cinco anos (COSTA, 2020), agrupados por filiação política. Entre seus principais poderes, destacam-se: legislar, controlar, nomear e aprovar orçamentos (COSTA, 2020). Como colegislador, o Parlamento adota legislação, ao lado do Conselho da UE, com base em propostas da Comissão Europeia. A votação dentro do Parlamento ocorre por maioria simples ou dois terços (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Por fim, o Conselho da UE é composto por representantes dos Estados-membros a nível ministerial, autorizados a assumir compromissos em nome de seus governos. O Conselho é composto pela Alta Representação para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, pela Presidência, pela Secretaria-Geral, pelo Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-membros (COREPER) e pelos comitês e grupos de trabalho (Costa, 2020). Em conjunto com o Parlamento Europeu, o Conselho adota a legislação proposta pela Comissão e aprova o orçamento anual. Além disso, define a política externa e de segurança do bloco, com base nas conclusões do Conselho Europeu, e celebra acordos internacionais (COSTA, 2020). As decisões tomadas dentro do Conselho da UE requerem, geralmente, maioria qualificada (EUROPEAN UNION, 2022c).

Os processos de tomada de decisão do bloco europeu são orientados por princípios previamente definidos em suas normas e regras, como liberdade, democracia e respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, previstos no Tratado de Maastricht (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016). Em relação às normas, há como exemplo o próprio Tratado

CC BY NC SA

de Maastricht, que vincula os membros em termos de direitos e obrigações relacionados à condução de suas políticas. As regras, por sua vez, são mais específicas, indicando de forma detalhada como os direitos e obrigações dos membros serão colocados em prática.

O princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades e o princípio da não repulsão[4] constam em regras específicas no Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Em relação ao primeiro, é previsto no contexto da proteção e acolhimento dos solicitantes de asilo e refugiados. Ou seja, há um entendimento de que deve haver a partilha equitativa dos solicitantes de asilo entre os membros do bloco (artigo 80). No artigo 78 do TFUE, é garantida a observância do princípio da não repulsão, que proíbe que o Estado no qual se encontra o solicitante do *status* de refugiado o retorne ao país em que esteja sofrendo algum tipo de ameaça (MARKMAN; MISAILIDIS, 2019).

Porque as expectativas dos atores sobre os diversos temas de política internacional são variadas – mesmo em instâncias altamente institucionalizadas e com objetivos integracionistas –, buscar convergências nas negociações sempre envolve uma equação complexa, seja no sentido de criar normas e regras, ou de revisá-las. Por isso, é fundamental compreender, em cada uma dessas instituições, os processos que levam à tomada de decisão em cada instituição, ou seja, as "práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva" (KRASNER, 2012, p. 94).

O processo de tomada de decisão na UE

Em contraste com o método intergovernamental utilizado nas decisões referentes à política externa e de segurança comum (EUROPEAN UNION LAW, 2022a), a tomada de decisão dentro do bloco europeu está ancorada no método comunitário (COSTA, 2020), no qual desempenham papel central as instituições supranacionais da UE, o que implica o uso do Processo Legislativo Ordinário (PLO), conforme artigo 294 do TFUE (2016).

O processo tem início na Comissão Europeia, que, como vimos, é a instituição responsável por apresentar uma proposta legislativa ao Parlamento Europeu e ao Conselho da UE. As propostas legislativas da Comissão costumam ser feitas com base nas conclusões adotadas pelos chefes de Estado ou de governo que compõem o Conselho Europeu, encarregados de definir a direção política geral do bloco (COSTA, 2020). Após o recebimento da proposta da Comissão, o Parlamento adota uma posição por maioria simples em primeira leitura e transmite-a ao Conselho da UE.

Se as duas instâncias estiverem alinhadas em seu posicionamento, o ato é adotado com a formulação correspondente. Caso contrário, o Conselho adotará sua própria posição, a qual

4 Trata-se de um princípio também conhecido como "*non refoulement*" ou "não devolução", previsto no artigo 33 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).

será então enviada ao Parlamento, que possui prazo de três meses para fazer uma análise do posicionamento do Conselho e enviar sugestões de alteração, caso existam. Conforme artigo 294, o Conselho possui igual prazo para analisar a proposta dos parlamentares. Caso finalmente haja concordância entre as duas instâncias, o ato é adotado; do contrário, é convocado o Comitê de Conciliação (COSTA, 2020).

Reunindo membros do Conselho da UE (ou seus representantes) e do Parlamento Europeu, o Comitê de Conciliação é responsável por chegar a um projeto comum entre as posições do Conselho e do Parlamento. Tendo sido aprovada a nova legislação, a Comissão Europeia deve observar o cumprimento das decisões em todos os Estados-membros, enquanto o Tribunal de Justiça da UE, órgão judicial do bloco, deve resolver eventuais discordâncias.

No tocante à negociação do NPMA, a Comissão Europeia apresentou a proposta de reformar o SECA em setembro de 2020. Em junho de 2023, representantes dos Estados-membros e do Conselho Europeu concordaram com uma proposta que tramitará no Parlamento e no Conselho da UE, responsáveis por aprovar a legislação (EUROPEAN COMMISSION, 2023). Como veremos na próxima seção, já houve avanços no que se refere ao Regulamento Eurodac, ao Regulamento de Triagem e a um mecanismo de solidariedade voluntária (FRENCH PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2022).

O SECA

Os membros da UE compartilham de uma responsabilidade comum no tocante ao acolhimento de refugiados, devendo seguir os mesmos princípios, normas e regras a fim de receber a todos de modo uniforme. É nesse sentido que, na reunião especial de Tampere do Conselho Europeu, realizada em 1999, foi acordado o estabelecimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), baseado na aplicação integral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (EUROPEAN PARLIAMENT, 1999).

O SECA é composto por cinco instrumentos legislativos, que buscam estabelecer padrões para a análise de solicitações e recebimento de refugiados nos Estados do bloco, e a Agência da União Europeia para o Asilo, que oferece apoio técnico (EUROPEAN COMMISSION, 2022c). Os cinco instrumentos legislativos são: (i) a Diretiva de Procedimentos de Asilo; (ii) a Diretiva de Condições de Recepção; (iii) a Diretiva de Qualificação; (iv) o Regulamento de Dublin (Regulamento UE Nº 604/2013, ou Dublin III); e (v) o Regulamento do Sistema Eurodac.

A Diretiva de Procedimentos de Asilo, adotada em 2005 e reformulada em 2013 pelo Conselho da UE, tem como objetivo definir regras sobre os procedimentos nos Estados-membros para a concessão e retirada do estatuto de refugiado (EUROPEAN UNION LAW, 2013a). A Diretiva busca garantir que haja uma análise justa e eficiente dos pedidos de asilo nos países

CC BY NC SA

do bloco. Para isso, foram estabelecidos prazos para as análises das solicitações, regras para o registro e apresentação dos pedidos, além de assistência jurídica e treinamento dos responsáveis pela análise dos pedidos, a fim de que sejam garantidos os direitos dos requerentes de asilo (EUROPEAN COMMISSION, 2022d).

A Diretiva de Condições de Recepção, adotada em 2003 e reformulada dez anos depois, busca assegurar as mesmas condições de vida para todos os solicitantes de asilo na UE, tais como: alojamento, alimentação, emprego, vestuário, educação e cuidados de saúde. Além disso, oferece assistência aos mais vulneráveis, principalmente os menores não acompanhados e as vítimas de tortura (EUROPEAN COMMISSION, 2022e).

A Diretiva de Qualificação, validada em 2004 e alterada em 2011, é responsável por estabelecer os fundamentos a respeito da concessão e retirada do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária. Além disso, também determina quais são os direitos das pessoas que recebem proteção internacional – por exemplo, direito a autorização de residência, documento de viagem, acesso ao emprego, acesso à educação, assistência social e cuidados de saúde (EUROPEAN COMMISSION, 2022f).

O Regulamento de Dublin III, em vigor desde 2013, é o resultado de uma série de alterações feitas no âmbito do bloco europeu no Sistema de Dublin, base do sistema de asilo e refúgio do bloco. O Regulamento de Dublin foi estabelecido em 1990 e atualizado em 2003 e 2013 (CONSILIUM, 2022b). Por ser um regulamento do Conselho, é considerado um ato legislativo que deve ser adotado por todos os membros da UE (EUROPEAN UNION, 2022d). Seu principal objetivo é definir qual membro é responsável pela análise de um pedido de asilo feito por um nacional de um país terceiro ou um apátrida (EUROPEAN COMMISSION, 2022g).

Ainda, o Regulamento de Dublin III aponta uma hierarquia de critérios sobre qual país possui a responsabilidade de análise de um pedido de asilo, sendo eles: unidade familiar, posse de documentos de residência ou vistos, entrada ou estadia irregular e entrada com isenção de visto (EUROPEAN UNION LAW, 2013b). No entanto, na maioria dos casos, o critério da entrada irregular é o mais comum, o que significa que o Estado-membro através do qual o requerente de asilo entrou pela primeira vez na UE é responsável pela análise do pedido de asilo (WILKINS; MACDONALD, 2019).

O Regulamento do Sistema Eurodac, acordado inicialmente em 2003 e modificado em 2013, consiste em um sistema que busca auxiliar na aplicação efetiva do Regulamento de Dublin III (EUROPEAN UNION LAW, 2013c). O Eurodac é a base de dados biométricos da UE, que concentra impressões digitais de todos os requerentes de asilo e cidadãos de países fora do bloco. Com a ampliação do Sistema Eurodac, através do Regulamento UE Nº 603/2013, passou a ser possível fazer a comparação das impressões digitais por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, para fins de investigação e prevenção de infrações terroristas ou de outras infrações penais graves (EUROPEAN UNION LAW, 2022b).

Os instrumentos legislativos do SECA passaram por inúmeras alterações dentro das instituições europeias ao longo dos anos e, apesar disso, são apontadas fragilidades em sua implementação. Existe a expectativa, especialmente por parte dos membros mais sobrecarregados do bloco, de que o NPMA promova reformas nestes cinco instrumentos legislativos quanto à melhor distribuição das responsabilidades em matéria de asilo.

Negociações para a reforma do SECA

Desde 2015, as instituições europeias começaram a discutir sobre pontos-chave para as dinâmicas migratórias dentro do bloco, como o Sistema de Dublin, a partilha equitativa de responsabilidades entre os membros e as condições de recepção daqueles que buscam por proteção internacional. É importante pontuar que, em 2016, houve uma tentativa da Comissão Europeia de reformar o SECA por meio de dois pacotes de propostas. No entanto, naquele ano, os membros da UE falharam em chegar a um acordo (THYM, 2022).

Foi em setembro de 2020 que a Comissão Europeia lançou a proposta do NPMA, composta por cinco instrumentos legais, três recomendações e um documento guia, além de possuir quatro elementos constitutivos (EPRS, 2021). As cinco propostas legislativas são: (i) Regulamento sobre Gestão de Asilo e Migração; (ii) Regulamento de Crise e Força Maior; (iii) Proposta Revisada do Regulamento de Procedimentos de Asilo; (iv) Regulamento de Triagem; e (v) Proposta Revisada do Regulamento Eurodac (EPRS, 2021).

O Regulamento sobre Gestão de Asilo e Migração visa substituir o Regulamento de Dublin III, que há anos sobrecarrega os países considerados "porta de entrada" da UE. Esse novo arcabouço promete assegurar princípios e estruturas necessárias para uma abordagem integrada da política de migração e asilo, que garanta uma partilha justa de responsabilidades (EUROPEAN COMMISSION, 2020). Porém, o novo Regulamento já sugere que a promessa será parcialmente cumprida, uma vez que o próprio Pacto afirma que não alterará os critérios atuais que estabelecem o membro responsável pela análise de um pedido (EUROPEAN COMMISSION, 2020).

O novo mecanismo de solidariedade trazido pelo Regulamento sobre Gestão de Asilo e Migração é ambíguo, já que estipula que todos os membros são obrigados a contribuir com a divisão de responsabilidades, mas têm liberdade para escolher a forma com que o farão (recolocação, patrocínio de regressos e/ou capacitação) (MOVILEANU, 2021), que serão exploradas no item 3.2. Nota-se que o novo Regulamento traz um mecanismo flexível de solidariedade, em detrimento de uma solidariedade obrigatória, que seria uma obrigação legal garantida pelo artigo 80 do TFUE (DE BRUYCKER, 2022).

A proposta de um Regulamento de Crise e Força Maior estabelece regras processuais adequadas e um mecanismo de solidariedade rápido e efetivo para situações de crise, como

CC BY NC SA

foram classificados os fluxos migratórios de 2015. O novo instrumento seria acionado em contextos excepcionais de fluxos massivos de nacionais de países terceiros ou apátridas que chegam à UE, comprometendo o funcionamento do SECA (CONSILIUM, 2022b).

Nesse caso, o mecanismo de solidariedade estabelecido no Regulamento de Gestão de Asilo e Migração seria acionado, mas com adaptações para responder a situações de crise, como um procedimento simplificado com prazos reduzidos para o acionamento do mecanismo de solidariedade obrigatório e a ampliação do escopo do mecanismo de recolocação compulsória (EUROPEAN COMMISSION, 2020). Além disso, também é previsto um novo *status* de proteção imediata para pessoas que sofrem risco alto de violência devido a conflitos armados (CONSILIUM, 2022b).

Uma das críticas feitas pelo Conselho Europeu sobre Refúgios e Exílios (ECRE, sigla em inglês) ao Regulamento de Crise e Força Maior diz respeito à falta de uma definição específica para os termos "força maior" e "crise" (ECRE, 2021). O caráter vago de tais definições preocupa o ECRE, pois abre a possibilidade de uso indevido do mecanismo criado pela Comissão. O ECRE também critica a ausência de especificação nas disposições sobre "patrocínio de regressos", mecanismo segundo o qual um membro se compromete a patrocinar o retorno de um migrante irregular que se encontra em algum outro país da UE (EUROPEAN COMMISSION, 2020). O ECRE demonstra preocupação em relação a como os direitos humanos dos migrantes estariam garantidos durante esse processo (ECRE, 2021). Esse ponto também foi objeto de crítica de organizações não governamentais (ONGs), que acusam a Comissão de ter cedido às posições dos governos anti-imigração em meio às negociações sobre o NPMA, em busca de um consenso mínimo (PELLICER, 2020).

A proposta de 2020 que revisa o Regulamento de Procedimentos de Asilo, sugerido em 2016 pela Comissão, altera apenas os pontos em que não houve consenso entre os membros naquele ano. O objetivo desse Regulamento é substituir a Diretiva de Procedimentos de Asilo de 2013, a fim de simplificar os procedimentos de asilo dentro da UE (EUROCID, 2022). Tal proposta tem sido duramente criticada por seu caráter discriminatório, tendo em vista que apenas acelera os procedimentos para solicitantes de determinados países[5] (COMISIÓN ESPAÑA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2022).

Outra crítica feita ao NPMA diz respeito à fase de pré-entrada (triagem), na qual, segundo a proposta do Regulamento de Triagem, o requerente de asilo que não cumpre com as condições de entrada estipuladas pelo bloco europeu não possui o direito de entrar no território da UE. No entanto, esse é o caso da maioria das pessoas que solicitam proteção internacional (ECRE, 2020). Ainda, de acordo com a Comissão Espanhola de Ajuda ao Refugiado (2022), os

5 De acordo com o artigo 3 da Convenção de Genebra, a análise de um pedido de asilo deve ser não-discriminatória, ou seja, nunca deve ser baseada na nacionalidade do requerente (ONU, 1951).

nacionais de países terceiros localizados nas fronteiras europeias já estão no território da UE e, dessa forma, devem ter seus direitos assegurados.

Além disso, existe a preocupação em torno do local onde os solicitantes de asilo serão acomodados durante a fase de triagem, visto que esse ponto não é abordado de forma clara no NPMA. A falta de infraestrutura e de locais apropriados para acomodar essas pessoas na fronteira é alarmante, pois pode vir a causar novas crises humanitárias (FISCHER, 2021). Segundo o ECRE (2020), os colegisladores deveriam fazer uma emenda no Regulamento de Triagem, de modo a garantir que um solicitante de proteção internacional que se encontra em processo de triagem tenha seus direitos garantidos pela Diretiva de Condições de Acolhimento.

Outro instrumento legislativo trazido no NPMA é a Proposta Revisada do Regulamento Eurodac, que busca tornar mais eficiente o movimento dos solicitantes de asilo e das pessoas em situação irregular na UE (CONSILIUM, 2022c). A proposta é ampliar a base de dados Eurodac com a incorporação de imagens faciais, aprimorar o processo dos retornos e incluir informações sobre nacionais de países terceiros em situação ilegal na UE que não pediram asilo (CONSILIUM, 2022b). O objetivo do Regulamento Eurodac é facilitar a aplicação do Regulamento de Dublin. Por exemplo, ao comparar as impressões digitais, os países da UE podem verificar se um requerente de asilo que se encontre ilegalmente em seu território já formulou um pedido em outro país do bloco ou se um requerente de asilo entrou irregularmente no território da UE (PUBLICATIONS EUROPA, 2022).

Quando possuem interesses comuns, os membros do bloco se organizam em grupos, como no caso do Med5, formado por Espanha, Itália, Grécia, Chipre e Malta, que apresentam as mesmas demandas no tocante à defesa do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades nas negociações do Novo Pacto. De acordo com os ministros do Interior dos países do Med5, o NPMA falha em sua promessa de resolver os problemas de gestão migratória do bloco, revelados na crise de 2015 (COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2022).

Para o ministro do Interior da Espanha, Fernando Grande-Marlaska, "a nossa voz e a nossa visão sobre os desafios migratórios não deve apenas ser levada em consideração, mas deve ser uma questão central para a política europeia" (EURO WEEKLY NEWS, 2021, s. p.). No entanto, as demandas dos países do Med5 não foram priorizadas nas propostas legislativas da Comissão, visto que os membros podem escolher a forma como vão contribuir com a repartição das responsabilidades. Uma das principais críticas do Med5 está relacionada à ausência de uma solução eficiente para a pressão sentida nas fronteiras externas de países como Itália, Espanha e Chipre, sendo este último o membro da UE com o maior índice de solicitações de asilo per capita (EUROPEAN COMMISSION, 2022h).

A agenda dos países do Med5 quanto ao cumprimento do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades não é compartilhada por outros membros da UE. É o

CC BY NC SA

caso do Grupo de Visegrado (V4), formado por Eslováquia, Hungria, Polônia e República Tcheca, países com governos nacionalistas e anti-imigração, que defendem medidas mais duras na política migratória do bloco (LANDINI, 2022). Nas negociações para a reforma do SECA, o V4, ao lado de Estônia e Eslovênia, fez uma declaração sobre o NPMA, com os seguinte pontos de destaque: externalização das responsabilidades, defesa de um mecanismo de solidariedade voluntário, controle migratório e respeito à soberania dos Estados (JOINT POSITION OF POLAND, HUNGARY, SLOVAKIA, CZECH REPUBLIC, ESTONIA, AND SLOVENIA, 2020).

Até o segundo semestre de 2022, houve avanços em alguns pontos do NPMA, que foram acordados durante a Presidência Francesa do Conselho da UE, como no caso do Regulamento de Triagem e do Regulamento Eurodac (FRENCH PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2022). Alguns membros do bloco também concordaram em assinar uma Declaração sobre um novo mecanismo de solidariedade voluntária, que busca auxiliar os países do Med5. Esse novo mecanismo é, na verdade, um instrumento jurídico não vinculativo, que foi acordado por 18 membros e três países associados. As partes da Declaração comprometem-se a ajudar temporariamente os países que mais sofrem pressões migratórias de duas maneiras: recolocação e ajuda financeira (ECRE, 2022).

Como sugere Becker (2021), um dos maiores desafios da UE tem sido desvincular a política migratória e a crise humanitária contemporânea de uma agenda securitária no âmbito do bloco. Na visão da autora, o cenário limita a universalização dos direitos humanos, já que "além de reforçar o argumento da alteridade jurídica (linha que une o 'nós' e o 'outro'), fortalece a ação contrária aos fluxos migratórios externos, alimentando ainda a fronteira identitária entre comunitários e os extracomunitários" (BECKER, 2021, p. 4). Os membros da UE apenas concordaram com a criação de um mecanismo de solidariedade, mesmo que a adesão e as contribuições financeiras a este sejam voluntárias. Nesse sentido, embora seja um avanço importante para a gestão do tema migratório no âmbito da UE, a criação do referido mecanismo evidencia as divergências dentro do bloco quanto ao tema.

Ainda que a agenda das políticas de fronteira seja uma das mais sensíveis para a UE na atualidade (MOREIRA, 2021), um ponto de convergência entre os membros é a parceria com países terceiros de origem e trânsito no tocante à gestão migratória, que acaba levando à externalização das responsabilidades que os membros da UE possuem quanto ao acolhimento dos solicitantes de asilo (HADJ-ABDOU, 2021). A importância da cooperação com os países terceiros para os membros fica nítida nas declarações a respeito da dimensão externa do NPMA (NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: COMMENTS BY GREECE, ITALY, MALTA AND SPAIN, 2020; JOINT POSITION OF POLAND, HUNGARY, SLOVAKIA, CZECH REPUBLIC, ESTONIA, AND SLOVENIA, 2020).

A proteção das fronteiras externas, a retenção de migrantes em países parceiros da UE, a necessidade de deter a imigração irregular e o foco em colocar em prática o mecanismo do

CC BY NC SA

patrocínio de retorno são pontos de convergência entre os países do bloco. No entanto, a externalização das responsabilidades migratórias é duramente criticada pelo atual alto comissário das Nações Unidas para Refugiados, Filippo Grandi, para quem a externalização das responsabilidades não é nem legalizada, nem praticada, exercendo pressão sobre países menos equipados (HEIN, 2021).

Durante a Presidência Francesa do Conselho da UE, de janeiro a junho de 2022, os membros puderam avançar em certos pontos do NPMA, por meio de uma abordagem gradual das negociações de propostas legislativas. No segundo semestre de 2022, a República Tcheca assumiu a Presidência do Conselho e comprometeu-se a seguir com a abordagem francesa (NIELSEN, 2022).

Segundo o relatório de outubro de 2022, a respeito do NPMA, a Comissão Europeia estimula os membros a avançarem para um acordo quanto ao Regulamento sobre Gestão de Asilo e Migração e em todas as propostas que envolvam lidar com situações de crise migratória (EUROPEAN COMMISSION, 2022h). Porém, as negociações em torno do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades têm sido as mais complexas, ainda sem consenso (NIELSEN, 2022).

Após quase três anos de negociações, a Comissão Europeia celebrou, em 8 de junho de 2023, o acordo político alcançado pelos membros para que o Conselho negocie junto do Parlamento Europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2023). Apesar da forte oposição de Hungria e Polônia e da abstenção de Bulgária, Malta, Lituânia e Eslováquia, manteve-se o entendimento de solidariedade flexível: todos os países do bloco devem contribuir com o acolhimento de migrantes, sendo opcional a forma de contribuição – se acolhimento de migrantes pelo mecanismo de realocação; pagamento de um apoio financeiro; destacamento de pessoas; ou capacitação, que pode ser posta em prática de várias maneiras, como com ajuda financeira, apoio operacional e apoio nos aspectos externos da migração.

O princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades

O artigo 80 do TFUE prevê que a política de migração e sua execução deve ser regida pelo princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades (TFUE, 2016). Enquanto a solidariedade se refere a lidar com a gestão migratória coletivamente, a partilha equitativa de responsabilidades está relacionada com a repartição concreta das responsabilidades entre os membros (BALBONI, 2021).

O NPMA reconhece que nenhum membro do bloco europeu deve assumir responsabilidades desproporcionais e que todos devem fortalecer constantemente o princípio da solidariedade (EUROPEAN COMMISSION, 2020). No entanto, embora este seja obrigatório segundo o TFUE e apesar dos esforços da Comissão Europeia no que diz respeito ao resguardo do prin-

cípio da solidariedade, segue sendo facultada aos membros a decisão de como contribuirão, como destacado acima.

Também como já mencionado, o Regulamento de Dublin III, que sobrecarrega principalmente os países do Med5, apresentou poucas alterações. O critério do primeiro país de entrada segue sendo aplicado, o que prejudica os países ao sul da Europa, que não são capazes de lidar com as pressões migratórias. O campo de refugiados de Moria (Grécia) é um exemplo da falta de infraestrutura para acolher todos os solicitantes de asilo que chegam às fronteiras: ainda que sua capacidade de recebimento seja de 2.750 pessoas, o referido campo já chegou a reunir mais de 20.000 pessoas (NADDEO, 2020). Como consequência, as condições precárias observadas ali e em outros campos de refugiados na região do Mediterrâneo atentam à dignidade humana das pessoas em situação de refúgio.

A proposta da Comissão de um Regulamento sobre Gestão de Asilo e Migração pede que os países do bloco se concentrem em medidas de solidariedade por mecanismos flexíveis, quais sejam: recolocação, patrocínio de retorno e capacitação. Apesar do Novo Pacto incentivar a concentração nas duas primeiras, faculta-se a capacitação, que pode ser posta em prática de várias maneiras, como ajuda financeira, apoio operacional e apoio nos aspectos externos da migração (EUROPEAN COMMISSION, 2020).

O primeiro mecanismo é uma das formas encontradas pela Comissão para, em meio às divergências internas ao bloco, amparar os membros mais pressionados pela chegada de grandes contingentes de solicitantes de asilo, ao permitir a realocação de pessoas nessa condição de um Estado-membro para outro onde a análise do pedido é feita (IOM, 2022). Ainda assim, o cumprimento do mecanismo de recolocação é flexível, exceto em situações caracterizadas como crise migratória, quando se torna obrigatório.

Para os países do Med5, tal proposta da Comissão é insatisfatória, pois defendem que a solidariedade não deveria ser um recurso apenas acionado em situações de pressão migratória, para utilizar a formulação do ministro de Migração e Asilo da Grécia, Notis Mitarachi (HEIN, 2021). Ainda, o Med5 questiona se a recolocação é um mecanismo suficiente para aliviar seus sistemas nacionais de recepção (MOVILEANU, 2021).

Já no patrocínio de retorno, um Estado-membro se compromete a custear, em nome de outro país da UE que se encontra sob pressão migratória, o traslado de migrantes irregulares que não têm direito de permanecer no território do bloco. Caso o migrante não tenha retornado em um período de 8 meses, deve ser transferido para o território do país responsável pelo patrocínio de seu retorno e, dessa forma, finalizar o procedimento no território do país "patrocinador" (EUROPEAN COMMISSION, 2020). Para alguns membros da UE, inserir o patrocínio de retorno como uma forma de solidariedade é uma tática da Comissão para que os membros que se recusam a praticar o mecanismo de recolocação possam auxiliar de

outra maneira. Além do V4, países como Áustria, Dinamarca, Eslovênia e Estônia já declararam sua oposição ao mecanismo de recolocação de migrantes (EUROMED RIGHTS, 2020).

O mecanismo de patrocínio de retorno também é duramente criticado por aumentar a vulnerabilidade daqueles que buscam proteção internacional a novas violações de direitos fundamentais. Mais especificamente, questiona-se como a UE garantirá o retorno dos migrantes em conformidade com o direito internacional (VOSYLIUTÉ, 2021), em especial considerando a escassez de mecanismos de monitoramento na institucionalidade do bloco para o tema migratório (EUROMED RIGHTS, 2020). Cabe notar que o patrocínio de retorno pode vir a ser implementado por membros da UE conhecidos por desrespeitarem os direitos humanos e por não seguirem princípios democráticos (MORARU, 2021). O caso da Hungria, membro do V4, é emblemático: o país foi um dos únicos a votar contra o Pacto Global sobre Refugiados em 2018 e não assinou o Pacto Global para a Migração (VOSULIUTÉ, 2021).

Para a Agência dos Direitos Fundamentais da UE, por exemplo, o mecanismo do patrocínio de retorno só deve ser implementado quando a decisão sobre um pedido de asilo for finalizada. Aqui, entretanto, existe a preocupação de que, com as possíveis novas regras de procedimento na fronteira, uma maior eficiência nas decisões pode prejudicar sua qualidade quanto à proteção de direitos fundamentais dos solicitantes (VOSYLIUTÉ, 2021).

Em suma, ainda que o Tribunal de Justiça da UE tenha confirmado a obrigatoriedade legal do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades, conforme o artigo 80 do TFUE (INFOCURIA JURISPRUDÊNCIA, 2020), as propostas apresentadas pela Comissão Europeia têm permitido a reformulação do conceito de "solidariedade" na prática dos membros do bloco (VOSYLIUTÉ, 2021). Como vimos, uma das principais instituições legisladoras da UE tem sistematicamente proposto instrumentos que transformam o significado de obrigatoriedade atribuído ao referido princípio, o que não corresponde aos interesses do Med5 e agrada, em inúmeros pontos, os membros do V4, contrários à solidariedade em termos obrigatórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propostas em 2020 pela Comissão Europeia, as negociações do NPMA foram priorizadas em razão do aumento no número de solicitações de asilo na UE, trazendo um senso de urgência para a temática migratória. Como vimos neste artigo, apesar da convergência entre os membros do bloco quanto à necessidade de reformar o SECA e de certos avanços nas negociações, há divergências significativas quanto ao conteúdo da nova versão desse Sistema, principalmente no tocante ao princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades.

Nesse contexto, dois grandes grupos apresentam posições divergentes: o Med5, formado pelos "portas de entrada" da UE, entre os quais Espanha, Itália, Grécia, Chipre e Malta; e o

CC BY NC SA

V4, constituído por Hungria, Polônia, República Tcheca e Eslováquia. O Med5 defende a repartição justa de responsabilidades e mais ação dos demais membros da UE para a proteção das fronteiras externas do bloco. Em contraste, outros países, principalmente aqueles agrupados no Grupo de Visegrado (V4), são favoráveis a mecanismos flexíveis de solidariedade e ao respeito à soberania dos Estados.

É possível observar que a promessa de um "novo começo" para a política migratória da UE, com mecanismos fortes de solidariedade, não se concretizou da forma como o Med5, *think tanks* e ONGs esperavam. Apesar das críticas, o NPMA reflete a atual realidade política da UE, que anuncia as dificuldades para a construção de convergências e promoção de alterações no comportamento dos Estados. Ou seja, mesmo que sejam compreensíveis as críticas em torno da proposta da Comissão Europeia, propostas legislativas mais audaciosas certamente não avançariam para o consenso em razão de possíveis restrições no âmbito do Parlamento Europeu.

Ademais, os debates sobre o NPMA têm priorizado aspectos securitários relacionados ao controle migratório, como a necessidade de frear a migração ilegal, em detrimento de discussões relacionadas a como melhorar as vias de migração legal e o respeito aos direitos dos solicitantes de asilo. Ao observar os temas em que há maior convergência entre os membros, como a parceria com países terceiros e o Regulamento Eurodac, infere-se que o tratamento do fenômeno migratório como uma ameaça à segurança é um consenso entre os membros do bloco.

Com previsão de ser negociado em sua integridade até o fim do mandato de 2019-2024, o NPMA exigirá dos atores envolvidos habilidades de negociação e vontade política a fim de que seja possível alinhar as convergências de expectativas desses atores quanto a esse importante desafio do século XXI. O Parlamento Europeu e as futuras presidências do Conselho da UE terão um significativo trabalho, principalmente nas negociações em torno das regras que envolvem o princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades.

REFERÊNCIAS

BALBONI, Marco. Subsidiarity Versus Solidarity? EU Asylum and Immigration Policy. *E-International Relations*. 2021. Disponível em: https://www.e-ir.info/2021/03/29/subsidiarity-versus-solidarity-eu-asylum-and-immigration-policy/. Acesso em 23 jan. 2025.

BARKIN, J. Samuel. *International organization:* theories and institutions. New York; London: Palgrave Macmillan. 2006.

BECKER, Luzia Costa. Política Migratória e de Integração da União Europeia: Normativas, Planos e Desafios Fronteiriços. *IA policy brief series,* v. 8, n. 2, pp. 1-5, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.5281/zenodo.5213954. Acesso em 23 jan. 2025.

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO. *New pact on migration and asylum: risks and opportunities*. 2022. Disponível em: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/05/INFORME-PACTO-EUROPEO_EN.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

CONSILIUM. *Infografia –Proteção temporária da UE para pessoas deslocadas*. 2022a. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/temporary-protection-displaced-persons/#:~:text=Em%204%20de%20mar%C3%A7o%20de,B%C3%B3snia%2DHerzegovina%20e%20do%20Kosovo. Acesso em 23 jan. 2025.

CONSILIUM. *EU asylum reform*. 2022b. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/. Acesso em 12 out. 2025.

CONSILIUM. *Asilo e migração: Conselho aprova mandatos de negociação sobre o Regulamento Eurodac e o Regulamento Triagem, e 21 Estados adotam uma declaração sobre solidariedade*. 2022c. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/. Acesso em 23 jan. 2025.

CONSILIUM. *O espaço Schengen em síntese.* 2024. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/schengen-area/#schengen. Acesso em 23 jan. 2025.

CORRÊA, Adriana dos Santos; DE BRUM, Adriana Kirchof. A União Europeia e a crise que não é somente migratória. *Conjuntura Internacional*, v. 15, n. 1, pp. 44-51, 2018.

COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política externa:* história, instituições e tomada de decisão. Brasília: Cidade Gráfica, 2020.

DA SILVA, Amon Elpidio. *A Reforma do Sistema Dublin da União Europeia: efetividade do princípio da solidariedade internacional e governança conflitiva.* Monografia do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, 2019.

DE AMORIM, André Ricci. Os desafios da União Europeia em matéria de proteção aos refugiados. *Revista de Direito Brasileira*, v. 28, n. 11, pp. 259-273, jan/abr. 2021.

DE BRUYCKER, Philippe. The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been. In: THYM, Daniel; ODYSSEUS ACADEMIC NETWORK (eds). *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*. Baden-Baden: Nomos, 2022, pp. 33-41.

EUROCID. *Política de asilo*. 2022. Disponível em: https://eurocid.mne.gov.pt/politica-de-asilo. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum*. 2020. Disponível: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=-COM%3A2020%3A609%3AFIN. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Statistics on migration to Europe*. 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#:~:text=Refugees%20in%20Europe,-Based%20on%20data&text=26.6%20million%20refugees%20in%20mid,at%20the%20end%20of%202020. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Asylum seeker*. 2022a. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/asylum-seeker_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Who qualifies for international protection*. 2022b. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/who-qualifies-international-protection_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Common European Asylum System*. 2022c. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Asylum procedures*. 2022d. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/asylum-procedures_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Reception conditions*. 2022e. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/reception-conditions_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Who qualifies for international protection*. 2022f. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/who-qualifies-international-protection_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Country responsible for asylum application (Dublin Regulation)*. 2022g. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Report on migration and asylum*, 2022h. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_740_1_en_act_part1_v4.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?* 2023. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE). Screening out rights? Delays, detention, data concerns and the EU´s proposal for a pre-entry screening process. *Policy Note # 30,* 2020. Disponível em: https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/Policy-Note-30.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

ECRE. *ECRE Comments on the Commission proposal for a regulation addressing situations of crisis and force majeure in the field of Migration and Asylum*. Fev. 2021. Disponível em: https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/ECRE-Comments-COM2020-613-V2-2.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

ECRE. *ECRE Editorial: End Game of French Presidency – Passing on a Partial Reform*. 24 jun. 2022. Disponível em: https://ecre.org/ecre-editorial-end-game-of-french-presidency-passing-on-a-partial-reform/. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (EESC). *The New Migration Pact: fraught with flaws and stuck in limbo*. 26 mai. 2021. Disponível em: https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/new-migration-pact-fraught-flaws-and-stuck-limbo. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (EPRS). *The European Commission´s New Pact on Migration and Asylum: Horizontal substitute impact assessment*. 12 ago. 2021. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)694210. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROSTAT. *Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data*. 2022a. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROSTAT. *Asylum quarterly report*. 2022b. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report#Where_do_asylum_applicants_go_to.3F. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999: Conclusões da Presidência*. 1999. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROMED RIGHTS. *New Pact, Wrong Impact:* How the EU Migration Pact disadvantages both Italy and asylum seekers. Nov. 2020. Disponível em: https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2020/11/LAYOUT-MIGRATION-EN-fin-1.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION. *Conselho Europeu*. 2022a. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_pt. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION. *Comissão Europeia*. 2022b. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-commission_pt. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION. *Conselho da União Europeia*. 2022c. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/council-european-union_pt. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION. *Types of legislation*. 2022d. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION LAW. *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection*. 2013a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013L0032. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION LAW. *Regulation (EU) 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection*. 2013b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013R0604. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION LAW. *Regulamento (UE) 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 relativo à criação do sistema «Eurodac»*. 2013c. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32013R0603. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION LAW. *Glossário das sínteses: "Métodos comunitário e intergovernamental"*. 2022a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:-community_intergovernmental_methods#:~:text=O%20m%C3%A9todo%20comunit%C3%A-1rio%20%C3%A9%20caracterizado,em%20p%C3%A9%20de%20igualdade%3B%20e. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION LAW. *Eurodac: sistema europeu de comparação de impressões digitais dos requerentes de asilo*. 2022b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/eurodac-european-system-for-the-comparison-of-fingerprints-of-asylum-applicants.html. Acesso em 22 set. 2022.

FISCHER, Levin. The Proposal for a new pre-entry screening procedure at the EU external borders – lessons learned? *European Futures*. 24 set. 2021. Disponível em: https://www.europeanfutures.ed.ac.uk/the-proposal-for-a-new-pre-entry-screening-procedure-at-the-eu-external--borders-lessons-learned/. Acesso em 23 jan. 2025.

FRENCH PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Results of the French Presidency of the Council of the European Union*. 30 jun. 2022. Disponível em: https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity--mechanism-1/. Acesso em 23 jan. 2025.

HADJ-ABDOU, Leila. From the Migration Crisis to the New Pact on Migration and Asylum: The Status Quo Problem. *BRIDGE Network Working Paper 11,* fev. 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3786906. Acesso em 23 jan. 2025.

HEIN, Christopher. And yet it moves: monitoring the debate on the New EU Pact on Migration and Asylum. *Heinrich-Böll-Stiftung European Union*. 28 jul. 2021. Disponível em: https://eu.boell.org/en/2021/07/28/and-yet-it-moves-monitoring-debate-new-eu-pact-migration--and-asylum. Acesso em 23 jan. 2025.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais:* história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

INFOCURIA JURISPRUDÊNCIA. *Judgment of the Court (Third Chamber), Joint cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17. 02* abr. 2020. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=224882&doclang=en. Acesso em 23 jan. 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Relocation*. 2022. Disponível em: https://eea.iom.int/relocation#:~:text=EU%20Relocation%20should%20not%20be,application%20will%20be%20further%20processed. Acesso em 23 jan. 2025.

JOINT POSITION OF POLAND, HUNGARY, SLOVAKIA, CZECH REPUBLIC, ESTONIA, AND SLOVENIA. *Non paper: New Pact On Migration and Asylum*. 2020. Disponível em: https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=457. Acesso em 23 jan. 2025.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos Regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia Política,* v. 20, n. 42, pp. 93-110, 2012.

LANDINI, Irene. Visegrad countries U-turn on migration: fresh impetus for EU asylum policy*? Eurac Research*. 04 abr. 2022. Disponível em: https://www.eurac.edu/en/blogs/mobile-people-and-diverse-societies/visegrad-countries-u-turn-on-migration-fresh-impetus-for-eu-asylum-policy. Acesso em 23 jan. 2025.

MARKMAN, Debora; MISAILIDIS, Mirta. A natureza de Jus Cogens do princípio do Non-Refoulement e suas consequências no Direito Internacional dos Refugiados. *Revista de Direito Brasileira*, v. 22, n. 9, pp. 257-276, jan/abr. 2019.

MORARU, Madalina. The new design of the EU's return system under the Pact on Asylum and Migration*. EU Migration Law Blog*. 14 jan. 2021. Disponível em: https://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/. Acesso em 23 jan. 2025.

MOREIRA Rodriguez Leite, Ana Paula. Immigration Policies: Post- Covid 19 Scenarios. *IA Policy Brief Series*, v. 2, n. 1, pp. 1-3, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.5281/zenodo.4501231. Acesso em 23 jan. 2025.

MOVILEANU, Daniela. The Regulation on Asylum and Migration Management: The Right Formula to end the EU's Longstanding Controversies*? 89 Initiative*. 2021. Disponível em: https://89initiative.com/the-regulation-on-asylum-and-migration-management-the-right-formula-to-end-the-eus-longstanding-controversies/. Acesso em 23 jan. 2025.

NADDEO, André. Como é viver no Campo de Moria. *TAB UOL*. 12 out. 2020. Disponível em: https://tab.uol.com.br/edicao/campo-de-moria/#cover. Acesso em 23 jan. 2025.

NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: COMMENTS BY GREECE, ITALY, MALTA AND SPAIN. *Non-paper on New Pact on Migration and Asylum*. 2020. Disponível em: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/251120-Non%20paper%20Pacto%20Migratorio.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

NIELSEN, Nikolaj. Czech EU presidency wants negotiations on asylum pact. *EUObserver*. 06 set. 2022. Disponível em: https://euobserver.com/migration/155965. Acesso em 23 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

PARLAMENTO EUROPEU. *O mercado único europeu comemora 25 anos de existência*. 2018. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/economy/20180108STO91214/o-mercado-unico-europeu-comemora-25-anos-de-existencia. Acesso em 03 jun. 2022.

PELLICER, Lluís. Comissão Europeia renuncia às cotas obrigatórias e pretende aumentar a expulsão de imigrantes. *El País*. 23 set. 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-23/comissao-europeia-renuncia-as-cotas-obrigatorias-e-pretende-aumentar-a-expulsao-de-imigrantes.html. Acesso em 23 jan. 2025.

PFLUCK, Mariah Feijó. Integração jurídica da União Europeia em matéria de asilo face à crise de refugiados do século XXI. Anais do XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, Florianópolis, 2018.

PUBLICATIONS EUROPA. *Sistema Eurodac*. 2022. Disponível em: http://publications.europa.eu/resource/cellar/ab969864-0747-420b-b37f-2065156b1428.0013.02/DOC_2. Acesso em 23 jan. 2025.

TEIXEIRA, Paula Cristina P. *Rumo a uma política comum de asilo mais humana, equitativa e eficaz: Reforma do Regulamento de Dublin III*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional e Europeu, Universidade Nova de Lisboa, 2020.

THE UN REFUGEE AGENCY (UNHCR). *Ukraine refugee situation*. 2022. Disponível em: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine. Acesso em 23 jan. 2025.

THYM, Daniel. Never-Ending Story? Political Dynamics, Legislative Uncertainties, and Practical Drawbacks of the 'New' Pact on Migration and Asylum. In: THYM, Daniel; ODYSSEUS ACADEMIC NETWORK (eds). *Reforming the Common European Asylum System:* Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum. Baden--Baden: Nomos, 2022, pp. 11-32.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFUE). 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em 23 jan. 2025.

UOL. *Países europeus na "linha de frente" no acolhimento de migrantes pedem melhorias em futuro pacto*. 20 mar. 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2021/03/20/paises-europeus-na-linha-de-frente-no-acolhimento-de-migrantes-pedem--melhorias-em-futuro-pacto.htm. Acesso em 23 jan. 2025.

WILKINS, Hannah; MACDONALD, Melissa. *What is the Dublin III Regulation? Will it be affected by Brexit? House of Commons Library*, 04 nov. 2019. Disponível em: https://commonslibrary.parliament.uk/what-is-the-dublin-iii-regulation-will-it-be-affected-by-brexit/#:~:text=-The%20Dublin%20III%20Regulation%20identifies,%2C%20and%20visa%2Dwaived%20entry. Acesso em 23 jan. 2025.

VOSYLIUTÉ, Lina. When principles are compromised: EU return sponsorship in light of the UN Global Compacts. *Asile Project*. 17 fev. 2021. Disponível em: https://www.asileproject.eu/eu-return-sponsorship-in-light-of-the-un-global-compacts/. Acesso em 23 jan. 2025.

DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.17559

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

China e Estados Unidos no Brasil: um olhar sobre as relações econômicas e os impactos sino-estadunidenses no meio ambiente brasileiro (2012-2022)

Nairana Karkow Bones
Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: nairanabones@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1178-9898

Caio Junior Auler
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
E-mail: caiojr99@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8655-034X

Resumo: A questão ambiental passou a ser incorporada às discussões internacionais a partir da década de 1970, e desde então, por meio da intensificação das mudanças climáticas, tem se constituído como uma das principais agendas internacionais. Perspectivas teóricas foram produzidas visando instituir mecanismos de governança ou uma espécie de gestão compartilhada da crise ambiental, desde o desenvolvimento sustentável à economia verde. Em face de sua biodiversidade, recursos naturais e

legislação ambiental, o Brasil é considerado um ator-chave nas discussões climáticas, atuando historicamente como interlocutor dos países em desenvolvimento. Não obstante, o país possui como seus dois principais parceiros econômicos os Estados Unidos e a China, que configuram-se atualmente como os dois maiores poluidores globais, sendo líderes em emissões de gases de efeito estufa (GEEs). A partir deste cenário, o artigo busca analisar qualitativamente os impactos ambientais sino-estadunidenses no Brasil, explorando a composição das respectivas correntes comerciais, e realizando uma avaliação crítica da tipologia e qualidade dos investimentos de ambas as nações realizados em um período de dez anos (2012-2022) no país. Diante da análise, observou-se que relações econômicas com EUA e China mobilizam, em grande medida, setores tradicionais que impactam negativamente o meio ambiente brasileiro e estimulam a emissão de GEEs.

Palavras-chave: discussões ambientais internacionais; comércio e investimentos sino-estadunidenses; impactos ambientais no Brasil.

China and the United States in Brazil: an analysis of the economic relations and Sino-American impacts on the Brazilian environment (2012-2022)

Abstract: The environmental issue was incorporated into international discussions from the 1970s onwards, and since then, through the intensification of climate change, it has become one of the main issues in the international agenda. Some theoretical perspectives were produced aiming to establish governance mechanisms of the environmental crisis, from sustainable development to the green economy. Given its biodiversity, natural resources and environmental legislation, Brazil is considered a key actor in climate discussions, historically acting as an interlocutor for developing countries. However, the country›s two main economic partners are the United States and China, which are currently the two largest global polluters in terms of greenhouse gas (GHG) emissions. From this scenario, the article seeks to qualitatively analyze the Sino-American environmental impacts in Brazil, exploring the composition of the commercial chains, and developing a critical assessment of the typology and quality of investments by both nations carried out over a period of ten years (2012-2022) in the country. In conclusion, we observed that the economic relations with the US and China mobilize, to a large extent, traditional economic sectors that negatively impact the Brazilian environment and stimulate the emission of GHGs.

Keywords: international environmental discussions; Sino-US trade and investments; environmental impacts in Brazil.

China y Estados Unidos en Brasil: un análisis a las relaciones económicas y los impactos chino-estadounidenses en el medio ambiente brasileño (2012-2022)

Resumen: El tema ambiental comenzó a incorporarse a las discusiones internacionales a partir de la década de 1970 y desde entonces, a través de la intensificación del cambio climático, se ha convertido en una de las principales agendas internacionales. Se produjeron perspectivas teóricas con el objetivo de establecer mecanismos de gobernanza o de gestión compartida de la crisis ambiental, desde el desarrollo sostenible hasta la economía verde. Dada su biodiversidad, recursos naturales y legislación ambiental, Brasil es considerado un actor clave en las discusiones climáticas, actuando históricamente como interlocutor de los países en desarrollo. Sin embargo, los dos principales socios económicos del país son Estados Unidos y China, que actualmente son los dos mayores contaminadores mundiales en relación a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). A partir de este escenario, la investigación científica busca analizar cualitativamente los impactos ambientales chino-estadounidenses en Brasil, explorando la composición de las respectivas cadenas comerciales y realizando una evaluación crítica de la tipología y calidad de las inversiones de ambas naciones realizadas durante un período de diez años (2012-2022) en el país. Visto el análisis, fue observado que las relaciones económicas con Estados Unidos y China movilizan, en gran medida, sectores tradicionales que impactan negativamente el medio ambiente brasileño y estimulan la emisión de GEI.

Palabras clave: debates ambientales internacionales; comercio e inversión desde China y Estados Unidos; impactos ambientales en Brasil.

Recebido em: 24/09/2023
Aceito em: 04/11/2024

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

As relações internacionais têm experimentado profundas transformações nas últimas décadas, com a difusão de uma série de questões alçadas ao status de problemas globais. Uma das principais agendas desenvolvidas neste contexto foi a da proteção ambiental, impulsionada pela emergência das mudanças climáticas e o acúmulo de evidências científicas em relação aos impactos da atividade econômica humana sobre o ecossistema. O problema ambiental é global em sua essência, e as externalidades resultantes da crise climática não circunscrevem-se às fronteiras políticas delimitadas pelos Estados-nação. Devido à interdependência ecológica entre os territórios, as discussões climáticas desenvolveram-se em direção à necessidade do estabelecimento de mecanismos de cooperação e de uma gestão compartilhada da crise ambiental (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004; JACOBI; SINISGALLI, 2012; VIOLA; FRANCHINI, 2012).

O Brasil, em virtude de sua biodiversidade, abundância de recursos naturais e matriz energética consideravelmente diversificada, é um *player* incontornável nas discussões climáticas para a proteção ambiental e, diante deste contexto, a agenda climática do país tem sido cada vez mais internalizada na formulação da política externa brasileira. Além disso, a governança ambiental brasileira é considerada uma das mais avançadas do mundo (CAVALCANTI, 2004), ainda que apresente problemas práticos e operacionais.

Por razões diferentes das do Brasil, EUA e China apresentam também extrema relevância do ponto de vista climático, e a cooperação ativa de ambos, tanto com o Brasil, quanto nas discussões sobre o clima é fundamental. Atualmente, esses países constituem as duas maiores economias e os maiores poluidores globais, sendo também os principais parceiros econômicos do Brasil, com expressivo volume de transações comerciais e de investimentos - em um quadro de dependência e com relações marcadamente assimétricas (BERNAL-MEZA, 2021). A partir disso, visa-se responder o seguinte questionamento: de que modo a presença econômica de China e Estados Unidos no Brasil impactam o meio ambiente brasileiro?

O texto parte do entendimento de que os impactos sino-estadunidenses no meio ambiente brasileiro são significativamente negativos, considerando a presença de ambos os países na economia brasileira, sobretudo na qualidade de importadores de *commodities* em uma dinâmica centro-periferia. EUA e China consistem, individualmente, em dois dos países com maior potencial tecnológico para auxiliar em um processo de descarbonização no Brasil, embora o papel de ambos ainda seja subsidiário neste processo, tendo em vista que a maior parte de seus investimentos se concentram em setores econômicos tradicionais, como a exploração de petróleo e mineração, com significativas externalidades ambientais.

Ante o exposto, o artigo pretende analisar as relações econômicas do Brasil com EUA e China individualmente, considerando os setores derivados da terminologia utilizada pelo por-

CC BY NC SA

tal *ComexVis*, com uma divisão tripartite entre Indústria de Transformação, Indústria Extrativa e Agropecuária, com o objetivo de compreender os efeitos que cada país exerce sobre o meio ambiente brasileiro, bem como os impactos nas emissões de gases de efeito estufa (GEEs). Com uma metodologia baseada em análise comparativa de dados com caráter qualitativo, o trabalho foi desenvolvido por meio de análise de dados e de revisão bibliográfica, utilizando tanto fontes de caráter primário quanto secundário. O recorte temporal adotado compreende o período de 2012 a 2022, contemplando um período de dez anos após a realização da Rio+20 - última grande Conferência ambiental da Organização das Nações Unidas (ONU).

A primeira seção introduz o debate sobre a crise ambiental, agravada pelas mudanças do clima, e explora, por meio de revisão bibliográfica, a trajetória brasileira nas discussões climáticas internacionais, da Conferência de Estocolmo (1972) à Rio+20 (2012). A segunda seção aborda os EUA e a China enquanto os maiores poluidores e economias globais, bem como a atuação e o papel que ocupam no regime internacional da mudança do clima, com base em coleta de dados e análise de literatura. A terceira seção, por sua vez, tem por objetivo explorar as relações de EUA e China com o Brasil entre 2012 e 2022 via levantamento de dados e relatórios, e, de maneira crítica, analisar os fluxos comerciais, o caráter dos projetos, a tipologia e a qualidade dos investimentos sino-estadunidenses. A conclusão, por fim, busca retomar a hipótese apresentada e consolidar os resultados obtidos, com o propósito de contribuir para pesquisas sobre o tema em questão.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O BRASIL NAS DISCUSSÕES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS

O Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), publicado em 2023, tem consolidado o entendimento acerca dos impactos da atividade humana no planeta Terra. O Painel é responsável por analisar o panorama geral da crise do clima e tem demonstrado em seus relatórios os efeitos nocivos da intensificação da emissão dos GEEs na atmosfera. É importante mencionar que a questão ambiental como um *problema* passou a ser discutida a partir da identificação da incongruência entre a necessidade de crescimento econômico ininterrupto e a iminente exaustão dos recursos naturais, ainda na década de 1970.

Diversas perspectivas teóricas em relação ao meio ambiente têm sido desenvolvidas. Neste ínterim, em alguma medida como uma tentativa de acomodar os conceitos de economia

CC BY NC SA

e ecologia, criou-se a perspectiva do *desenvolvimento sustentável*[1]. Posteriormente, diante das novas possibilidades e avanços apresentados, passou-se a entender como prioridade a transição energética para uma *economia verde*[2], que seria caracterizada pela baixa intensidade em carbono, a eficiência no uso dos recursos naturais e um caráter socialmente inclusivo (JACOBI; SINISGALLI, 2012).

A trajetória das discussões ambientais internacionais tem direcionado cada vez mais atenção a um país específico: o Brasil. Detentor da maior biodiversidade do planeta, o país sul-americano tem uma área de aproximadamente 4,2 milhões de km² cobertos pelo bioma amazônico, ao passo que se configura entre os dez maiores emissores de GEEs no mundo (MARCOVITCH; PINKSY, 2014). O meio ambiente brasileiro é, por diversas vezes, eclipsado ou confundido pela Amazônia; embora o bioma amazônico seja apenas um dos que compõem o território do país, carrega uma enorme significação histórica, política e geográfica.

Posto isso, os primeiros impulsos para as discussões ambientais internacionais ocorreram no ano de 1972, por meio da publicação da obra *The Limits to Growth*, encomendada pelo *think tank* Clube de Roma (AGUIAR; MATTOS; CARDOSO, 2015). O trabalho analisou os impactos do crescimento econômico e demográfico sobre os recursos naturais do mundo, apontando para a iminente escassez dos recursos e convocando os países desenvolvidos e em desenvolvimento a reavaliar as políticas econômicas em nível global (MEADOWS *et al*, 1972), descortinando uma nova dinâmica nas relações internacionais: a transferência do tradicional eixo Leste-Oeste da Guerra Fria para o eixo Norte-Sul.

Com a articulação do então chamado Terceiro Mundo, os países em desenvolvimento - como o Brasil - demarcaram posição de ceticismo ante à problemática ambiental. A principal discordância girava em torno do argumento de que a imposição de limites ao crescimento econômico congelaria as relações de poder assimétricas à época (AGUIAR; MATTOS; CARDOSO, 2015), mantendo o *status quo* desfavorecido para as nações do Sul Global[3]. Foi neste contexto que viria a realizar-se, em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

1 O termo foi um dos primeiros a ser criado no âmbito das discussões ambientais, e se consolidou na Rio-92, como alternativa aos paradigmas clássicos de desenvolvimento e crescimento. Atualmente, contudo, o termo é considerado conservador e difuso em termos de precisão conceitual, e tem sido gradativamente substituído pelos conceitos de economia de baixo carbono (VIOLA; FRANCHINI, 2012).

2 Desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, na sigla em inglês), o conceito prevê a redução de riscos ambientais, escassez ecológica, emissões e poluição, e também busca prevenir a perda de biodiversidade e a manutenção de serviços ecossistêmicos (UNEP, 2011). Uma transição eficiente e estrutural teria como pré-condição necessária o estabelecimento de um grande acordo internacional, implicando mudanças comportamentais, bem como desenvolvimento tecnológico e econômico (VIOLA, 2011).

3 A posição crítica dos países em desenvolvimento é latente ainda hoje e, em grande medida, tem moldado o processo de responsabilização dos países desenvolvidos e auxiliado na construção de uma arquitetura global de financiamento climático em direção aos países em desenvolvimento.

Humano, em Estocolmo, na Suécia - a primeira no âmbito da ONU sobre a temática. Na Conferência participaram 113 países, com o Brasil liderando o bloco do Sul[4], que reivindicava o direito ao desenvolvimento (BEZERRA, 2013).

Dessa forma, a interpretação da delegação brasileira era a de que a cúpula representava uma ameaça à soberania nacional e aos recursos naturais, e, à época, o pensamento desenvolvimentista do país utilizou como estratégia o questionamento da cientificidade dos argumentos apresentados pelos países desenvolvidos (AGUIAR; MATTOS; CARDOSO, 2015). O Brasil, naquela ocasião, apresentava no plano doméstico um quadro de destruição da floresta amazônica e utilização de seus recursos como uma das bases de sustentação do crescimento econômico do regime militar. A Amazônia só viria a consistir em um elemento ativo de política externa a partir do governo Geisel (1974-1979), com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica em 1978 (ANTIQUERA, 2006).

Na década seguinte, nos anos de 1980, não houve a realização de nenhuma cúpula ambiental internacional. O Brasil continuou como um ator importante nas discussões climáticas, mas, naquele contexto, assumiu uma posição cada vez mais negativa. No período da redemocratização, o país era considerado um "vilão do meio ambiente", devido à crescente repercussão acerca das queimadas na Amazônia e aos assassinatos de ambientalistas na região, o que fez com que a comunidade internacional passasse a questionar a capacidade brasileira de gerir a floresta (BEZERRA, 2013).

O cenário se alterou a partir da década de 1990, com a nova conjuntura internacional pós-Guerra Fria. Como estratégia para recuperar a imagem negativa no exterior herdada essencialmente do regime militar, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro (LAGO, 2006), no que consiste em um importante *turning point* na agenda ambiental do país. De acordo com Aguiar, Mattos e Cardoso (2015), o novo contexto também refletia uma realidade de mudanças internas no Brasil, com maior oxigenação e participação da sociedade civil no debate público, com políticas públicas mais permeáveis às demandas populares e a disseminação do movimento ambientalista.

Um dos principais resultados gerados na Conferência do Rio foi a Agenda 21, que se tratava de um programa de ação profundo e abrangente, estabelecendo diretrizes e estimulando a cooperação internacional em direção ao desenvolvimento e proteção do meio ambiente (LAGO, 2006). Além disso, nessa Conferência gestaram-se as bases das proposições e argumentos políticos que ainda hoje dão contorno às discussões climáticas, pois passou-se a compreender que a degradação ambiental era, em grande medida, resultado dos padrões de

4 A delegação da China, país cujas relações bilaterais com o Brasil se aprofundariam nas décadas subsequentes, fez-se presente na Conferência e endossou a posição brasileira.

produção e consumo dos países desenvolvidos. É sob este prisma que se configuraria, mais tarde, a formulação do princípio das *responsabilidades comuns, mas diferenciadas*, estabelecida na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês), que em seu Artigo 3 apontava que:

> As Partes deverão proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, com base na equidade e de acordo com as suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades. Por conseguinte, os países Partes desenvolvidos devem assumir a liderança no combate às alterações climáticas e aos seus efeitos adversos (UNFCCC, 1992, p. 5 - tradução livre)[5].

No período entre a Conferência do Rio e a Conferência de Joanesburgo, que seria realizada 10 anos depois, na África do Sul, o conceito de desenvolvimento sustentável evoluiu de forma considerável. O encontro de 2002, contudo, foi menos ambicioso do que seu antecessor. A delegação do Brasil atuou tendo "coordenado o Grupo dos 77[6] e China em diversas negociações, e liderado a tentativa de fixação de uma meta para energias renováveis na matriz energética mundial" (LAGO, 2006, p. 177-178).

As Conferências da ONU retornaram ao Brasil com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável no Rio de Janeiro, em 2012. A Rio+20, como ficara conhecida a segunda cúpula organizada pelo Brasil, veio a realizar-se em um contexto internacional notadamente distinto das anteriores: pós-crise financeira de 2008, emergência de mudanças climáticas cada vez mais latente e o início da crise do multilateralismo (LAGO, 2013). Viola e Franchini (2012) apontam que não houve avanços significativos em torno da criação de um mecanismo de governança ambiental global e tampouco avanços na definição do conceito de economia verde, apesar de consolidado por meio da resolução da Assembleia Geral da ONU 66/288, "*The future we want*" (2012).

A posição brasileira na última Conferência foi, de modo geral, envolta em dificuldades e apresentou poucas contribuições efetivas para a proteção dos recursos comuns da humanidade (VIOLA; FRANCHINI, 2012). A ausência de avanços significativos na Rio+20, e mesmo em Joanesburgo, aponta para a consolidação de uma "indústria de conferências" que pouco

5 Do original: "*The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereo*f" (*UNFCCC*, 1992, p. 5).

6 O G77 consiste em um grupo que congrega diversos países em desenvolvimento para aumentar sua capacidade de negociação no sistema ONU (MOREIRA; RIBEIRO, 2016). Atua tradicionalmente em grandes fóruns multilaterais, como as rodadas de negociação da Organização Mundial do Comércio e nas Conferências Ambientais Internacionais.

contribuem enquanto fóruns de governança efetivos. Somado à incapacidade individual de cada país de pôr em marcha mudanças estruturais unilateralmente, este quadro demarca a baixa perspectiva em relação ao estabelecimento de um acordo internacional objetivo para a transição ecológica.

Apesar deste cenário, e também da necessidade de avanços no cumprimento das metas adotadas em acordos internacionais[7], o Brasil é um ator fundamental na agenda climática global, muito em função de sua biodiversidade e das áreas ecologicamente relevantes para o meio ambiente. Destaca-se que cerca de 50% do total das emissões de GEEs brasileiras decorrem do uso da terra e desmatamento[8] (MARCOVITCH; PINSKY, 2014), de modo que uma diminuição expressiva da destruição florestal no país reduziria consideravelmente os índices de emissões registrados. Além disso, o Brasil possui também uma matriz energética notavelmente limpa e renovável em comparação à realidade global: a proporção renovável da oferta energética total no país foi de 49,4% em 2020 (CEPAL, 2022), em um quadro que por si só que condiciona ao Brasil uma posição vantajosa.

CHINA E ESTADOS UNIDOS: LINHAS GERAIS DA ATUAÇÃO DOS MAIORES EMISSORES NO REGIME CLIMÁTICO

A despeito de possuir um patrimônio ambiental extremamente relevante e uma composição diversificada de matriz energética, o Brasil, evidentemente, não representa o único ator importante nas discussões internacionais sobre o clima. Atualmente, Estados Unidos e China consistem nas duas maiores economias do mundo e são atores basilares do regime de mudanças climáticas. A relevância de ambos para as questões climáticas assume, en-

7 As metas vigentes do país em termos de redução de GEEs assumidas internacionalmente correspondem a *Nationally Determined Contribution* adotada no âmbito do Acordo de Paris. Em documento apresentado à UNFCCC, o Brasil se comprometeu a "reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de referência de 2005, em 2025", e adicionalmente "reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 50% abaixo dos níveis de 2005, em 2030", bem como atingir a neutralidade climática até 2050 (BRASIL, 2022, s.p.). Vale mencionar, que o Acordo de Paris foi adotado em 2015 pelos países signatários da UNFCCC, e é um tratado internacional que busca limitar as emissões de dióxido de carbono visando combater as mudanças climáticas, sobretudo como objetivo central consiste em manter a temperatura global abaixo dos 2°C em relação aos níveis pré-industriais por meio das chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas estabelecidas em forma de metas e planos de ação pelos países (BRASIL, 2016). Além disso, a adoção de metas adicionais e voluntárias reflete a participação ativa do Brasil nestes processos, a exemplo da ratificação do Protocolo de Quioto e da formulação do Acordo de Copenhague, que culminou, internamente, na criação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (BRASIL, 2009).

8 Em termos de emissões de GEEs, o desmatamento é duplamente problemático, visto que há a liberação de CO2 na supressão da vegetação e também há a diminuição de capacidade de absorção futura das florestas, que atuam como sumidouros de carbono (AMAZÔNIA LATITUDE, 2019).

CC BY NC SA

tretanto, contornos extremamente negativos: em termos de emissões de GEEs, EUA e China são os maiores poluidores globais. De acordo com Friedlingstein *et al.* (2022), em 2021, o país asiático correspondeu a cerca de 31% do total das emissões de CO2, enquanto as emissões dos estadunidenses representaram 14%. A Tabela 1, abaixo, apresenta os dados consolidados por país:

Tabela 1 - Emissões de Gases de Efeito Estufa em 2020, em toneladas de CO2e[9]

País/Região	Emissões Totais	Emissões per capita
Estados Unidos	5.29Gt	15.96t
China	12.30Gt	8.71t
Brasil	1.47Gt	6.91t
Mundo	47.51Gt	6.12t

Fonte: elaboração própria dos autores, com base em dados disponibilizados pelo instituto ClimateWatch (2023)

Conforme observado, a China possui a maior taxa de emissão de GEEs em termos absolutos, com cerca de 12,3 bilhões de toneladas de CO2e, enquanto os EUA, segundo maior poluidor global, emite em torno de 5,3 bilhões de toneladas. Os estadunidenses, contudo, poluem mais *per capita*, com cerca de 0,25 toneladas de carbono a cada US$1.000 de PIB em 2020. Dadas as proporções apresentadas, a participação ativa de EUA e China no regime internacional da mudança do clima é, portanto, condição *sine qua non* para a efetividade de ações conjuntas de adaptação e mitigação que passem pela redução de GEEs.

Quando levado em consideração o acumulado histórico de emissões de GEEs, desde o início de sua industrialização no fim do século XIX, os EUA configuram-se como os maiores poluidores absolutos a nível global, com uma matriz baseada em carvão e petróleo e alta utilização de aviões e automóveis individuais para transporte. Não obstante, o país tem um dos maiores potenciais de inovação tecnológica para diminuir a pegada de carbono na economia doméstica e opera com relativa eficiência energética (VIOLA, 2011).

Contudo, os EUA apresentam historicamente um padrão de retirada de acordos multilaterais, que se insere em um contexto mais amplo de ceticismo e reticência do país em negociações internacionais, o que tem sido observado ao longo das discussões climáticas. Além disso, na Cúpula de Estocolmo (1972), o país adotou uma posição crítica aos países chamados periféricos, que se refletiu também nas conferências posteriores, da Rio-92 à Rio+20, nas quais

9 Toneladas de dióxido de carbono equivalente, com outros gases de efeito estufa convertidos em CO2 para efeitos de contabilização (CLIMATEWATCH, 2023).

advogou pelo estabelecimento de restrições de GEEs aos países em desenvolvimento[10]. Além disso, ressalta-se que:

Outro aspecto importante é a conhecida dificuldade dos EUA em aceitar discutir temas que lhes parecem relevantes em contextos mais amplos, como a Assembléia Geral ou as grandes Conferências das Nações Unidas, em que sua condição excepcional *de facto* não é reconhecida formalmente. Esta é muito mais reconhecida no Conselho de Segurança, na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), na OCDE ou no seio das instituições de Bretton Woods, contextos multilaterais nos quais claramente os EUA preferem atuar (LAGO, 2006, p. 97).

Internamente, após a crise financeira de 2008, os governos Barack Obama (2009-2017) estimularam algumas medidas para a descarbonização da economia, a exemplo do *American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)* de 2009, que abordava a crise climática e econômica como processos interligados. As políticas de investimento verde, contudo, mostraram-se focalizadas e temporárias, à semelhança do resto do mundo.

O principal revés, porém, veio a partir do primeiro governo Donald Trump (2017-2021), com o anúncio da retirada do país do Acordo de Paris (2015), já em seu primeiro ano de mandato. A justificativa principal baseou-se em torno do argumento de que o Acordo restringiria os EUA em termos econômicos e de competitividade industrial, enquanto favoreceria outros países (BBC NEWS, 2017)[11]. Não obstante, Trump não foi o primeiro presidente dos EUA a retirar-se de um acordo climático legalmente vinculante: em evento semelhante em 2001, George W. Bush anunciou a saída do país do Protocolo de Quioto[12], anexo à UNFCCC, que estava relacionado também à redução de GEEs.

Em relação ao Acordo de Paris, ao explorar os possíveis impactos da ausência dos EUA, Zhang *et al.* (2017) apontam que não ocorreriam mudanças significativas no desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono e nem uma reversão das tendências de transformações da governança global das mudanças climáticas[13]. Ainda assim, os autores (2017) advertem que os objetivos de longo prazo - como a manutenção do aumento da temperatura média global abaixo dos 2ºC - e a cooperação imediata poderiam ser afetados. Além disso, uma eventual renegociação do Acordo, como exigida pelos EUA à época, implicaria uma nova contestação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, estabelecido pela UNFCCC.

10 Tal reivindicação é geralmente um dos pivôs para a retirada de acordos celebrados internacionalmente.

11 Durante a campanha presidencial em 2016, Trump frequentemente afirmava que a crise climática era uma farsa e sinalizava a retirada dos estadunidenses do Acordo de Paris. Apesar disso, a saída apresentou mais efeitos políticos do que práticos, uma vez que só foi formalizada em novembro de 2020, três meses antes da posse de Joe Biden, e o consequente retorno ao Acordo.

12 O Protocolo tinha como objetivo promover mecanismos para diminuição de GEEs, e o governo Bush anunciou que a implementação dos termos não estava no interesse dos EUA, em decisão que foi largamente criticada, com exceção da indústria de combustíveis fósseis (PHILLIPSON, 2001).

13 Os autores (2017) sustentam a ideia devido aos EUA consistirem mais em um consumidor do que um fornecedor de soluções e bens públicos globais que fortaleçam a governança climática.

Mais recentemente, após a crise da pandemia de Covid-19, o desenho de políticas fiscais de incentivo e recuperação econômica voltou a incorporar preocupações com as mudanças climáticas no país, com a aprovação do *Inflation Reduction Act* (IRA), em 2022, pelo governo de Joe Biden (2021-2024). De acordo com Bistline, Mehrotra e Wolfram (2023), o IRA é considerado a maior legislação climática da história dos EUA e, com investimentos consideráveis em energia limpa e veículos elétricos, teria o potencial de diminuir significativamente as emissões de GEEs do país, auxiliando no atingimento das metas estabelecidas na Contribuição Nacionalmente Determinada no Acordo de Paris – que foi retomado pela gestão Biden em seu primeiro dia de mandato.

Além dos Estados Unidos, outro ator fundamental nas discussões climáticas internacionais atualmente é a China, em razão de sua crescente influência econômica e os altos índices de emissão de GEEs. Apesar de consistir no líder global em investimentos em transição energética e energias renováveis (WEF, 2021), o país asiático é, hoje, o maior poluidor global em termos absolutos, ainda que suas emissões de CO2 *per capita* sejam consideradas médias, como observado na Tabela 1. Em geral, a China emite cerca de 0.9 toneladas de carbono equivalente a cada US$1.000 de PIB, com base no ano de 2020.

A economia chinesa é intensiva em carbono e opera com baixa eficiência energética - especialmente devido a dependência de carvão e petróleo como fontes de energia - mas a transição em curso de um modelo industrial voltado à exportação para um regime baseado no mercado interno e aumento da produtividade chinesa deve contribuir para a redução dos GEEs do país (VIOLA, 2011). Neste sentido, os avanços regulatórios e os investimentos verdes vigentes têm potencial para amparar uma eventual reversão da curva de emissões em um futuro não muito distante. As metas atualmente estabelecidas pelo país consistem em atingir o pico de emissões de CO2 até 2030, e a neutralidade de carbono até 2060 (IEA, 2021).

Uma das preocupações embrionárias em relação à questão climática surgiu na China a partir da publicação do documento *Environmental Protection in China*, em 1996; por meio dele, houve o reconhecimento de que o modelo econômico chinês à época exercia considerável pressão sobre o meio ambiente, e também foram destacadas algumas iniciativas desenvolvidas nas décadas anteriores, como avanços na legislação e expectativa de investimentos (FREIRE, 2022). Durante este período, contudo, o governo chinês não havia ainda determinado nenhuma meta de redução de GEEs, e sua posterior resistência a isso imputou ao país asiático a imagem de irredutível nas negociações climáticas.

Avanços mais consistentes têm sido observados a partir dos anos 2000, e os Planos Quinquenais do país começaram a estabelecer mais ações, programas e metas em direção à mitigação das mudanças climáticas (DAVIDSON, 2022). As preocupações ambientais têm sido incorporadas ao planejamento estratégico chinês em um contexto o qual Manzi e Viola (2020) denominam de o "novo normal" na conjuntura econômica do país, especialmente após a crise

global de 2008. Recentemente, em um cenário de desaceleração da economia chinesa e da diminuição do investimento como indutor do crescimento, o desenvolvimento de novas tecnologias e o aumento da produtividade têm sido estimulados junto ao objetivo de transição para uma economia de baixo carbono.

Ao longo das últimas décadas, a China se fez presente nas principais rodadas de negociações climáticas, de Estocolmo (1972) ao Rio de Janeiro (2012), com uma atuação notadamente voltada à articulação dos interesses dos países em desenvolvimento. De modo geral, a postura chinesa, "apesar de muito participativa e fundamental para o encaminhamento das decisões globais sobre o tema, é definida em termos do interesse desenvolvimentista do Estado chinês" (MOREIRA; RIBEIRO, 2016, p. 213). O modelo econômico do país asiático prevê a atuação do governo chinês como um Estado empreendedor, de modo que as principais políticas de inovação e desenvolvimento sustentável decorrem da atuação direta e do planejamento estatal via gastos públicos (FREIRE, 2022), ou, quando com investimentos externos, mediante o estabelecimento de *joint ventures* (Viola, 2011).

Isso posto, nos principais marcos do regime do clima, o país atuou na coordenação dos países em desenvolvimento, a exemplo da Rio-92 e o Protocolo de Quioto, e posteriormente no Acordo de Paris, quando assumiu metas internacionais de redução de GEEs pela primeira vez. Apesar da posição refratária nas fases iniciais das discussões climáticas, a recente participação ativa nas deliberações e a própria ratificação dos acordos celebrados consistem em aspectos que diferenciam substancialmente a atuação chinesa da dos EUA na agenda do clima. Além disso, um aspecto especial que faz do país um ator proeminente nessa agenda é seu status e influência no âmbito do G77, grupo onde atua como liderança.

Ante o exposto, sem a presença de EUA e China na arena climática, não é possível estabelecer mecanismos abrangentes via acordos internacionais. A envergadura econômica e os altos índices de emissões de GEEs de ambos os caracterizam como casos incontornáveis nesta temática. Além disso, conforme foi observado, os dois países configuram-se como os principais parceiros econômicos do Brasil, sendo a China o principal parceiro comercial, e os EUA a principal fonte de investimento externo direto (IED) (CEPAL, 2022). É a partir deste quadro, portanto, que a próxima seção buscará analisar o triângulo EUA-Brasil-China do ponto de vista econômico, visando compreender os impactos sino-estadunidenses no meio ambiente brasileiro, sobretudo no aumento da emissão de GEEs.

CC BY NC SA

IMPACTOS AMBIENTAIS SINO-ESTADUNIDENSES NO BRASIL: COMÉRCIO RECENTE, INVESTIMENTOS E PROJETOS PÓS RIO+20

A partir da Rio+20, em 2012, China e Estados Unidos já representavam os dois principais parceiros econômicos do Brasil e, do ponto de vista comercial, a primazia de ambos tem se tornado absoluta. Levando em consideração os dados do ano de 2022, a corrente comercial sino-brasileira registrou um valor de US$150,2 bilhões, sendo o país asiático o principal destino de nossas importações e exportações. Os EUA, por outro lado, configuram-se como o segundo maior destino, com uma corrente de US$88,7 bilhões no mesmo período (BRASIL, 2023).

Em relação aos investimentos, ao longo do intervalo de 2012 a 2022, contudo, o quadro apresenta ligeira alteração. O Relatório de Investimento Direto (2024) do Banco Central do Brasil aponta que, em 2022, o país que mais direcionou IED[14] como controlador final ao Brasil foram os Estados Unidos, seguido de Espanha, Reino Unido, França e, em quinto lugar, a China[15]. Via de regra, os investimentos dos EUA no território brasileiro foram mais diversificados em relação aos chineses, englobando setores de finanças e seguros, mineração, químicos, informações e manufaturas - ao passo que a China concentrou-se em setores estratégicos como energia, infraestrutura e transportes (APEX-BRASIL, 2019).

A partir desse cenário, foi realizado um levantamento dos principais produtos exportados pelo Brasil para ambos os países. A terminologia utilizada para a análise dos dados é a fornecida pelo portal *ComexVis,* que consiste em uma divisão tripartite entre os setores da Indústria de Transformação, Indústria Extrativa e Agropecuária. Na sequência, serão também levantados os principais investimentos sino-estadunidenses realizados no Brasil durante o período, e para fins de sistematização dos resultados encontrados, buscar-se-á enquadrá-los à divisão tripartite utilizada na análise comercial. O trabalho não pretende exaurir todo o conjunto de investimentos catalogados no marco estabelecido, mas sim apresentar um panorama geral a partir dos relatórios utilizados, observando com base neles os investimentos volumosos em setores considerados estratégicos para a análise - sobretudo em função da sensibilidade ambiental.

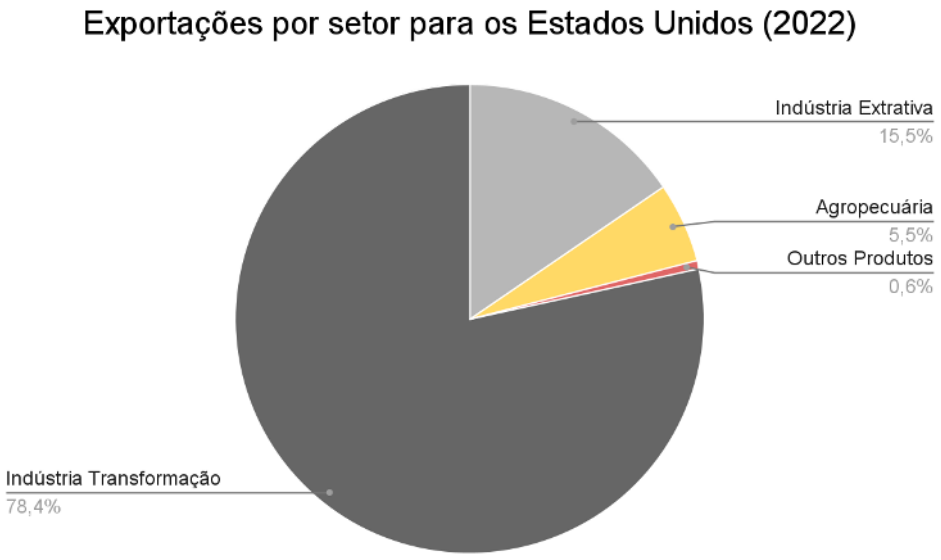
14 A metodologia para contabilização de IED leva em consideração dois aspectos de investimento: país do investidor imediato e país do controlador final. No caso dos IED no Brasil, quando analisados por meio de investidores imediatos, países como Países Baixos e Luxemburgo apresentam massivas operações; contudo, poucas empresas investidoras no Brasil são, de fato, oriundas destes países. Decorre que os países citados possuem um sistema financeiro que facilita investimentos transnacionais para empresas que operam globalmente. Dessa forma, investimentos cujo controlador final seja de outros países europeus - ou asiáticos, como a China - são registrados como oriundos dos países intermediários, que atuam apenas como investidores imediatos (Cepal, 2023).

15 Durante esses dez anos de análise, o quadro se manteve relativamente nessa ordem, com os EUA sendo o maior investidor e, na sequência, países da Europa ocidental, e a China, que vem avançando.

CC BY NC SA

Comercialmente, apesar de menos volumosa, a relação bilateral do Brasil com os EUA se mostra mais diversificada em relação à sino-brasileira. Segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (BRASIL, 2023), a densa maioria dos produtos fabricados no Brasil e exportados aos EUA são vinculados ao setor da Indústria de Transformação, cujo maior exemplo consiste em produtos semi-acabados e formas primárias de ferro/aço, que correspondem a 12% dos envios totais, além de peças de aeronaves, equipamentos de engenharia civil e celulose. Contudo, segundo o Ministério, o nicho individual de produtos exportados com maior porcentagem de envio é o de óleos brutos de petróleo ou minerais betuminosos, oriundos do setor da Indústria Extrativa, com 14%. Por fim, na Agropecuária, o café não torrado representa 4,6% do total. O Gráfico 1, abaixo, busca consolidar os dados relativos às exportações brasileiras ao mercado estadunidense, categorizando-as por setor de atividade econômica:

Gráfico 1 - Exportações setoriais para os Estados Unidos em 2022, em porcentagem



Fonte: elaboração própria dos autores, com base em dados disponibilizados pelo portal *Comex-Vis*, vinculado ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2023).

A densa maioria dos produtos no âmbito da Indústria de Transformação, que engloba 78,4% do volume total, utiliza minérios, a exemplo de ferro e aço como matéria-prima na produção. Produtos de médio valor agregado de diversas formas e composição que sejam à base de alumínio, ferro e aço, têm como origem da cadeia produtiva o extrativismo mineral. É válido mencionar, neste ponto, que a mineração consiste em uma atividade de alto risco

ambiental[16], tanto pelo potencial de contaminação de mananciais e solos, como pela prática de desmatamento para limpeza do terreno. Por esta perspectiva, o Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Setor Mineral apontou que, em 2022, a mineração no Brasil foi responsável pela emissão de cerca de 12,7 milhões de toneladas de CO2 (IBRAM, 2024).

Ainda no âmbito da Indústria de Transformação, madeira, manufaturas de madeira e celulose consistem em materiais cuja produção também pode estimular o desflorestamento, além do uso intensivo de água e exaustão do solo. A produção de celulose no Brasil é derivada de madeira extraída de florestas plantadas - a exemplo de plantações de eucalipto e pinus, que acarretam em perda de biodiversidade. O processamento industrial da celulose e a sua transformação em papel geram uma série de problemas ao meio ambiente, sobretudo no processo de branqueamento, que faz uso intensivo de cloro, incorrendo em riscos de contaminação hídrica e atmosférica (HILGEMBERG, 2000).

A Indústria Extrativa, por seu turno, envia aos EUA minério de ferro bruto e derivados diretamente, ainda que em menor volume, quando comparada à Indústria de Transformação. Outro produto relevante dessa indústria, que compreende 15,5% das exportações, como visto no Gráfico 1, é o óleo bruto de petróleo, que também demanda um processo de extração altamente arriscado em termos de acidentes e vazamentos e que, no Brasil, ocorre fundamentalmente em alto-mar e águas profundas. Um exemplo concreto de danos ambientais na produção de petróleo *offshore* no Brasil são os vazamentos entre 2011 e 2012 no Campo de Frade, em poços operados pela petroleira estadunidense *Chevron,* na Bacia de Campos, que liberaram cerca de 3.700 barris de petróleo em alto-mar (QUAINO, 2012).

Por fim, a Agropecuária se mostra, à primeira vista, como o setor com menor potencial de danos ambientais diretos no âmbito das relações comerciais, pois a atividade dominante é a produção de café, que, apesar de consistir em uma monocultura, atualmente não apresenta vínculos sistemáticos com desmatamento e, inclusive, tem visto nascer uma crescente cadeia de produção de cafés sustentáveis.

Em relação aos investimentos, quando medido por estoque, os EUA são a principal fonte de IED no Brasil, em um quadro que se consolidou nos dez anos compreendidos pelo marco temporal:

> Em 2017, o estoque de IED dos EUA no Brasil atingiu US$68,2 bilhões, o equivalente a quase 3,3% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Essa razão entre o estoque de IED dos EUA sobre o PIB do Brasil foi quase o dobro da registrada na Índia e mais de três vezes a quantidade recebida pela Rússia e

16 À exemplo disso, o passado recente do Brasil tem sido marcado pela incidência de acidentes socioambientais em regiões de barragens de mineração, como de Mariana (2015) e de Brumadinho (2019).

> pela China em 2017. [...] Além disso, em 2015, as afiliadas norte-americanas empregaram 654.800 brasileiros, venderam US$171,3 bilhões internamente e geraram US$37,2 bilhões em valor agregado ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. De 2009 a 2015, os ativos das afiliadas dos EUA no Brasil aumentaram 29,8%, enquanto as vendas aumentaram 20,6%. Somente em 2015, as afiliadas dos EUA no Brasil exportaram para o exterior US$8,5 bilhões (APEX--BRASIL, 2019, p. 6).

EUA e Brasil possuem uma relação de investimentos consolidada, com a densa maioria das operações estadunidenses na economia brasileira realizadas em setores tradicionais vinculados à Indústria Extrativa, setor que está diretamente relacionado à deterioração ambiental. A nível global, apesar da crescente pressão e dos esforços conjuntos direcionados à mitigação das mudanças climáticas, as energias não-renováveis seguem recebendo investimentos, especialmente no setor de hidrocarbonetos. De acordo com o relatório *Investimento Externo Direto na América Latina e Caribe* (2023), da Cepal, os investimentos em recursos naturais na região apresentaram aumento significativo entre 2015 e 2019, com destaque para a extração de petróleo e gás no Brasil - inclusive com investimentos dos EUA[17].

Ainda conforme relatório da Cepal (2023), a empresa estadunidense *TransGas Development Systems* anunciou, em 2015, um projeto de US$2,8 bilhões no Brasil, neste caso na Indústria de Transformação, para atividades de refino e processamento de petróleo bruto e gás natural. Já em 2021, também no setor de hidrocarbonetos, a empresa dos EUA *New Fortress Energy* anunciou uma instalação *onshore* de gás natural liquefeito (GNL) e uma usina de energia no porto de Suape, em Pernambuco - com investimento em torno de US$800 milhões (CEPAL, 2022). No total, no acumulado entre 2008 e 2017, foram anunciados 12 projetos de investimentos *greenfield* pelos EUA no Brasil no setor de "Carvão, petróleo e gás natural"[18] (APEX-BRASIL, 2019).

No que se refere à distribuição geográfica dos IED estadunidenses no Brasil, especialmente dos setores críticos do ponto de vista ambiental, os investimentos *greenfield* no setor de "Carvão, petróleo e gás" convergiram, em sua maioria, para o Rio Grande do Sul, ao passo que os investimentos no setor de "Metais", concernentes à Indústria Extrativa, concentraram-se principalmente nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia (APEX-BRASIL, 2019). De acordo com a Apex-Brasil (2019), a empresa estadunidense Nucor, uma das líderes globais no ramo da siderurgia e mineração, direcionou dois investimentos expressivos ao Brasil no setor,

17 A intensificação dos investimentos em energias não-renováveis mais recentemente é explicada, em parte, pelas preocupações de segurança energética suscitadas a partir da guerra entre Rússia e Ucrânia (CEPAL, 2023).

18 Os investimentos *greenfield* envolvem a construção de novas plantas ou a ampliação das já existentes, ao passo que os investimentos *brownfield* referem-se a fusões, aquisições e participações, mais restritos e voltados à troca de controle acionário (APEX-BRASIL, 2019).

na ordem de US$3 bilhões. Parcela significativa dos IEDs dos EUA, portanto, direcionam-se à extração de minerais, em um contexto que tende a se intensificar futuramente devido ao aumento da demanda por "minerais críticos", como lítio, níquel e cobre, essenciais para produção de baterias elétricas (PARAGUASSU, 2023).

No que tange ao segmento de "Alimentos e Bebidas", do setor da Agropecuária, a *Cargill,* gigante estadunidense do agronegócio e *commodities*, foi denunciada à OCDE por supostamente adquirir soja de regiões vinculadas ao desmatamento ilegal (ESTADÃO, 2023). A atuação da Cargill é frequentemente associada ao desmatamento na produção de soja, sobretudo no Cerrado, além de denúncias de fraude em relatórios de impacto ambiental e prejuízos às atividades de pesca no Rio Tapajós (AMAZÔNIA LATITUDE, 2019). Em 2014, a multinacional estadunidense Bunge, uma das maiores produtoras de soja do Brasil, construiu um porto para escoamento de soja na foz do rio Amazonas avaliado em US$ 700 milhões, diretamente vinculado à construção de infraestrutura de transporte de soja do Centro-Oeste brasileiro para os portos da região Norte do país, com externalidades ambientais significativas (FEARNSIDE; FIGUEIREDO, 2015).

Apesar deste quadro, os EUA também direcionam IED para projetos sustentáveis no Brasil, com destaque para o setor de energias renováveis. Os estados de São Paulo e Santa Catarina absorveram a maioria dos investimentos verdes no país, na área de "Energia alternativa/renovável" (APEX-BRASIL, 2019). Conforme exemplos apresentados pela Cepal (2023), em 2015, a *TerraForm Global Inc* realizou a aquisição de quatorze projetos eólicos no território brasileiro. Além disso, investimentos em biomassa e bioenergia na América Latina também foram desenvolvidos. Conforme a Cepal (2023), entre 2012 e 2021, os investimentos nesses segmentos permaneceram abaixo de US$1 bilhão anuais; em 2022, a empresa estadunidense produtora de hidrogênio verde, *SGP BioEnergy* anunciou um investimento de US$290 milhões no Brasil.

Nos anos recentes, a questão ambiental tem sido elencada como um dos eixos centrais da relação bilateral entre EUA e Brasil, embora com avanços tímidos. Em 2023, os países discutiram acordos para aperfeiçoamento do monitoramento ao desmatamento na Amazônia, com possibilidade de integração de satélites e tecnologia (BRASIL, 2023a). A nível governamental, contudo, o principal movimento recente foi o anúncio - não totalmente concretizado -, por parte dos EUA, do envio de US$500 milhões ao Fundo Amazônia (BRASIL, 2023b), entidade responsável por desenvolver projetos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas na região amazônica. Isto posto, partiremos agora para a análise da relação sino-brasileira.

Em relação à China, a composição da pauta comercial altera-se significativamente, com as exportações brasileiras ao país asiático concentradas em *commodities*. O segmento da Indústria Extrativa dividiu a primazia da pauta comercial com o da Agropecuária em 2022, sendo que os principais produtos do primeiro setor são minério de ferro e seus concentrados, e óleos brutos de petróleo ou minerais betuminosos, com 20% e 18% do total de exportações, respec-

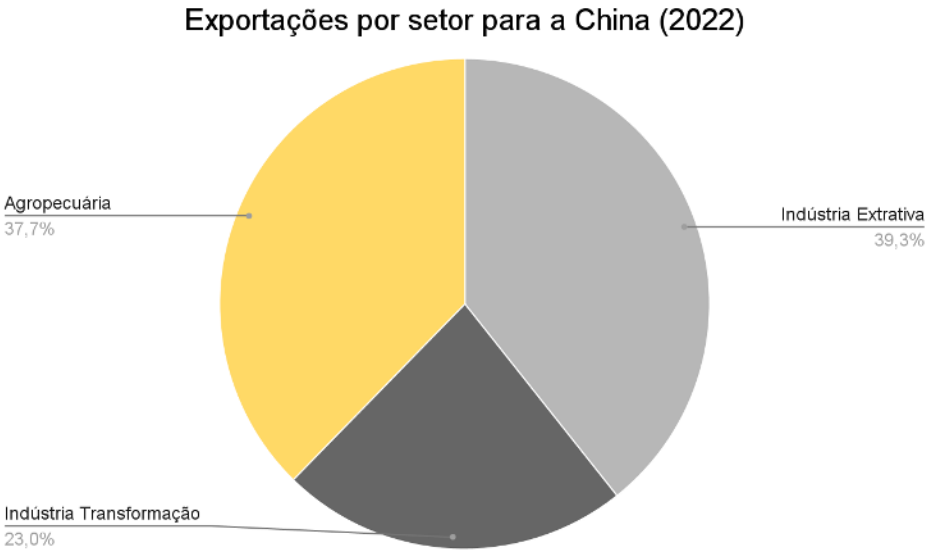
tivamente (BRASIL, 2023). Novamente, retoma-se o potencial risco de devastação ambiental nos processos de extração da mineração e petróleo, que são duas matérias-primas essenciais para a indústria chinesa.

O segmento da Agropecuária é dominado por outra *commodity*, a soja, que representou 36% do volume total de exportações à China em 2022 (BRASIL, 2023). O Brasil é um dos países mais competitivos na produção de soja e produtos agrícolas, e, de acordo com Nobre (2018), o *boom* agropecuário experimentado pelo país nos anos recentes tem vinculação direta à expansão das fronteiras agrícolas, inclusive via desmatamento, que é a atividade que mais contribui para as emissões de GEEs em solo brasileiro[19]. Rajão *et al* (2020) apontam que o desmatamento para produção agrícola no Brasil é bastante concentrado, dado que a maioria da produção é livre de desmatamento, mas 2% das propriedades na Amazônia e Cerrado são responsáveis por cerca de 62% do desmatamento potencialmente ilegal.

A Indústria de Transformação, por sua vez, foi responsável por cerca de 23% dos produtos enviados ao mercado consumidor chinês em 2022, com destaque para a carne bovina, com 8,9%, e celulose, com 3,7% dos envios totais (BRASIL, 2023). Com a origem da cadeia vinculada à Agropecuária, a produção de carne bovina é também ligada ao desmatamento, com a supressão vegetal realizada para a criação de pastagens e posterior estabelecimento de pecuária intensiva, emissora direta de gás metano (ALMEIDA; SOUSA, 2021), enquanto a celulose utiliza em seu processo de produção volumes consideráveis de madeira, água e energia, além da geração de resíduos orgânicos e a já referida exaustão do solo. Diante disso, o Gráfico 2, abaixo, consolida os dados relativos às exportações brasileiras ao mercado chinês expostos anteriormente:

19 É válido destacar, que entre 2005 e 2016 houve queda vertiginosa no desmatamento na Amazônia, ao mesmo tempo em que a agropecuária cresceu ininterruptamente - fenômeno possível devido ao aumento da produtividade agrícola, que deve ser estimulada e priorizada ante o desmatamento (NOBRE, 2018).

Gráfico 2 - Exportações setoriais para a China em 2022, em porcentagem



Fonte: elaboração própria dos autores, com base em dados disponibilizados pelo portal *ComexVis*, vinculado ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2023).

As exportações do Brasil para a China, fundamentalmente baseadas na produção de *commodities*, apresentam impactos socioambientais significativos. Almeida e Sousa (2021) destacam que, além de gerarem menos empregos em relação aos demais países, as exportações brasileiras para o país asiático consomem cerca de duas vezes mais água e emitem, em média, um volume cerca de 12% mais alto de GEEs quando comparadas ao restante das exportações totais do Brasil. Além disso, o incentivo a investimentos em infraestrutura para operacionalização de minas e campos de petróleo também causam externalidades ambientais, como a supressão vegetal.

Os investimentos chineses no Brasil são mais concentrados quando comparados aos dos EUA. Apesar disso, a China tem se consolidado como um importante investidor no país recentemente, muito em função do desenvolvimento de uma estratégia de internacionalização de empresas chinesas que tem as feito atuar cada vez mais em setores como infraestrutura e energia, inaugurando uma nova fase nas relações sino-brasileiras. Conforme destacam CEBC e Apex-Brasil (2018), a densa maioria dos investimentos chineses ingressaram no Brasil por meio de operações de fusões e aquisições, o que indica que o IED chinês no país pode não ter gerado tantos empregos e renda quanto o volume de investimentos sugere.

De 2010 a 2016, cinco dos dez maiores investimentos chineses no Brasil foram realizados na área de "Geração, transmissão e distribuição de energia elétrica". No mesmo período, a em-

presa estatal *Sinopec* realizou, no setor da Indústria Extrativa, dois investimentos no segmento de "Carvão, petróleo e gás" e, em 2016, no setor de "Metais", a *China Molybdenum* realizou a compra de uma planta de exploração de nióbio e fosfato no município de Catalão, em Goiás (CEBX; APEX-BRASIL, 2018). De modo geral, o IED chinês tem pouca expressividade na Agropecuária e no setor de serviços, direcionando-se sobretudo à Indústria Extrativa, com a extração de petróleo, gás e minerais correspondendo a basicamente 51% dos investimentos realizados no período até 2016 (CEBX; APEX-BRASIL, 2018).

Ademais, constata-se que são frequentes as operações de investimentos realizadas pela China em outros países que transferem ativos localizados no Brasil às suas empresas. Um exemplo notável é o da *China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation* (COFCO), que, em 2014, "comprou 51% da *Nidera* (US$ 1,2 bilhão) e da *Noble Agri* (US$ 1,5 bilhão) e, em dezembro de 2015, [...] adquiriu os 49% restantes da *Noble Agri* (US$ 750 milhões), ficando com 100% das ações da empresa" (CEBX; APEX-BRASIL, 2018, p. 151) - introduzindo a COFCO no agronegócio brasileiro, no segmento da Agropecuária. Outro exemplo desse tipo de investimento, agora na Indústria de Transformação, foi a aquisição por parte da *China National Chemical Corp* (*ChemChina*) de 26,2% da italiana *Pirelli*, fabricante de pneus, por US$7,7 bilhões. Com isso, a companhia chinesa obteve o controle da empresa italiana e passou a gerir três fábricas no Brasil (CEBX; APEX-BRASIL, 2018)[20].

No segmento Extrativo de "Carvão, petróleo e gás", as petrolíferas chinesas *China National Petroleum Corp*. (CNPC) e *China National Off-shore Oil* (CNOOC) realizaram investimentos conjuntos na ordem de US$2,9 bilhões e, após isso, a CNOOC realizou mais dois investimentos no setor até 2022, totalizando US$3,8 bilhões (AEI, 2023). Não obstante, em 2022 também foi realizado um investimento de US$160 milhões pela *Honbridge Holdings* na área de "Metais", em Minas Gerais (AEI, 2023), junto a um megaprojeto de mineração intensamente criticado devido aos impactos ambientais. Na cadeia da Agropecuária, outro modelo de investimento a ser destacado é a compra expressiva de terras para plantações de soja, frequentemente associada ao desmatamento, por parte de empresas chinesas como a *China National Agricultural Development Group Corporation*, a *Chongqing Grain Group* e o *Pengxin Group* (FEARNSIDE; FIGUEIREDO, 2015).

Entretanto, assim como os EUA, a China também direciona ao Brasil investimentos em projetos sustentáveis ou de impacto ambiental reduzido. Neste sentido, o IED em energias renováveis apresenta uma das maiores perspectivas de crescimento no fluxo de investimentos bilaterais, além de outras tecnologias de baixo carbono e diminuição de combustíveis fósseis.

20 Recentemente, durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o Brasil passou a valer-se de travas técnicas para barrar ou dificultar investimentos chineses no país, como foi o caso da retomada das obras de Angra 3, cujo edital priorizava outras empresas (WIZIACK, 2020). Ainda assim, a China realizou uma série de investimentos significativos no período.

A BYD, empresa chinesa de atuação global no segmento de carros elétricos, inaugurou em 2015, em Campinas (SP), uma planta para a fabricação de chassis de ônibus elétricos e baterias, e desde 2014 já investiu na Indústria de Transformação mais de US$150 milhões na produção de ônibus elétricos no país[21] (ECLAC, 2022).

Além disso, a China tem experimentado internamente uma mudança de curso do ponto de vista energético. Apesar de apresentar, conforme introduzido na seção anterior, significativa dependência de combustíveis fósseis como carvão e petróleo, o país tem observado um aumento na geração de energia a partir de fontes limpas, com investimentos massivos em matriz eólica e solar, o que tem ampliado a capacidade de ofertar essas tecnologias a outros países. Não obstante, dentre as fontes renováveis de energia financiadas pela China na América Latina, a hidrelétrica ainda correspondia à maior parcela até 2022, embora as fontes alternativas demonstram tendência de aumento (NUNES *et al.*, 2023).

No caso do Brasil, em 2019, a estatal chinesa *China General Nuclear Power* (CGN), vinculada ao setor de energia nuclear no país asiático, adquiriu da italiana *Enel* três usinas de energia renovável na região Nordeste, incluindo duas das maiores usinas de energia solar do país, e um parque eólico (COSTA, 2019). Ainda no segmento eólico, Nunes *et al.* (2023) apontam que a *State Power Investment Corporation* (SPIC) adquiriu da empresa australiana *Pacific Hydro* os parques eólicos *Millennium* e *Vale dos Ventos* no Brasil, além de ter adquirido, de acordo com Rodrigues (2022), 70% do controle de dois projetos de usinas solares da *Canadian Solar*, o que consolida a atuação chinesa no segmento de energias renováveis no país.

O Quadro 1 abaixo, busca consolidar as atividades econômicas estimuladas pelos EUA e China no Brasil, considerando a divisão tripartite entre Indústria, Extrativismo e Agropecuária. Na coluna à direita, apresenta-se, com base na bibliografia explorada, impactos ambientais frequentemente associados às atividades descritas nas colunas intermediárias. A sistematização não pretende atribuir exclusivamente os impactos ambientais aos setores correlatos, tendo em vista que as cadeias de produção são extremamente complexas e o mesmo impacto pode ocorrer em diferentes etapas produtivas - da extração, produção ao transporte. De modo geral, o quadro é predominantemente composto por atividades como mineração e exploração de petróleo, que contribuem sobremaneira para o aumento de GEEs na atmosfera.

21 Em julho de 2023, a empresa ampliou suas operações no país, anunciando novo complexo industrial na Bahia com investimento previsto em torno de US$600 milhões, de modo a tornar-se a primeira fabricante de carros elétricos no Brasil (BYD, 2023).

Quadro 1 - Potenciais impactos ambientais negativos por atividade setorial entre Brasil e EUA/ China

Setor	Produtos comerciais	Investimentos	Impactos ambientais
Indústria de Transformação	Produtos semi-acabados de ferro/aço; peças de aeronave; equipamentos de engenharia; celulose; carne bovina.	Refino e processamento de petróleo bruto e gás natural; siderurgia; fabricação de pneus; fabricação de chassis de ônibus.	Possibilidade de contaminação de solos e mananciais via mineração e processamento de celulose; desmatamento para limpeza do terreno; geração de resíduos em processos industriais.
Indústria Extrativa	Óleo bruto de petróleo; minerais betuminosos; minério de ferro e seus concentrados.	Extração de petróleo e gás natural; extração de minerais; exploração de nióbio e fosfato.	Possibilidade de contaminação de solos e mananciais; desmatamento para limpeza de terreno; riscos de vazamento de petróleo; impactos à biodiversidade marinha; queima intensiva de combustíveis fósseis.
Agropecuária	Soja; carne bovina.	Plantação e processamento de soja.	Possibilidade de desmatamento para expansão de fronteira agrícola; degradação do solo na criação de pastagens; emissão de gás metano; exaustão do solo; impactos comerciais à comunidades locais.

Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados analisados.

Ainda que não contemplados no Quadro, os últimos investimentos apontam para uma mudança de tendência, com um aumento de investimentos verdes e em energias renováveis, o que pode estimular uma possível transição energética sustentada no contexto brasileiro. A China, neste sentido, surge como um ator fundamental, uma vez que possui capacidade de exportar em larga escala e a preços competitivos uma série de equipamentos necessários para o estabelecimento de parques eólicos e solares, apresentando maior potencial para impulsionar o processo de descarbonização interno - o que não ocorre com os EUA, cujas perspectivas em relação ao Brasil concentram-se em investimentos pontuais, programas conjuntos e/ou cooperação técnica.

CC BY NC SA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, as relações econômicas do Brasil com EUA e China mobilizam setores tradicionais da economia que pouco contribuem com as possibilidades de uma transição ecológica a curto e médio prazo. A análise da composição da pauta comercial entre EUA e Brasil identificou que parte considerável das exportações brasileiras aos estadunidenses têm como origem da cadeia o extrativismo, prática extremamente degradante do ponto de vista ambiental, de observou-se que os IEDs dos EUA no Brasil também se concentram na exploração de petróleo e mineração, com uma série de projetos anunciados desde 2012. Recentemente, investimentos em energias renováveis também têm sido realizados, ainda que em menor escala e valor.

As relações com a China não são diferentes. A pauta comercial de exportações brasileiras é baseada em *commodities*, com destaque para óleo bruto de petróleo e minerais betuminosos - além de minério de ferro em si. O principal produto, porém, é a soja, que representa mais de um terço dos envios ao mercado chinês e no Brasil é um dos principais vetores de desmatamento. No âmbito dos investimentos, o setor de energia, com exploração de petróleo e gás natural, é um dos mais explorados pela China no país, além dos diversos projetos de mineração realizados por empresas chinesas. Apesar disso, o país asiático tem, também, diminuído os investimentos tradicionais e os direcionado cada vez mais a projetos alternativos, como energias renováveis.

Estados Unidos e China exercem impacto considerável sobre o meio ambiente brasileiro, tanto do ponto de vista comercial, como de investimentos e projetos conjuntos. O artigo conclui que as externalidades ambientais ainda são consideravelmente mais expressivas que as perspectivas de transição energética. Estruturalmente, este quadro pode ser compreendido à luz da condição semi-periférica do Brasil na economia política internacional, em que pese as relações centro-periferia do país tanto com os EUA quanto com a China. É precisamente essa dinâmica que reforça o modelo exportador de produtos de baixo valor agregado do país, condicionando às *commodities* - cuja produção e exploração exercem impactos ambientais substanciais - lugar privilegiado nos fluxos comerciais e de investimentos.

Considerando o papel e os compromissos do Brasil no regime internacional climático, os impactos sino-estadunidenses nas emissões de GEEs do país podem obstaculizar o alcance das metas climáticas estabelecidas pelo Brasil. Em termos de emissões de GEEs, a agropecuária, bastante associada à China, e o petróleo impactam significativamente; o extrativismo mineral também é uma atividade econômica extremamente degradante, que é estimulado comercialmente e por meio de investimentos por ambos os países.

Embora EUA e Brasil possuam uma relação de cooperação ambiental bilateral mais desenvolvida, inclusive via cooperação técnica e anúncios voltados ao Fundo Amazônia, a China

CC BY NC SA

é líder global em investimentos em energias renováveis e tem intensificado suas operações no Brasil nessa área. Devido a capacidade de exportar em larga escala e a preços competitivos uma série de equipamentos para energias renováveis, o país asiático apresenta maior potencial para impulsionar o processo de descarbonização interno.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Moniza Heinzelmann Portella; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa; CARDOSO, Nayara Tavares. O discurso ambiental brasileiro e a transformação do conceito de soberania: uma análise de Estocolmo à Rio+20. *Estudos Internacionais*, v. 3 n. 1 jan-jun 2015 p. 141-164, 2015.

ALMEIDA, Maria Luiza Lopes Lamim; SOUSA, Rayane Martins. Novos Rumos da Política Ambiental Chinesa: Estímulos Verdes e Impactos dos Intercâmbios China - América Latina. *Revista Perspectiva*, vol. 13, n. 25, p. 99-127, 2021.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. AEI. *China Global Investment Tracker.* 2023. Disponível em: https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/. Acesso em: 20 ago. 2023.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. *A Amazônia e a política externa brasileira:* análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002). Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 2006.

APEX-BRASIL. *Mapa bilateral de investimentos Brasil/EUA*. 2019. Disponível em: https://www.apexbrasil.com.br/inteligenciaMercado/MapaInvestimentosBilaterais. Acesso em: 16 jul. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Investimento Direto*. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioid. Acesso em: 12 ago. 2024.

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

BBC NEWS. *Trump pulls US out of Paris climate deal*. YouTube, 1 de junho de 2017. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jP55meWlLt4. Acesso em: 24 ago. 2023.

BERNAL-MEZA, Raúl. América Latina e a nova relação centro-periferia com a China. *Finisterra*, vol. 116, 2021, p. 223-246.

BEZERRA, Joana Carlos. O papel do meio ambiente na política externa brasileira. *Ideias,* Campinas (SP), n. 6, nova série, 1º semestre, 2013.

BISTLINE, John; MEHROTRA, Neil; WOLFRAM, Catherine. Economic Implications of the Climate Provisions of the Inflation Reduction Act. *National Bureau of Economic Research* (Working Paper 31267), 2023. Disponível em: http://www.nber.org/papers/w31267. Acesso em: 08 jul. 2023.

BRASIL. Acordo de Paris: *Contribuição Nacionalmente Determinada - NDC*, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colegiados/comite-interministerial-sobre-mudanca-do-clima/arquivos-cimv/item-de-pauta-3-paris-agreement-brazil-ndc-final-1.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Lei N° 12.187, de 29 de dezembro de 2009. *Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências*. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm. Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *ComexVis*. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *Brasil e EUA discutem acordo para aperfeiçoar monitoramento da Floresta Amazônica*. 25/07/2023. 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2023/07/brasil-e-eua-discutem-acordo-para-aperfeicoar-monitoramento-da-floresta-amazonica. Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Acordo de Paris*. 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *EUA anunciam doação de R$ 2,5 bilhões para o Fundo Amazônia*. 20/04/2023. 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/eua-anunciam-doacao-de-r-2-5-bilhoes-para-o-fundo-amazonia. Acesso em: 18 ago. 2023.

BYD. *Marco na história dos carros no Brasil*: BYD chega à Bahia. 04/07/2023. Disponível em: https://www.byd.com.br/marco-na-historia-dos-carros-no-brasil-byd-chega-a-bahia. Acesso em: 20 ago. 2023.

CAVALCANTI, Clóvis. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica,* vol. 1, n. 1, 2004.

CEPAL. *CEPALSTAT:* Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. 2022. Disponível em: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=3&lang=es. Acesso em: 10 jul. 2023.

CEPAL. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas, 2023. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48978/S2300647_es.pdf?sequence=8&isAllowed=y. Acesso em: 10 ago. 2023.

CHINA. Information Office of the State Council of the People›s Republic of China. *Environmental Protection in China*. Beijing, 1996. Disponível em: https://english.mee.gov.cn/Resources/Plans/Plans/200710/P020071016295653685056.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

CLIMATE WATCH. *Climate Watch Historical GHG Emissions (1990-2020)*. World Resources Institute. 2023. Disponível em: https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2020&source=Climate%20Watch&start_year=1990. Acesso em: 02 ago. 2023.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA (CEBC); APEX-BRASIL. *China: direções globais de investimentos*. 2018. Disponível em: https://www.apexbrasil.com.br/inteligenciaMercado/MapaInvestimentosBilaterais. Acesso em: 20 jul. 2023.

COSTA, Luciano. Enel vende usinas de energia renovável no Brasil à chinesa CGN Energy por R$2,9 bi. *Reuters*. 19/01/2019. Disponível em: https://jp.reuters.com/article/energia-enel-chineses-idBRKCN1PA2KT-OBRBS. Acesso em: 01 set. 2023.

DAVIDSON, Helen. Is China doing enough to combat the climate crisis? *The Guardian*. 11/11/2022. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2022/nov/11/china-climate-crisis-renewable-energy-goals. Acesso em: 23 ago. 2023.

ECLAC. *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago: United Nations, 2022. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48521/3/S2200561_en.pdf. Acesso em: 01 ago. 2023.

ESTADÃO. Cargill é alvo de denúncia na OCDE por supostas irregularidades na cadeia de soja no Brasil. *O Estado de S. Paulo*. 04/05/2023. Disponível em: https://www.estadao.com.br/economia/agronegocios/cargill-denuncia-soja-ocde-npre/ . Acesso em: 03 ago. 2023.

FEARNSIDE, Philip; FIGUEIREDO, Adriano. China's Influence on Deforestation in Brazilian Amazonia: A Growing Force in the State of Mato Grosso. *Global Economic Governance Initiative* - Discussion Paper. 2015

FREIRE, Ádria de Arruda Moura. *Meio Ambiente, Estado e inovações*: o desenvolvimento verde na China. Dissertação (Mestre em Economia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022.

FRIEDLINGSTEIN, Pierre. *et al*. *Global Carbon Budget 2022*. Earth System Science Data. 14 (11), 2022. Disponível em: https://essd.copernicus.org/articles/14/4811/2022/#section3. Acesso em: 01 ago. 2023.

HILGEMBERG, Emerson Martins. *Impactos das pressões ambientais sobre a conduta e o desempenho da indústria brasileira de celulose*. Dissertação (Mestre em Ciências , área de concentração: Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). *Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Setor Mineral 2024* - Ano base 2022. Maio/2024. Disponível em: https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2024/05/IBRAM_Inventario-Efeito-Estufa_web-3.pdf. Acesso em: 02 set. 2024.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *An Energy Sector Roadmap to Carbon Neutrality in China*. 2021. Disponível em: https://www.iea.org/reports/an-energy-sector-roadmap-to-carbon-neutrality-in-china/executive-summary. Acesso em: 09 ago. 2023.

IPCC. *Summary for Policymakers*: Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra: IPCC, 2023. 36 p. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf. Acesso em: 01 ago. 2023.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 17, n. 6, 1469-1478, 2012.

LAGO, André Aranha Corrêa. *Conferências de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Funag, 2013.

LAGO, André Aranha Corrêa. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo*: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: Funag, 2006.

MANZI, Rafael Henrique Dias; VIOLA, Eduardo. A desaceleração da economia da China e a transição para um "novo normal" no século 21. *Rev. Carta Inter.*, v. 15, n. 2, p. 5-27, 2020.

MARCOVITCH, Jacques; PINSKY, Vanessa Cuzziol. Financiamento da sustentabilidade: Fundo Amazônia. *Revista De Administração*, São Paulo, v.49, n.2, p.280-290, abr./maio/jun. 2014.

MEADOWS, Donella; MEADOWS, Dennis; RANDERS, Jorgen; BEHRENS, William. *The Limits to Growth*. New York: Universe Books, 1972.

MOREIRA, Helena Margarido; RIBEIRO, Wagner Costa. A China na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, vol. 30, n. 87, 2016.

NOBRE, Carlos. Uma reflexão sobre mudanças climáticas, riscos para a agricultura brasileira e o papel da Embrapa. Embrapa. 2018. Disponível em: https://www.embrapa.br/olhares-para-2030/mudanca-do-clima/-/asset_publisher/SNN1QE9zUPS2/content/carlos-nobre?inheritRedirect=true. Acesso em: 15 jul. 2023.

NUNES, Ticiana Gabrielle Amaral; UNGARETTI, Carlos Renato; DI MARCO, Giulia Mariana Rodrigues; MENDONÇA, Marco Aurélio Alves de. Financiamentos Chineses de Projetos de Energias Renováveis na América Latina: uma análise à luz dos desafios das mudanças climáticas. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 35, p. 9-65, 2023.

O impacto da Cargill nas comunidades de pescadores do Rio Tapajós. *Amazônia Latitude*. 23/06/2019. Disponível em: https://www.amazonialatitude.com/2019/03/26/impacto-da-cargill-nas-comunidades-de-pescadores-do-rio-tapajos/. Acesso em: 30 ago. 2024.

PARAGUASSU, Lisandra. EUA querem investir no Brasil para extração de minerais críticos. *UOL*. 22/03/2023. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2023/03/22/eua-querem-investir-no-brasil-para-extracao-de-minerais-criticos-diz-enviado-de-biden.htm. Acesso em: 13 ago. 2023.

PHILLIPSON, Martin. The United States withdrawal from the Kyoto Protocol. *Irish Jurist***,** v. 36, p. 288-304, 2001.

QUAINO, Lilian. Chevron poderia ter evitado vazamento, diz relatório da ANP. *G1*. 19/07/2012. Disponível em: https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/07/chevron-poderia-ter-evitado-vazamento-diz-relatorio-da-anp.html. Acesso em: 30 jul. 2024.

RAJÃO, Raoni; SOARES-FILHO, Britaldo; NUNES, Felipe; BÖRNER, Jan; MACHADO, Lilian; ASSIS, Débora; OLIVEIRA, Amanda; PINTO, Luis; RIBEIRO, Vivian; RAUSCH, Lisa; GIBBS, Holly; FIGUEIRA, Danilo. The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science*, vol. 369, n.6501, 246–248, 2020.

RODRIGUES, Robson. Spic compra controle de usinas da Canadian e entra no setor solar. *Valor Econômico*. 02/06/2022. Disponível em: https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/06/02/spic-compra-controle-de-usinas-da-canadian-e-entra-no-setor-solar.ghtml. Acesso em: 15 ago. 2023.

SILVA, Carlos Henrique R. Tomé. Rio+20: avaliação preliminar de resultados e perspectivas da Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável. *Boletim do Legislativo*, n. 1, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243122. Acesso em: 05 jun. 2023.

UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. 1992. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

UNITED NATIONS. General Assembly. 66/288. *The future we want*. 11 September 2012. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf. Acesso em: 07 jul. 2023.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Towards a green economy***:** pathways to sustainable development and poverty eradication - A Synthesis for Policy Makers. UNEP, 2011. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

UNITED STATES. American Recovery and Reinvestment Act. *Public Law 111–5*, 111th Congress (U.S. Government). 2009. Disponível em: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ5/pdf/PLAW-111publ5.pdf. Acesso em: 08 ago. 2023.

UNITED STATES. Inflation Reduction Act. *Public Law 117/169*, 117th Congress (U.S. Government). 2022. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text. Acesso em: 08 set. 2024.

VIOLA, Eduardo. Perspectivas internacionais para a transição para uma economia verde de baixo carbono. In: POLÍTICA AMBIENTAL. *Economia verde*: desafios e oportunidades. n. 8. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011. p. 43-57.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil. *Cad. EBAPE.BR,* v. 10, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, p.470-491, Set. 2012.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Fostering effective energy transition:* 2021 edition. 2021. Disponível em: https://bit.ly/3yavziw. Acesso em: 13 ago. 2023.

WIZIACK, Julio. Brasil cria travas que dificultam investimentos chinês no país. *Folha de S. Paulo*. 08/08/2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/brasil-cria-travas-que-dificultam-investimentos-chines-no-pais.shtml. Acesso em: 20 ago. 2023.

ZHANG, Yong-Xiang; CHAO, Qing-Chen; ZHENG, Qiu-Hong; HUANG, Lei. The withdrawal of the U.S. from the Paris Agreement and its impact on global climate change governance. *Advances in Climate Change Research,* v. 8, p. 213-219, 2017.

DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.19190

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Processos transnacionais em políticas públicas

Osmany Porto de Oliveira
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
Osasco, São Paulo, Brasil
E-mail: osmanyporto@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7930-5784

Resumo: A conexão entre assuntos domésticos e internacionais está cada vez mais presente na realidade das políticas públicas contemporâneas. Diversos agentes transnacionais participam das políticas públicas, como organizações internacionais, governos estrangeiros, consultorias, empresas privadas, ativistas, think-tanks, organizações filantrópicas, etc. Fenômenos transnacionais podem ser gatilhos e exercer forças que facilitam ou dificultam a produção de políticas públicas. Todavia, poucos estudos incluem a variável transnacional. Este artigo procura apresentar para o público no Brasil os principais debates sobre a dimensão transnacional das políticas públicas, os principais nichos de pesquisa, conceitos, objetos de estudo que têm sido tratados pela área. São apresentados sete elementos para a análise da transnacionalização das políticas públicas, ilustrados por três casos: a difusão do Programa Bolsa Família, o processo de acessão do Brasil à OCDE e a cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola, na área de resíduos sólidos.

Palavras-chave: Políticas públicas; relações internacionais; políticas públicas internacionais; política externa; transferência de políticas.

Transnational policy process

Abstract: The connection between domestic and international issues is increasingly present in the reality of contemporary public policies. Several transnational agents participate in public policies, such as international organizations, foreign governments, consultancies, private companies, activists, think-tanks, philanthropic organizations, etc. Transnational phenomena can trigger and exert forces that facilitate or hinder the production of public policies. However, few studies include the transnational variable. This article seeks to present to the public in Brazil the main debates on the transnational dimension of public policies, the main research niches, concepts, objects of study that have been addressed by the area. Seven elements are presented for the analysis of the transnationalization of public policies, illustrated by three cases: the diffusion of the Bolsa Família Program, the process of Brazil's accession to the OECD and the cooperation between Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo and Matola, in solid waste area.

Keywords: Public policy; International relations; international public policies; foreign policy; policy transfer.

Processos transnacionales en políticas públicas

Resumén: La conexión entre las cuestiones nacionales e internacionales está cada vez más presente en la realidad de las políticas públicas contemporáneas. En las políticas públicas participan varios agentes transnacionales, como organismos internacionales, gobiernos extranjeros, consultoras, empresas privadas, activistas, think-tanks, organizaciones filantrópicas, etc. Los fenómenos transnacionales pueden ser detonantes y ejercer fuerzas que faciliten o dificulten la producción de políticas públicas. Sin embargo, pocos estudios incluyen la variable transnacional. Este artículo busca presentar al público en Brasil los principales debates sobre la dimensión transnacional de las políticas públicas, los principales nichos de investigación, conceptos y objetos de estudio que han sido abordados por el área. Se presentan siete elementos para el análisis de la transnacionalización de las políticas públicas, ilustrados por tres casos: la difusión del Programa Bolsa Família, el proceso de adhesión de Brasil a la OCDE y la cooperación entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo y Matola en área de residuos sólidos.

Palavras-clave: Políticas públicas; relaciones Internacionales; políticas públicas internacionales; politica externa; transferencia de política.

Recebido em: 17/04/2024
Aceito em: 18/11/2024

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO[1]

Em maio de 2023 uma delegação da Câmara dos Deputados, que fazia parte do Grupo de Trabalho sobre a reforma tributária, foi à sede da OCDE, em Paris, para conhecer e discutir sobre as melhores práticas internacionais de tributação.[2] Naquele momento tramitava no legislativo a Reforma Tributária, um assunto que já era discutido há 30 anos no Brasil. O Imposto de Valor Agregado (IVA) era um dos principais itens no projeto de reforma. O IVA foi implementado pela primeira vez na França, em 1954, e se difundiu para cerca de 170 países no mundo todo e para a União Europeia. A OCDE tem sido uma das grandes promotoras deste modelo tributário, em detrimento de outros modelos de tributação sobre o consumo. A reforma foi aprovada em dezembro de 2023. O IVA também foi adotado no Brasil, substituindo outros cinco tributos diferentes,[3] podendo ter a maior alíquota do mundo tendo em vista a alta carga tributária sobre o consumo do país.[4]

A conexão entre assuntos domésticos e internacionais, como ilustra o caso dos sistemas tributários, está cada vez mais presente na realidade das políticas públicas contemporâneas. Diversos agentes internacionais e transnacionais participam do processo de produção de políticas públicas domésticas contemporaneamente, como, inter alia, organizações internacionais, governos estrangeiros, consultorias, empresas privadas, ativistas, think-tanks, organizações filantrópicas. No entanto, poucos estudos no campo de políticas públicas incluem a variável transnacional (HASSENTEUFEL, 2005; STONE, 2008, PORTO DE OLIVEIRA, 2016). As pesquisas devem observar a pertinência de incluir esta variável e identificar o seu peso na explicação dos fenômenos em estudo. A dimensão transnacional não é necessariamente uma peça chave na explicação dos resultados de processos decisórios, os quais tendem a ser muito influenciados por dinâmicas próprias ao jogo político doméstico, mas pode desempenhar outros papéis importantes no processo de produção das políticas públicas.

---

1 Este artigo é o resultado de um conjunto de discussões realizadas sobre a dimensão transnacional das políticas públicas em vários espaços acadêmicos, em particular, na Conference on Policy Process Research (Denver, 2023, Syracuse, 2024), na International Conference on Public Policy (Toronto, 2023) e na Anpocs (online, 2024). Diversas pessoas têm sido importantes interlocutoras sobre este assunto, às quais agradeço, em particular: Michelle Morais de Sá e Silva, Cecilia Osorio Gonnet, Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Laura Waisbich, Tuba Agartan, Leslie Pal e Diane Stone. Este tema também está no centro das atividades realizadas no âmbito do Laboratório de Políticas Públicas Internacionais (Laboppi) da Unifesp. Sou grato à equipe do Laboppi, em particular à Raphaella Akemi Hirasawa, pela revisão do texto, e Marina Serretiello Fleury de Arruda Camargo, pelo auxílio com a elaboração das tabelas deste artigo.

2 https://www.camara.leg.br/noticias/958647-em-visita-a-ocde-deputados-discutem-tributacao-de, consultado em 07 de março de 2024

3 São estes: PIS, Cofins e IPI (de competência federal) e ICMS e ISS (respectivamente de competências estadual e municipal).

4 Agradeço à Melina Rocha, professora da York University, pelas conversas sobre a difusão internacional do IVA.

Fenômenos transnacionais podem ser gatilhos e exercer forças que facilitam ou dificultam a produção de políticas públicas, bem como influenciá-las em graus distintos, sendo mais ou menos intensos, e operar de diversas formas. Um evento transnacional pode conectar pessoas e legitimar ideias. Um projeto de cooperação internacional pode transferir conhecimento, recursos monetários e bens materiais (como por exemplo alimentos, tecnologias e produtos de outras naturezas). Atividades de treinamento ou capacitação podem ser importantes para a criação de comportamentos e práticas entre burocratas. Um agente internacional também pode ser decisivo na assinatura de um acordo ou compromisso, por exemplo. A ratificação de tratados internacionais pode afetar a ação em setores específicos, como nos direitos humanos ou meio ambiente. Organizações internacionais agem por meio de mecanismos de condicionalidade e de *softpower* para induzir países a adotar políticas. Estes são apenas alguns exemplos da dimensão transnacional nas políticas públicas. Negligenciar esta dimensão pode significar ocultar uma parte importante do processo de produção da política pública.

As literaturas na área de políticas públicas e de relações internacionais seguiram, durante muito tempo, caminhos paralelos. Por um lado, o estudo das políticas públicas se dedicou a compreender os comportamentos do Estado e resultados de suas ações, dentro das fronteiras de sua jurisdição. Por outro, as pesquisas em relações internacionais focaram na análise da interação dos Estados com o sistema internacional. Um conjunto de literaturas específicas fizeram a conexão entre os dois campos, como por exemplo os estudos sobre a política externa, transferência de políticas, paradiplomacia, políticas públicas globais e integração regional, sobretudo na União Europeia.

Incluir a dimensão transnacional nos estudos sobre políticas públicas pode ser importante para responder um amplo rol de perguntas, como por exemplo: *Por que um determinado instrumento de ação pública é adotado em um momento específico? Como um projeto obtém recursos internacionais para seu desenvolvimento e implementação? Qual é o papel do conhecimento internacional na definição de políticas domésticas? Por que determinadas políticas públicas domésticas se tornam referências internacionais e como ocorre sua globalização? Como burocratas domésticos atuam internacionalmente e qual é a influência da administração pública transnacional em políticas nacionais? Quais mecanismos transnacionais facilitam ou dificultam a produção de políticas públicas? Qual é a influência da circulação transnacional de ideias, indivíduos e recursos na produção de políticas públicas?*

Este artigo procura responder a seguinte pergunta: de que forma podemos pensar a dimensão transnacional nas políticas públicas? A proposta deste artigo é apresentar para o público no Brasil os principais debates sobre a dimensão transnacional das políticas públicas, as diversas formas de estudá-la, os principais nichos de pesquisa, conceitos, objetos de estudo que têm sido tratados pela área. O artigo está dividido em 3 seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta uma revisão crítica da literatura em políticas públicas e

CC BY NC SA

relações internacionais, com foco para a dimensão internacional das políticas públicas. Em seguida, são apresentados seis elementos para a análise da transnacionalização da ação pública. A terceira seção discute três processos transnacionais de políticas públicas ilustrativos, a saber a difusão do Programa Bolsa Família, o processo de acessão do Brasil à OCDE e a cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola, na área de resíduos sólidos.

ESTUDOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A dimensão internacional nos estudos sobre políticas públicas

Os estudos clássicos sobre as políticas públicas se dedicaram sobretudo à compreensão dos comportamentos do Estado e dos resultados de suas ações. As primeiras definições de políticas públicas enfatizaram sobremaneira o papel do Estado, entendido como os governos nacionais e subnacionais, nas políticas públicas. Thomas Dye, por exemplo, definiu as políticas públicas como tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer (DYE, apud SOUZA 2006, p. 24). As pesquisas no campo se dedicaram a entender as diversas etapas do ciclo de políticas públicas, a saber, formação da agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação (HOWLETT; RAMESH, 2003). O ciclo é quase exclusivamente entendido como um processo doméstico. As diversas teorias que trataram de suas etapas se dedicaram, em particular, à compreensão da influência de forças internas nos resultados das políticas públicas. A teoria dos múltiplos fluxos elaborada por John Kingdon, por exemplo, discute os empreendedores de políticas públicas operando dentro do território nacional, bem como três fluxos domésticos: o de problemas, o político e o de políticas públicas (KINGDON, 2014). As teorias sobre implementação também se dedicaram à compreensão do papel dos burocratas em seus diversos níveis, sem necessariamente prestar muita atenção nos funcionários públicos internacionais ou outras variáveis externas (HILL; HUPE, 2002; LOTTA, 2019).

Paul Sabatier propôs uma forma alternativa ao ciclo de políticas públicas, que denominou "processo das políticas públicas" (*policy process* em inglês) (SABATIER, 2007). O autor criticou um conjunto de elementos do ciclo e sugeriu que o estudo das políticas públicas observasse seu processo, na coletânea *Theories of the Policy Process*. A despeito da ampla circulação internacional e adoção da obra por programas de ensino ao redor do mundo, este livro foi pensado e produzido por autores anglo-saxões, em sua maior parte norte americanos. O foco nos Estados Unidos pode ter sido uma limitação à obra, em função do debate do campo neste país se concentrar em políticas públicas domésticas, e do processo de produção de políticas públicas ser frequentemente explicado a partir de determinantes internos. Apenas na última edição do

CC BY NC SA

livro, cuja organização foi continuada por Christopher Weible, foi trazida uma discussão mais recente e cosmopolita da difusão de políticas (PORTO DE OLIVEIRA ET AL., 2023). Nos últimos anos um conjunto de autoras e autores, interessados em entender fenômenos transnacionais das políticas públicas, passaram a mobilizar teorias e conceitos clássicos, adaptando-os em seus estudos. Infantino (2019), por exemplo, trata da implementação de políticas de visto para imigrantes na Europa, enquanto Mintrom e Luetjens (2017) discutem o papel de empreendedores de políticas na política externa.[5]

O estudo das políticas públicas na literatura francesa, também conhecida como sociologia política da ação pública, se desenvolveu de forma distinta, incluindo elementos transnacionais em suas observações (HASSENTEUFEL, 2005; PORTO DE OLIVEIRA, 2021). O conceito de ação pública tem três ideias principais. A primeira é a de realizar análises menos centradas no Estado e mais atentas aos processos multiníveis. A segunda consiste na desconstrução da suposição de racionalidade nas ações governamentais. Já a terceira está relacionada à busca da parte dos analistas por um termo alternativo para tratar de seu objeto de pesquisa, de modo que seja distinto da categoria nativa "políticas públicas", utilizada no vocabulário dos profissionais que atuam no campo (HASSENTEUFEL, 2014). Para Hassenteufel a passagem de uma análise das políticas públicas para uma sociologia política da ação pública, significa abandonar uma concepção do estado como produtor de políticas públicas para conceitualizar um processo de construção coletiva da ação pública. O autor entende que a ação pública "é uma análise contextualizada de interações de atores múltiplos e emaranhados em diversos níveis, do local ao internacional, que permite pensar as transformações dos Estados contemporâneos" (HASSENTEUFEL, 2014, p. 25).

A dimensão transnacional tem peso e está presente nas análises francesas em função de ao menos três fatores. Em primeiro lugar, porque a França esteve envolvida em um processo de descolonização no século passado e as instituições que emergiram das independências, sobretudo na África francófona, foram inspiradas em modelos ocidentais. O estudo do mimetismo institucional, da importação das instituições do estado e da hibridação de modelos foi um campo fértil de pesquisas nos anos 1990 na área de política comparada (BADIE, 1992; BAYART, 1996; MÉNY, 1993). Mais tarde as pesquisas desta natureza se cristalizaram nos estudos sobre circulação de soluções, instrumentos ou modelos de ação pública (DELPEUCH, 2009; HADJISKY; VISIER, 2017; HASSENTEUFEL; DE MAILLARD, 2013).

5 No Brasil, Carlos Aurélio Pimenta de Faria foi pioneiro nas pesquisas sobre a dimensão internacional das políticas públicas.

Em seguida, a evolução dos processos de integração regional na União Europeia deu lugar a diversas formas de governança multinível, por meio das quais as políticas públicas eram discutidas em diversas arenas nacionais e internacionais (como Bruxelas ou Estrasburgo), entre agentes governamentais e não-governamentais (nacionais, europeus e globais), que detinham autoridades de distintas naturezas. O campo de estudos sobre a europeização ganhou força, especialmente a partir dos anos 2000, no campo de políticas públicas (BUÉ, 2011; SAURUGGER; SUREL, 2006). Por fim, a presença de sedes de instituições internacionais na França, como a OCDE, a Unesco e a União Europeia, e em países vizinhos (Organização Mundial do Comércio - OMC, em Genebra, a Organização para Agricultura e Alimentação - FAO na Itália, a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN, em Bruxelas, Organização das Nações Unidas - ONU, em Viena, entre outras) levaram muitos pesquisadores a estudar as ações destas organizações pelo prisma das políticas públicas (FOUILLEUX, 2009).

A dimensão transnacional das políticas públicas foi desenvolvida, em particular, em um conjunto de nichos de pesquisa, que surgiram dentro do campo de políticas públicas, a saber, os estudos sobre transferência de políticas, as pesquisas sobre políticas públicas internacionais e globais e a discussão a respeito da integração regional na União Europeia e governança multinível. Por seu turno, a pesquisa na área de política externa, que é central no campo de relações internacionais, fez um movimento de aproximação aos estudos das políticas públicas, procurando se inspirar em suas abordagens para explicar fenômenos de interesse para a área.

Nichos de pesquisa sobre a dimensão transnacional das políticas públicas

O campo de estudos sobre a difusão, transferência e circulação de políticas (PORTO DE OLIVEIRA, 2021) é o nicho por excelência da transnacionalização da ação pública. As pesquisas sobre transferência de políticas surgem nos anos 1990, a partir dos estudos de Rose (1991), sobre a ideia de que os governos tiravam lições (*lesson-drawing)* de seus pares. Rose estava preocupado em compreender os motivos que levavam governos a buscarem soluções para seus problemas em outros lugares. Mais tarde, Dolowitz e Marsh (2000) organizaram um quadro teórico para analisar o que chamaram de transferência de políticas. O quadro apresentava sete questões, para analisar a transferência de políticas como processo (variável dependente) ou resultado (variável independente). Neste último caso a observação da transferência serviria para explicar o sucesso ou fracasso das políticas públicas. Em outra publicação, Dolowitz e Sharman apontam para os distintos mecanismos que levam à transferência e difusão de políticas, a saber, o aprendizado, a competição, a coerção e o mimetismo (MARSH; SHARMAN, 2009). O trabalho de Dolowitz inspirou uma geração de pesquisas e continua sendo uma referência no campo. Weyland, por seu turno, foi um dos pioneiros a discutir a difusão de políticas

na América Latina (WEYLAND, 2004, 2006).[6] A literatura mais recente procurou atualizar o quadro analítico, como Hadjiisky, Pal e Walker (2017), que acrescentaram entre outros elementos a dimensão dos fatores que dificultam a transferência de políticas, e Porto de Oliveira (2021), que buscou expandir o campo incluindo discussões também provenientes de outras tradições de pesquisa, como da geografia humana, sociologia e relações internacionais.

Os estudos sobre políticas públicas internacionais e globais constituiu uma literatura própria. Na tentativa de aproximar as pesquisas em relações internacionais e políticas públicas, Smith e Petiteville (2006) discutem a análise das políticas públicas internacionais. Para os autores as políticas públicas internacionais são "o conjunto de programas de ação reivindicados por autoridades públicas cujo objetivo é produzir efeitos que ultrapassam o âmbito do território do estado-nação" (PETITEVILLE; SMITH, 2006, p. 362–363). O conceito distingue também as políticas públicas internacionais entre a política externa "que deriva de uma autoridade central (os Estados, mas também, por extensão uma organização relativamente integrada como a União Europeia)" e "as políticas públicas multilaterais produzidas por (ou no âmbito) de organizações internacionais". Neste sentido, podemos entender como políticas públicas internacionais as ações de política externa de um país, como o Brasil, que podem interferir em outras jurisdições, bem como as ações de organizações internacionais, como o Banco Mundial na difusão de modelos de proteção social. As ações de cooperação internacional também entram no rol das políticas públicas internacionais.

Outra literatura que discute as políticas públicas para além do estado nacional consiste nos estudos sobre as políticas públicas globais. Uma definição clássica apresentada por Stone e Ladi (2015, p. 840) define as políticas públicas globais como

> um conjunto de processos sobrepostos, mas desarticulados, de deliberação e cooperação público-privada entre organizações oficiais estatais e internacionais e atores não estatais em torno do estabelecimento de normas e agendas políticas comuns para garantir a entrega de bens públicos globais ou melhorar problemas transnacionais.

O campo se desenvolveu de forma fragmentada por análises setoriais, muitas vezes sem diálogo com uma literatura própria sobre políticas públicas globais. Há estudos e, em certos casos, revistas especializadas, por exemplo, sobre políticas sociais globais, bem como na área de saúde e outras. São exemplos de pesquisas sobre políticas públicas globais, estudos que procuram analisar as ações de organizações internacionais na promoção de reformas do Estado, bem como as coalizões de advocacy transnacionais (MILHORANCE, 2018), entre outros.

6 Para uma discussão detalhada sobre a transferência das principais teorias, conceitos e questões da difusão de políticas, ver Porto de Oliveira, 2021.

Mais recentemente as pesquisas começaram a discutir também o papel das dinâmicas de poder, conflito e resistência às políticas públicas globais (PORTO DE OLIVEIRA, 2022). A escala das políticas públicas globais é um elemento central, uma vez que alcança diversos países.

Stone e Ladi tratam também da administração pública transnacional, que diz respeito "à regulação, gestão e implementação de políticas globais de natureza pública por atores públicos e privados que operam além das fronteiras e jurisdições do Estado, mas muitas vezes em áreas abaixo do nível global" (STONE; LADI, 2015, p. 840). As autoras criticam o fato de que os campos de estudos em políticas públicas e administração pública foram criados a partir de uma noção da soberania westfaliana de Estado (STONE; LADI, 2015, p. 840). O mesmo pode ser dito para o campo das relações internacionais.

Os estudos sobre política externa, por seu turno, mobilizaram conceitos das políticas públicas, mas os debates da área estiveram mais presentes no campo das relações internacionais, sem expressão significativa no campo de políticas públicas. A clássica disputa entre explicações de cunho realista e liberalista, foi desafiada pelo trabalho pioneiro de Graham Allison com sua pesquisa sobre a crise de mísseis em Cuba (ALLISON; ZELIKOW, 1999). As premissas realistas entendiam o Estado como uma entidade unitária e protagonista, na busca pela sobrevivência no sistema internacional. Por seu turno, os liberais incluíram progressivamente outros agentes, como organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações não-governamentais em suas explicações para os fenômenos internacionais. No entanto, o foco de ambas estava no sistema internacional. Allison discute o processo de tomada de decisões nos Estados Unidos durante a crise dos mísseis em Cuba, a partir de três modelos, que levam em consideração o peso de variáveis domésticas, a saber, o do ator racional, do comportamento organizacional e da política governamental (ALLISON; ZELIKOW, 1999).[7]

Nos dias atuais, diversos estudos em política externa utilizam modelos da ciência política ou das políticas públicas, para explicar seus fenômenos (HILL, 2003; MORIN; PAQUIN, 2018). A política externa é definida por Morin e Paquin (2018, p. 3) como "um conjunto de ações ou regras que orientam as ações de uma autoridade política independente estabelecida no ambiente internacional". O crescimento da diplomacia moderna (COOPER; HEINE; RAMESH, 2013) em diversos setores (saúde, educação, clima, segurança alimentar, etc.) e da ação internacional de governos subnacionais, também conhecida por paradiplomacia entre outros termos (ALDECOA; KEATING, 1999; DUCHACEK, 1984), incrementou a ação de órgãos governamentais de distintas naturezas em questões externas.

7 No Brasil Letícia Pinheiro, Carlos Milani e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, bem como outros pesquisadores, têm trabalhado com a análise de política externa como política pública (cf. FARIA, 2021; MILANI; PINHEIRO, 2011; PINHEIRO; GONÇALVES, 2023).

Em muitos países se proliferaram secretarias, coordenadorias, assessorias de relações internacionais (HILL, 2003) para tratar de assuntos externos específicos de órgãos como prefeituras, governos de estado, ministérios, empresas públicas, fundações públicas, parlamentos, etc. Além de ter competência e expertise sobre os assuntos de seus setores e conhecimento de seus interesses, estes órgãos se tornaram mais independentes dos ministérios de relações exteriores em suas ações internacionais. Parte importante da atividade dos órgãos governamentais em questões internacionais está relacionada ao intercâmbio de conhecimento em políticas públicas de sua área de atuação, bem como das relações com agências especializadas do sistema ONU (como por exemplo a Organização Mundial de Saúde - OMS para o setor da saúde e a FAO para o setor da agricultura) e de redes transnacionais (como o Mercocidades, para assuntos regionais na América do Sul, ou a C40, para questões sobre as mudanças climáticas).

A despeito da aproximação do campo de análise de política externa com a literatura de políticas públicas, as discussões nessa área ainda permanecem concentradas em torno dos conceitos, teorias e questões de relações internacionais. Há pouca interação com o campo de políticas públicas. Neste artigo, argumenta-se que os processos transnacionais de políticas públicas se posicionam no campo de políticas públicas em diálogo com outras áreas além das relações internacionais, como a geografia humana e a sociologia, conforme sintetizado na tabela abaixo. A Tabela 1 apresenta as literaturas que têm interface com a dimensão transnacional das políticas públicas discutidas nesta seção (política externa; transferência de políticas; políticas públicas regionais, internacionais e globais; paradiplomacia; processo transnacional em políticas públicas), uma definição, entre as diversas que existem no campo, as principais premissas e variáveis chave, algumas das disciplinas relacionadas à abordagem discutida e exemplos de referências. Trata-se de uma tabela de síntese, que não pretende apresentar de forma exaustiva os elementos de cada literatura. Na próxima seção será discutido em detalhe a dimensão transnacional das políticas públicas

Tabela 1: A discussão da dimensão transnacional das políticas públicas

Literatura	Características				
	Definições	Premissas	Variáveis chave	Disciplinas	Referências
Política Externa como política pública	"Um conjunto de ações ou regras que orientam as ações de uma autoridade política independente estabelecida no ambiente internacional" (Morin e Paquin, 2018, p. 3)	Política externa pode ser entendida como um tipo específico de política pública.	Ministérios de Relações Exteriores; Ações de diplomacia moderna; Interesses domésticos e internacionais	Relações Internacionais	Hill; Cooper; Putnam; Paquin e Morin.

continua

Literatura	Características				
	Definições	Premissas	Variáveis chave	Disciplinas	Referências
Transferência de políticas	"processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um outro sistema político" (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 5)	Governos podem "levar" e "trazer" ideias, modelos e conhecimento para diferentes lugares.	Agentes; instrumentos; mecanismos; geografia.	Ciência Política, Estudos em Políticas Públicas, Geografia Humana, Sociologia.	Dolowitz; Marsh; Hadjiisky; Pal; Walker; Stone; Autor; McCann; Peck; Theodore; Stone; Porto de Oliveira; Pimenta de Faria.
Políticas públicas regionais, internacionais e globais	Processos coordenados ou desarticulados para a produção de políticas que ultrapassam as fronteiras do Estado.	Existem diferentes instâncias que podem afetar a construção de políticas públicas para além das fronteiras domésticas. As políticas públicas de países e organizações internacionais podem ser dirigidas para outros países.	Organizações Internacionais; organizações de consultoria privada; cooperação internacional.	Estudos em políticas públicas; estudos setoriais sobre políticas públicas (ex. saúde global ou políticas sociais globais).	Stone; Boussaguet; Radaelli; Nay; Petiteville;

continua

CC BY NC SA

Literatura	Características				
	Definições	Premissas	Variáveis chave	Disciplinas	Referências
Processo político transnacional	As interações transnacionais que ocorrem ao longo do tempo entre agentes, eventos e contextos na produção de políticas públicas.	Movimento fluído; Agentes, instrumentos, ideias, etc. podem se mover de um lugar para o outro; Fronteiras se dissolvem e novas áreas podem surgir como locais e arenas de produção de políticas públicas; Os papéis dos agentes são difusos; O tempo não está relacionado apenas a uma sequência de eventos, mas ele pode ser observado de diferentes formas; Os contextos de implementação das políticas são diversos, em função de cada país e região.	Governos (diferentes instâncias), organizações públicas, organizações internacionais, organizações não-governamentais; consultorias privadas; indivíduos.	Estudos em políticas públicas.	Porto de Oliveira; Michelle Morais de Sá e Silva; Osorio Gonnet; Hassenteufel.

Fonte: elaboração do autor

PROCESSOS TRANSNACIONAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Afinal, o que são processos transnacionais das políticas públicas? Quais são seus objetos de pesquisa? Por que devemos estudá-los? A noção de processos transnacionais em políticas públicas (MORAIS DE SÁ E SILVA; PORTO DE OLIVEIRA, 2023; PORTO DE OLIVEIRA; OSORIO GONNET, 2023) se baseia na definição de políticas públicas apresentada por Weible à qual é

acrescida a dimensão transnacional e se refere às "interações transnacionais que ocorrem ao longo do tempo entre agentes, eventos, contextos na produção de políticas".[8] A noção de processo transnacional das políticas públicas procura servir de "guarda-chuva" para as literaturas apresentadas na seção anterior, bem como trazer novos elementos para a discussão. Analisar a dimensão transnacional das políticas públicas envolve observar ao menos seis elementos principais.

Tabela 2: Elementos do processo transnacional das políticas públicas

1. A dimensão do processo;
2. O deslocamento de ideias, agentes e instrumentos;
3. Dissolução de fronteiras e surgimento de novas arenas;
4. O papel dos agentes que se confunde;
5. Diferentes temporalidades;
6. A diversidade dos contextos.

Fonte: elaboração do autor

Em primeiro lugar, ao focar **no processo**, entende-se que a transnacionalização das políticas públicas não é um fenômeno estático, mas sim um movimento fluido em que diversos elementos podem se transformar ao longo do tempo. Em segundo lugar, os **agentes, instrumentos e ideias** (bem como conhecimento e recursos financeiros, entre outros recursos) podem deslocar-se de um lugar para outro, independentemente das fronteiras estatais. Ideias e conhecimentos sobre políticas podem ser transferidos de um lugar para outro, como a implementação de sirenes para evacuação de pessoas de áreas de risco, diante da previsão de eventos climáticos extremos ou conflitos armados.[9] Agentes como indivíduos, coalizões e comunidades epistêmicas (um presidente da câmara, consultores, funcionários de uma organização internacional ou não-governamental, etc.), também podem desempenhar diferentes funções

8 Para Weible a pesquisa sobre processos de políticas públicas (policy process research) está centrada em "políticas públicas incluindo as interações complexas ao longo do tempo entre pessoas e organizações (atores) onde coisas acontecem (eventos) em um determinado lugar (contexto) e que levam a resultados", (WEIBLE 2023, tradução nossa).

9 Reportagem da Folha de São Paulo: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/03/defesa-civil-estuda-parceria-com-israel-para-adaptar-sistema-antibombardeios-contra-desastres-em-sp.shtml, consultado em 04 de março de 2024.

em espaços variados. Os modelos de políticas públicas podem ser traduzidos ao longo da viagem. Os fundos para assessorar, implementar, difundir políticas públicas e capacitar indivíduos e grupos (como servidores públicos) também podem ter diferentes fontes internacionais (por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Novo Banco de Desenvolvimento ou as Fundações Flora e Hewlett ou Bloomberg).

Isto leva a uma terceira observação: as fronteiras se **dissolvem** no processo transnacional e novas arenas podem surgir. A título ilustrativo, podemos pensar em reuniões internacionais de diferentes escalas, como as Cúpulas da Terra das Nações Unidas, as Conferências das Partes (COP), as reuniões do G-8, do G-20 ou dos BRICS+, workshops temáticos e assim por diante, como arenas da produção de políticas públicas. Nesses fóruns, os agentes se reúnem, assinam acordos, captam recursos, discutem e defendem princípios, ideias e boas práticas, definem agendas sobre políticas públicas locais, internacionais e globais. Além da agenda oficial, protagonizada por representantes de governo e de organizações internacionais, há agendas paralelas (*side events*) nas cúpulas internacionais, nas quais organizações de diversas naturezas (não-governamentais e privadas) participam.

Estas arenas também são palco de manifestações e contra-movimentos, como a Batalha de Seattle em 1999 ou o Fórum Resistência Habitat III de Quito em 2016. A miríade de pessoas que participam de grandes eventos – como a COP 28 que contou cerca de 97.000 participantes – e a multiplicidade de atividades na agenda, abre espaço para relações informais. Além disso, afirmar que as fronteiras se tornam mais permeáveis nos processos transnacionais significa que agentes externos (sejam estes governamentais, intergovernamentais, não-governamentais ou privados) podem influenciar a produção de políticas públicas domésticas, por meio de ações de política externa ou de cooperação para o desenvolvimento, envolvendo financiamento, assessoramento ou outras formas de colaboração.

Um quarto elemento é que os **papéis e as responsabilidades** dos agentes podem se confundir. Isto significa que uma organização como a OCDE ou uma agência de cooperação internacional (por exemplo, como a da Alemanha, a GIZ, ou do Japão, a JICA), pode assumir o papel na prestação de um serviço ou oferta de solução para um problema público doméstico, que a princípio seria de competência de um governo nacional. No nível nacional, projetos de cooperação Sul-Sul no Brasil mostram a atuação de burocratas de diversos níveis e setores em políticas públicas internacionais. A título ilustrativo, o caso do programa do Algodão Cotton 4 + Togo, envolveu técnicos da Embrapa, funcionários da Agência Brasileira de Cooperação e diplomatas do Itamaraty, além dos pares em cinco países africanos (NAVARRO, 2024). As missões de operação de paz das Nações Unidas, podem implicar na substituição das funções do Estado, pela organização internacional.

Considerando que estamos discutindo o processo, o tempo é uma variável chave. Portanto, o quinto elemento é que o **tempo** não deve ser considerado apenas como uma sequên-

cia de eventos. O processo pode ocorrer em ritmos e intensidades diferentes, de acordo com a localização, e abrir espaço para oportunidades (por exemplo, *timing* local, nacional, regional ou global). Os instrumentos de políticas públicas, que fazem parte do processo transnacional, vão progressivamente construindo uma história, que envolve sua circulação em diversos países, interpretação e ressignificação por agentes distintos.

Por fim, os **contextos** são diversos e impactam o resultado das políticas públicas. Quando discutimos o processo transnacional da produção de políticas públicas, tratamos de um fenômeno que envolve diferentes contextos institucionais. O Fundo Monetário Internacional tem uma forma de funcionamento e cultura organizacional diferente em comparação à Organização Internacional do Trabalho, enquanto a França tem uma estrutura administrativa e cultura em políticas públicas diferente se for comparada com a Índia. Quando se observa o processo político transnacional, os agentes que trabalham em diferentes países ou organizações reúnem-se, discutem e negociam com os seus pares. Estes agentes carregam seus próprios quadros cognitivos sobre as políticas públicas e em certos casos podem aspirar transpor estes quadros cognitivos para outros contextos. Na próxima seção serão ilustradas estas dimensões a partir de vinhetas sobre casos relacionados ao Brasil.

A TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EXEMPLOS DO BRASIL

A dimensão transnacional das políticas públicas é particularmente importante para a compreensão dos países na América Latina, entre outros no Sul Global. Há múltiplos agentes, com interesses nacionais e internacionais, que procuram exercer influência nas políticas públicas de outros países. Um exemplo clássico é o papel do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial nas políticas macroeconômicas e reformas do estado na América Latina nos anos 1980 e 1990, com a promoção do Consenso de Washington. Nos dias atuais a OCDE atua por meio dos comitês técnicos, que atuam em diferentes áreas, e dos processos de acessão, como o México, Chile, Colômbia e Costa Rica, que se tornaram membros e de outros que estão sendo avaliados, como a Argentina, o Brasil e o Peru.

Nas últimas décadas, diversos governos da América Latina também passaram a atuar de forma mais proativa, contribuindo na construção de políticas públicas de outros países e influenciando os processos de governança global (PORTO DE OLIVEIRA, 2020). Esforços importantes foram realizados neste sentido no Brasil com ações de governos subnacionais e do governo nacional. Muitas cidades brasileiras internacionalizaram políticas urbanas, que serviram como referência para outros governos, como Porto Alegre com o Orçamento Participativo (GANUZA; BAIOCCHI, 2012; PORTO DE OLIVEIRA, 2023, 2016), Curitiba com o sistema de transporte de ônibus rápido (MEJÍA-DUCAND ET AL., 2013; WOOD, 2015) e Guarulhos com

CC BY NC SA

seu programa de gestão de resíduos sólidos (PEREIRA; QUARESMA; PELLINI, 2023). No âmbito nacional, um conjunto amplo de experiências brasileiras se difundiram por meio da diplomacia setorial, na área da saúde, educação, nutrição, entre outras.

Além disso, a estratégia brasileira de associar cooperação para o desenvolvimento à transferência de conhecimento em políticas públicas (PORTO DE OLIVEIRA, 2022) fez do país um protagonista global na oferta de ideias e instrumentos de políticas sociais, com experiências como o Minha Casa, Minha Vida, o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, e em outras áreas como as tecnologias agrícolas e política de defesa. O Brasil também implementou políticas públicas internacionais como a missão de paz no Haiti e liderou coalizões importantes na Organização Mundial do Comércio, como no caso dos subsídios agrícolas na rodada de Doha. Organizações internacionais ainda exercem influência nas políticas públicas domésticas, como a OCDE que condiciona o processo de acessão à adesão de seus princípios, visão de mundo, boas práticas e instrumentos, também conhecido como o *acquis* da organização.

Nos próximos parágrafos serão apresentadas algumas das dinâmicas da transnacionalização da ação pública, por meio de casos ilustrativos. A primeira dinâmica ilustra a transferência de políticas nacionais, a partir do caso do programa Bolsa Família. Neste caso, será apresentada uma dinâmica de relação do país com organismo internacional na formulação da política e, em seguida, a transferência dos instrumentos desenvolvidos, por meio da cooperação Sul-Sul. O segundo caso apresenta o processo de acessão do Brasil à OCDE, que envolve não apenas uma relação diplomática, mas também um processo de transferência de políticas de uma organização, que reúne majoritariamente países do Norte Global, para um país do Sul. O terceiro caso, trata da transferência transnacional de conhecimento entre entes subnacionais, por meio de cooperação técnica descentralizada entre governos do Sul e Norte, com a experiência da política de gestão de resíduos sólidos de Guarulhos.

O Programa Bolsa Família

A genealogia dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil mostra uma presença marcante da dimensão transnacional. Os primeiros experimentos surgiram como experiências municipais, em meados dos anos 1990, em Campinas, com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima e no Distrito Federal com o Bolsa Escola. Anos mais tarde, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o Bolsa Escola foi transferido em escala nacional, tornando-se um programa do governo federal. No início do primeiro mandato de Lula, quando o combate à pobreza se tornou uma das principais bandeiras do governo, o Banco Mundial preparou um projeto *tailor-made* (feito sob medida) para assessorar o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (LINDERT, 2006; LINDERT et al., 2007; WORLD BANK,

2010) no desenho de uma das políticas públicas mais populares do Brasil nos últimos vinte anos: o Programa Bolsa Família (LEITE; MAFRA; PORTO DE OLIVEIRA, 2022). Desde o início dos anos 1990, o Banco Mundial havia estabelecido a luta contra a pobreza como um tema prioritário em sua agenda.

O Banco Mundial também esteve envolvido no desenvolvimento de programas de transferência de renda condicionada em outros países, como no caso do programa Chile Solidário e no P4s implementado nas Filipinas. Esta organização internacional tornou-se um importante agente da difusão de políticas de transferência de renda condicionada. Ações de distintas naturezas foram realizadas nesse sentido, como a organização de eventos internacionais, promovendo o encontro de servidores públicos e especialistas e discussão de modelos, o contato entre autoridades nacionais de países diferentes, workshops de capacitação (MORAIS DE SÁ E SILVA 2017; PORTO DE OLIVEIRA, 2022). O Brasil também foi progressivamente se tornando uma importante referência internacional para as políticas de transferência de renda condicionada. A experiência brasileira foi pioneira e teve grande escala. Durante seus primeiros mandatos, Lula em suas ações de diplomacia presidencial com frequência mencionava o Programa Bolsa Família em seus discursos no exterior (PORTO DE OLIVEIRA, 2019). Artigos na mídia internacional também destacaram a experiência brasileira (BUNTING, 2010). O Brasil passou a receber delegações de muitos países interessados em aprender com a experiência de política de transferência de renda condicionada. Além disso, o governo também enviou servidores para o exterior para falar sobre o tema.

A demanda passou a crescer de forma inesperada, sobrecarregando o MDS em suas atividades relacionadas a assuntos internacionais. Foi preciso concentrar as delegações internacionais em um único evento, que ocorria anualmente, pois o MDS recebia centenas de delegações interessadas em aprender mais sobre seu programa de transferência de renda condicionada. As delegações também se interessavam por outros programas como os de segurança alimentar. Neste momento se consolidava uma cooperação internacional brasileira centrada na transferência de ideias, instrumentos de ação pública e conhecimentos de inovações e experiências bem sucedidas no Brasil, em políticas sociais, sobretudo, mas não exclusivamente.[10] O caso do programa Bolsa Família mostra a interação entre distintos agentes nacionais e internacionais em diferentes momentos do processo de produção de políticas públicas, como o Banco Mundial na formulação da política no Brasil e na formação de agenda, no caso das Filipinas, em seguida a atuação de servidores do MDS assessorando a formulação da política em outros países. A acessão à OCDE é outro exemplo, como veremos nos próximos parágrafos sobre a transnacionalização da ação pública.

10 Confira a lista de projetos realizados no site da Agência Brasileira de Cooperação: https://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa , consultado em 20 de fevereiro de 2024.

O processo de acessão à OCDE

A OCDE é uma organização internacional particular entre as demais, em função de sua posição como instituição diplomática e *think-tank* (PAL, 2012). Ao mesmo tempo que a OCDE é composta por representantes oficiais de seus países membros (acrescidos dos membros observadores), a organização foi progressivamente se tornando uma grande especialista em políticas públicas com escala internacional. A organização se vale de seu *softpower* em conhecimento para exercer influência em outros países, que se manifesta por meio de avaliações, estudos, revisões de pares, etc. Sua estrutura composta por diversos comitês técnicos de políticas públicas setoriais dá sustentação às suas ações e recomendações. Inicialmente criada com membros dos países europeus, com o propósito de auxiliar na gestão dos recursos do Plano Marshall, a organização se ampliou para os países do Norte Global e mais recentemente passou a se aproximar de países do Sul Global na América Latina, entre outros.

O processo de acessão à OCDE é longo e envolve diversas etapas (OCDE, 2022). Um dos requisitos fundamentais para a acessão é a adequação do país candidato ao *aquis* e aos valores fundamentais da organização, como inter alia a liberdade, democracia, direitos humanos e proteção do meio ambiente (OECD, 2022). Estes instrumentos consistem em normas, regulações e padrões em políticas públicas em diversos setores. O processo de acessão envolve várias rodadas de avaliação das políticas públicas e dos setores da administração pública de um país. Os comitês setoriais da OCDE ficam incumbidos de fazer as avaliações. Ao longo deste processo há um contato direto entre membros dos comitês e servidores que atuam no setor de políticas públicas avaliado, como por exemplo no meio ambiente, educação, mercado financeiro ou agricultura. Em função de suas análises, os comitês podem recomendar reformas, revisões ou ajustes para que o país adeque suas políticas ao *aquis* da OCDE (COZENDEY, 2019).

A análise dos comitês fundamenta a decisão do Conselho da OCDE para aprovar o ingresso de um país candidato. Considerando que o processo de acessão envolve a avaliação e acompanhamento dos comitês técnicos especializados da organização em diversos setores das políticas públicas, a transferência de políticas deve ocorrer majoritariamente antes e durante o processo. Existem exceções, bem como a possibilidade de negociação do país com a OCDE. Ainda assim, é possível argumentar que a acessão à OCDE e a adoção de políticas fazem parte de um processo intrinsecamente conectado.

O pedido de acessão pode ser feito pelo país membro e no caso brasileiro, este foi formalizado durante o governo Temer em 2017. Após o pedido, ocorreram diversas rodadas de discussão, estudos e avaliações preliminares das políticas públicas no Brasil. Dentre as avaliações, vale destacar o relatório de avaliação sobre o meio ambiente (OECD, 2021). O relatório mostra o progresso em diversas áreas, mas aponta a necessidade de aprofundar e aprimorar legislação e políticas públicas. A OCDE argumenta que o Brasil possui um quadro legal consis-

tente para a conservação da biodiversidade, mas que devido ao aumento do desmatamento é preciso reforçar as medidas mais restritivas em todos os níveis de governo (OECD, 2021, p. 5). Além disso, o documento informa que o Brasil está abaixo dos padrões da OCDE, como por exemplo na implementação do princípio do poluidor pagador (OECD, 2021, p. 6), bem como no alinhamento da legislação, de políticas públicas e de práticas com os instrumentos da OCDE na área do meio ambiente. Em junho de 2022, a OCDE apresentou um documento inicial, o Roteiro para a Acessão, informando ações em 26 setores e políticas que o Brasil precisa revisar, aprofundar ou aprimorar para cumprir as exigências da OCDE antes da deliberação da organização sobre a aprovação de sua candidatura como país membro.

Ao longo das negociações sobre a decisão de iniciar o processo de acessão do Brasil, um conjunto de ONGs se mobilizaram para denunciar na OCDE práticas e políticas públicas, que ocorriam no Brasil durante o governo de Bolsonaro. As ações foram lideradas pela Conectas, com apoio da Humans Rights Watch, Federação Internacional de Direitos Humanos e OECD Watch. Entre as ações realizadas pelas organizações podem ser destacadas cartas a diplomatas, representantes da OCDE e ao Diretor Geral da organização,[11] bem como publicação conjunta de relatórios com estudos sobre, entre outros temas, a violação de direitos humanos e degradação do meio ambiente. As ONGs atuaram transnacionalmente, usando a OCDE como plataforma internacional, para pressionar a política brasileira e dar visibilidade global aos conflitos domésticos com o governo. Entre as reivindicações apresentadas pela sociedade civil, defendia-se que a OCDE mandasse uma mensagem clara ao Brasil de que as violações de direitos humanos, desmatamento e desmonte das políticas públicas estavam na contramão dos princípios e instrumentos da organização (PORTO DE OLIVEIRA; THEODORO; HIRASAWA, 2024).

A OCDE está envolvida não apenas diplomaticamente com os países membros e não-membros, mas também está diretamente implicada em distintas questões e momentos da produção de suas políticas públicas. A solicitação para acessão é um processo diplomático. Já as demais etapas do processo estão diretamente associadas à política doméstica e setorial. O histórico das relações da OCDE com o Brasil mostra que a organização também pode atuar assessorando, de forma mais ou menos incisiva, na formulação de modelos, como ilustrado na introdução com o IVA e a reforma tributária. A OCDE tem um portfólio de experiências e boas práticas em políticas públicas, que podem ser recomendadas a diversos países (membros e não-membros). A organização também pode influenciar nas decisões sobre instrumentos de várias naturezas. Um estudo do IPEA avaliou criticamente diversos

11 A Human Rights Watch liderou a produção da maior parte dos documentos enviados à OCDE. Em alguns casos, as cartas foram assinadas por dezenas de organizações. Para mais detalhes sobre a pesquisa, confira: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; THEODORO, Amanda; HIRASAWA, Raphaella Akemi. Política externa, organizações internacionais e políticas públicas: um estudo sobre a ação transnacional da sociedade civil na acessão do Brasil à OCDE. Revista Tempo do Mundo, v. 1, p. 77–110, 2023.

indicadores da OCDE e identificou fragilidades metodológicas em um conjunto destes, que poderiam prejudicar a avaliação do Brasil, uma vez que, à diferença de outros membros, o país é caracterizado por "vasta extensão territorial, com abundância de recursos naturais, grande diversidade populacional" e diferenças regionais expressivas (ABBADE, 2023, p. 3).

Os comitês realizam avaliações e recomendações, as quais no caso dos processos de acessão podem se tornar uma condição para o país se tornar membro, conferindo à OCDE importante poder de influência nas políticas públicas nacionais. Por fim, movimentos sociais e ONGs também podem mobilizar arenas transnacionais para reforçar suas pautas e reivindicações internas, como uma estratégia bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998). Nos próximos parágrafos será apresentado um caso ilustrativo da transnacionalização da ação pública e a dimensão subnacional.

A política de gestão de resíduos sólidos de Guarulhos

A paradiplomacia é uma prática que se tornou comum nas cidades brasileiras e do mundo. As cidades se engajam internacionalmente, com diversos agentes governamentais, não-governamentais e privados, por diversas razões, como por exemplo econômicas, políticas e culturais (ALDECOA; KEATING, 1999). Existem diversas redes transnacionais de cidades, como a C-40 no setor do meio ambiente, a Mercocidades, na região do Mercosul, e a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que defendem diversas pautas subnacionais. Cidades brasileiras estão envolvidas em diversas redes e em muitos casos são coordenadoras destas, como São Paulo que assumiu a presidência da rede Mercocidades em 2022. As redes de cidades fazem pressão internacional para promover os interesses das cidades, compartilham experiências e conhecimentos sobre gestão urbana, organizam eventos e buscam financiamento para projetos, entre outras atividades. A atuação internacional das cidades pode acontecer de maneira independente do governo nacional ou ser induzida por este.

Em 2011, a Agência Brasileira de Cooperação publicou um Edital para municípios em projetos de cooperação internacional. A cidade de Guarulhos, em São Paulo, foi uma das contempladas pelo Edital. Em 2012 foi iniciada uma cooperação internacional para o projeto "As experiências de Guarulhos, Saint-Denis, Maputo e Matola, para uma política integrada da gestão dos resíduos sólidos" envolvendo a Prefeitura de Guarulhos, o Conselho do Departamento (*Conseil Départamental*) de Seine-Saint-Denis,[12] na França, e as cidades de Maputo e Matola, no Moçambique. Tratava-se de uma cooperação financiada em conjunto pelo governo Francês e brasileiro.

12 O *Conseil Départamental* é uma assembleia deliberativa, que reúne políticos eleitos de diferentes municípios (*communes*) franceses pertencentes a um mesmo departamento. O Departamento de Seine-Saint-Denis está situado ao nordeste de Paris, reúne 40 municípios e tem uma população de aproximadamente 1,4 milhões de habitantes.

O projeto, de um ano de duração, tinha como objetivo aprimorar a gestão integrada dos resíduos sólidos nas cidades moçambicanas, bem como sensibilizar a população sobre sua importância.[13] A cidade de Matola não dispunha de um plano de gestão para de resíduos sólidos, e produzia 429 toneladas de lixo, dos quais 40% era recolhido pela prefeitura, enquanto o restante era queimado nas casas ou descartado em terrenos baldios (BRASIL; FRANÇA; MOÇAMBIQUE, 2011). Maputo, por seu turno, a despeito de possuir um sistema de gestão dos resíduos, produzia 1000 toneladas de lixo e pretendia integrar um sistema de coleta e reciclagem. A cidade de Guarulhos havia desenvolvido, com inclusão da participação social, uma política para a gestão dos resíduos sólidos, envolvendo a conscientização cidadã para a redução da produção de resíduos sólidos e educação ambiental, coleta seletiva e pontos de reciclagem. Por fim, Seine-Saint-Denis apresentava uma política de gestão de resíduos conjunta com outros departamentos da região em que está situada e dispõe de amplo número de estações para coleta e tratamento de resíduos recicláveis (BRASIL; FRANÇA; MOÇAMBIQUE, 2011).

O principal público alvo do projeto eram os funcionários de saúde de Maputo e Matola, que eram responsáveis pela gestão de resíduos sólidos. A proposta do projeto era aprimorar o sistema de gestão de resíduos sólidos em Maputo e Matola, por meio da transferência de conhecimentos. De acordo com o projeto, a primeira etapa consistiria na realização de uma análise pelos técnicos de Seine-Saint-Denis da política de Maputo e Matola e propor mudanças. Em seguida, os técnicos das cidades moçambicanas fariam duas viagens à Guarulhos, para entender sua política de gestão de resíduos sólidos. Após esta etapa, estava prevista uma visita pelos funcionários da prefeitura de Guarulhos às cidades moçambicanas para expandir a formação a um número mais amplo de funcionários. A etapa final do projeto seria realizada por meio de uma missão de técnicos de Guarulhos e Seine-Saint-Denis em Maputo e Matola para uma última formação e análise do relatório final do projeto (BRASIL; FRANÇA; MOÇAMBIQUE, 2011).

A cooperação descentralizada trilateral constituiu um projeto de transferência de conhecimento em matéria de gestão de resíduos sólidos a partir de Guarulhos e Seine-Saint-Denis para as cidades parceiras em Moçambique (PEREIRA; QUARESMA; PELLINI, 2023). Os responsáveis pelas atividades foram funcionários das áreas de relações internacionais e gestão de resíduos sólidos da prefeitura de Guarulhos. Este é um exemplo da ação externa das cidades envolvendo políticas públicas setoriais, pois não apenas o modelo de Guarulhos foi internacionalizado, mas também a ação pública da prefeitura se transnacionalizou, contando com a intermediação de uma entidade política subnacional do Norte Global.

13 https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=6291, consultado em 16 de agosto de 2023.

CONCLUSÃO

A proposta deste artigo foi de expandir a discussão sobre a dimensão transnacional das políticas públicas no Brasil. Os estudos sobre políticas públicas permaneceram durante muito tempo focados quase exclusivamente em variáveis domésticas, ao passo que as pesquisas em relações internacionais se concentraram em variáveis externas. Neste artigo foram apresentadas literaturas que podem ser mobilizadas e cujos problemas, conceitos e abordagens podem ser combinados para analisar a dimensão internacional das políticas públicas. Seis elementos para a análise da dimensão transnacional das políticas públicas foram apresentados: 1. A dimensão do processo; 2. O deslocamento de ideias, agentes e instrumentos; 3. Dissolução de fronteiras e surgimento de novas arenas; 4. O papel dos agentes se torna confuso; 5. Diferentes temporalidades; 6. A diversidade dos contextos. Ao longo do texto foram discutidos diversos exemplos de processos de políticas públicas envolvendo questões transnacionais, em particular o Programa Bolsa Família, o processo de acessão do Brasil à OCDE e a política de resíduos sólidos de Guarulhos.

O primeiro elemento pode ser observado em todos os casos apresentados, uma vez que os projetos de cooperação internacional envolvem anos para serem formulados e implementados. No que diz respeito ao segundo elemento, ideias de transferência de renda condicionada e de gestão de resíduos brasileiras circulam para outras localidades, enquanto padrões em políticas públicas da OCDE devem ser adotados pelo Brasil. Agentes como funcionários públicos de outros países, da secretaria de Guarulhos ou técnicos da OCDE se deslocam internacionalmente para aprender, avaliar políticas ou oferecer assessoramento e capacitação. Em terceiro lugar, pode-se observar que novas arenas surgem como no encontro organizado pelo Brasil no MDS ou a própria OCDE, que se tornou palco de reivindicações por padrões nas políticas públicas brasileiras pela sociedade civil. O quarto elemento pode ser ilustrado quando atividades que a princípio seriam de competência dos governos domésticos, como construir agenda e formular políticas, passam a receber influência externa de governos de outros países ou organizações internacionais. Há diferentes temporalidades nos processos, como no caso da acessão do Brasil à OCDE, que iniciou com o pedido formal feito em 2017, ganhou intensidade durante a gestão de Bolsonaro e nos dias atuais deixou de ser uma prioridade de política externa. Por fim, observamos que os contextos são diversos e que ajustes precisam ser feitos nas políticas públicas ao circular de um lugar para outro. Os indicadores da OCDE foram idealizados a partir de seus países membros e em muitos casos não se aplicam ao Brasil.

A dimensão transnacional, nos dias atuais, é quase onipresente nos processos de políticas públicas, por meio de formas de ingerência que podem ser mais ou menos diretas de agentes externos em assuntos domésticos, utilizando a disponibilização de recursos econômicos, condicionalidades, a circulação de ideias, modelos e conhecimento, entre outros. A superação

CC BY NC SA

do nacionalismo e do internacionalismo metodológico é uma barreira importante para fazer análises mais completas, abrangentes e profundas sobre os fenômenos políticos, em particular das políticas públicas. Esta é uma agenda promissora de estudos no Brasil, considerando sua posição na geopolítica mundial e participação em assuntos globais. É importante ponderar que a variável transnacional pode exercer influência com maior ou menor grau na produção de políticas públicas, de acordo com o caso. As estratégias metodológicas para analisar as políticas públicas transnacionalização das políticas públicas ainda têm sido pouco elaboradas e podem ser uma importante vereda de pesquisa para o futuro. Este artigo teve por objetivo dar maior visibilidade ao tema e colaborar com a construção de uma agenda neste sentido.

REFERÊNCIAS

ABBADE, Eduardo Botti. INDICADORES DOS PAÍSES DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DO BRASIL. Indicadores dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e do Brasil, n. Texto para Discussão, 2889-Sumário Executivo, p. 3, 2023.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. [s.l.] Psychology Press, 1999.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.

BADIE, Bertrand. *L'État importé: L'occidentalisation de l'ordre Politique*. Paris: Fayard, 1992.

BAYART, Jean-François. L'historicité de l'Etat importé. *Les Cahiers du CERI,* v. 15, p. 1–44, 1996.

BERNSTEIN, Steven; CASHORE, Benjamin. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. *International Affairs,* v. 88, n. 3, p. 585–604, 2012.

BUÉ, Charlotte. La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation. *Critique internationale*, v. 53, n. 4, p. 83, 2011.

BUNTING, Madeleine. Brazil's cash transfer scheme is improving the lives of the poorest. The Guardian, 19 nov. 2010.

COOPER, Andrew; HEINE, Jorge.; RAMESH, Thakur. (EDS.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy.* [s.l.] Oxford University Press, 2013.

COZENDEY, Carlos Márcio. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos. Cadernos de Política Exterior, v. 5, n. 8, p. 49–74, 2019.

DELPEUCH, Thierry. Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies. *Critique internationale*, v. 43, n. 2, p. 153, 2009.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5–24, 2000.

DUCHACEK, Ivo. The international dimension of subnational self-government. Publius, v. 14, n. 4, p. 5-31, Autumn 1984. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/3330188. Acesso em: 03 fev. 2025.

FOUILLEUX, Eve. À propos de crises mondiales...: Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires? *Revue française de science politique*, v. 59, n. 4, p. 757, 2009.

GANUZA, Ernesto; BAIOCCHI, Gianpaolo. The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 12, p. 14, 2012.

HADJIISKY, Magdaléna; PAL, Leslie; WALKER, Christopher. *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017.

HADJIISKY, Magdaléna; VISIER, Claire. Circulation internationale et fabrique européenne de l'administration publique. *Revue française d'administration publique,* v. 161, n. 1, p. 5, 2017.

HASSENTEUFEL, Patrick. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 113, 2005.

HASSENTEUFEL, Patrick; DE MAILLARD, Jacques. Convergence, transferts et traduction: Les apports de la comparaison transnationale. *Gouvernement et action publique*, v. 3, n. 3, p. 377, 2013.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. [s.l.] Palgrave MacMillan, 2003.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy: governance in theory and practice*. London ; Thousand Oaks, Calif: Sage, 2002.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. [s.l.] Oxford University Press, 2003.

INFANTINO, Federica. *Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking : Bordering Europe*. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2019.

KECK, Margarett; SIKKINK, Kathryn. Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed ed. Boston: Pearson Education, 2014.

LEITE, C. K. DA S.; MAFRA, J.; OLIVEIRA, O. P. DE. Policy Transfer and International Organisations: The Complex Relationship between Brazil and the World Bank in the Implementation of the Bolsa Família Program. Contexto Internacional, v. 44, n. 1, p. 1-23, 2022.

LINDERT, Kathy. et al. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. World Bank Working Papers. Washington, DC: [s.n.], 2007.

LINDERT, Kathy. Brazil: Bolsa Familia Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor. In: *Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results*. Online: World Bank, 2006.

LOTTA, Gabriela. *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019.

MARSH, David; SHARMAN, Jason C. Policy diffusion and policy transfer. Policy Studies, v. 30, n. 3, p. 269–288, jun. 2009.

MEJÍA-DUGAND, Santiago. et al. Lessons from the spread of Bus Rapid Transit in Latin America. *Journal of Cleaner Production*, v. 50, p. 82–90, jul. 2013.

MÉNY, Yves. (ED.). *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan, 1993.

MILHORANCE, Carolina. *New Geographies of Global Policy-Making: South–South Networks and Rural Development Strategies*. New York: Routledge, 2018.

MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah. Policy Entrepreneurs and Foreign Policy Decision Making. *In*: MINTROM, M.; LUETJENS, J. (Eds.). *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. [s.l.] Oxford University Press, 2017.

MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle. Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers. Cham: Palgrave MacMillan, 2017.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. *Foreign policy analysis: a toolbox*. 1st edition ed. New York, NY: Palgrave, 2018.

NAVARRO, Sofia. Carla Sant'Ana. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Dissertação de Mestrado—São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, 2024.

OECD. *Evaluating Brazil's progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment*. Paris: OECD, 2021.

OECD. Roadmap for the OECD Accesssion Process of Brazil. OECD, 10 jun. 2022.

PAL, Leslie. *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform*. Basingstonke: Palgrave Macmillan, 2012.

PEREIRA, Rodrigo Kuester; QUARESMA, Cristiano Capellani.; PELLINI, Alessandra Cristine Guedes. A paradiplomacia como modelo alternativo de Políticas Públicas: o caso da cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola na área de resíduos sólidos (2011) e o caso do Estado de São Paulo na compra de vacinas da COVID-19 (2020-2022). *Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes*, v. 11, n. 29, 12 mar. 2023.

PETITEVILLE, Franck; SMITH, Andy. Analyser les politiques publiques internationales. *Revue française de science politique*, v. 56, n. 3, p. 357, 2006.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *Embaixadores da Participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo*. São Paulo: Annablume, 2016.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Brazil Exporting Social Policies: From Local Innovation to a Global Model. *Journal of Politics in Latin America*, p. 1–23, 2020.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. A prelude to policy transfer research. *In: Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 1–24.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Global Public Policy studies. *Policy & Politics*, 2022.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; HASSENTEUFEL, Patrick. (EDS.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos.* Brasília: Escola Nacional de Admministração Pública, 2021.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; OSORIO GONNET, Cecilia. Comparative Transfer Analysis: Policy Instruments, Space and Time. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 25, n. 4, p. 367–384, 4 jul. 2023.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. et al. Policy Diffusion and Innovation. Em: WEIBLE, C. M. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Routledge, 2023.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; THEODORO, Amanda; HIRASAWA, Raphaella. Política externa, organizações internacionais e políticas públicas: um estudo sobre a ação transnacional da sociedade civil na acessão do Brasil à OCDE. Revista Tempo do Mundo, v. 1, p. 77–110, 2023.

ROSE, Richard. What Is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 3–20, 1991.

SABATIER, Paul. (ED.). *Theories of the policy process.* New York: Westview Press, 2007.

SAURUGGER, Sabine.; SUREL, Yves. L'européanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, v. 13, n. 2, p. 179, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.

STONE, Diane. Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, v. 36, n. 1, p. 19–38, fev. 2008.

STONE, Diane; LADI, Stella. Global Public Policy and Transnational Administration. **P***ublic Administration*, v. 93, n. 4, p. 839–855, dez. 2015.

WEYLAND, Kurt (ED.). Learning From Foreign Models in Latin American Policy Reform. Washington D.C: Woodrow Wilson Press, 2004.

WOOD, Astrid. Multiple Temporalities of Policy Circulation: Gradual, Repetitive and Delayed Processes of BRT Adoption in South African Cities: MULTIPLE TEMPORALITIES OF POLICY CIRCULATION. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 39, n. 3, p. 568–580, maio 2015.

WORLD BANK. *Implementation Completion and Results Report on a Loan in the Amount of US$572.2 Million to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Família Project*. Brazil: [s.n.]. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/835351468007512804/pdf/ICR14860P087711fficial0Use0Only0191.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.18236

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Latin America in Global International Relations (Resenha)[1]

Mariane Di Domenico
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: didomenicomariane@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0008-8773-7908

Resenha da Obra: ACHARYA, Amitav; DECIANCIO, Melisa; TUSSIE, Diana. *Latin America in Global International Relations*. Nova York: Routledge, 2022. pp. 267.

Recebido em: 05/04/2024
Aceito em: 09/10/2024

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

As Relações Internacionais Globais (GIR, na sigla em inglês) são desenvolvidas na área das Relações Internacionais (RI) como uma perspectiva que propõe questionar, ampliar e repensar os conceitos que dão base ao campo com o objetivo de incluir ideias, conhecimentos e práticas provenientes de espaços para além do Norte Global. Essa abordagem inclui maneiras de perceber e explicar o mundo que ultrapassam as delimitações teóricas e conceituais das teorias *mainstream*, pensadas em e para grandes potências no Sistema Internacional (SI), incluindo um novo conjunto de problemas e hipóteses ignoradas tradicionalmente. Nesse contexto, o livro *Latin America in Global International Relations*[2], editado por Amitav Acharya, Melisa Deciancio e Diana Tussie e publicado em 2022, apresenta um esforço intelectual crítico de olhar para as RI a partir das correntes de pensamento e os conceitos oriundos da América Latina e Caribe para expandir o campo, fazendo dessa área mais inclusiva e ampla.

É compreendido no livro que o deslocamento de conceitos do Norte para o Sul Global não é suficiente para abordar as realidades locais em relação ao internacional, expondo-se a necessidade de ouvir vozes silenciadas e abordagens ignoradas oriundas da periferia global. A obra se propõe a buscar no corpo conceitual e teórico latino-americano e caribenho ferramentas, teorias e ideias que servem para pensar para além dos limites regionais. Dessa forma, observa-se no livro duas tendências principais: a de revisitar conceitos e teorias originadas ou relevantes para a América Latina e Caribe e a de dar a voz, ou trazer à luz, conhecimentos e pensamentos locais silenciados ou ignorados nas Relações Internacionais. Ambas propostas buscam comunicar como a América Latina e Caribe contribui para desenvolver as GIR. No primeiro sentido, destaca-se o retorno aos conceitos de autonomia, regionalismo, dependência, economia política internacional e ordem mundial. No segundo, apresenta-se formas tradicionais de construção de conhecimento local que podem pluralizar a área de RI. Para além das seções de introdução e conclusão, o livro é composto por 12 capítulos nos quais se discute esses temas sob as lentes das GIR a partir da América Latina e Caribe. O livro é apontado como resultado de um longo debate de ideias e conceitos apresentados na Conferência de Relações Internacionais da FLACSO em 2017. A obra reúne 15 autores que são e/ou trabalham tanto no Sul quanto no Norte global, oferecendo um conjunto heterogêneo de experiências e perspectivas em diferentes áreas de pesquisa.

Os capítulos de Carsten-Andreas Schulz (capítulo 3) e María Cecila Míguez (capítulo 13) dão ênfase às contribuições latino-americanas sobre o conceito de autonomia como forma de agência. Em *The Concept of Autonomy as an Epistemic Foundation? Many Paths, Many Turns*,[3] Míguez realiza a apresentação histórica do debate sobre autonomia e investiga o alcance do conceito como alternativa de agência para os estados periféricos, que são a maioria no sistema

2 "América Latina nas Relações Internacionais Globais", em tradução livre.
3 "O conceito de autonomia como uma fundação epistêmica? Muitos caminhos, muitas voltas", em tradução livre.

internacional. Schulz, por sua vez, discute as diferenças analíticas e normativas implicadas nos conceitos de autonomia e agência no capítulo *From Autonomy to Agency (and Back Again): Debating Latin American States as Global Norm Entrepreneurs*.[4] A partir de sua análise, o autor pondera a influência de processos políticos internacionais por estados periféricos a partir do empreendedorismo de normas em espaços de relações multilaterais nos quais os atores podem reinterpretar as normas existentes ou criar novas. Como exemplo, cita-se a atuação latino-americana em três processos: a 2ª Conferência de Haia (1907), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (1948) e o Direito do Mar (1982). Nesse contexto, a reflexão sobre autonomia contribui para as GIR para pensar formas e possibilidades de agência de estados que por vezes são vistos apenas como seguidores de normas.

Outro tema revisitado sob a perspectiva das GIR é o regionalismo. Os capítulos de Matias Spektor (capítulo 4), Cintia Quiliconi e Renato Rivera Rhon (capítulo 9), e de Arturo Santa-Cruz (capítulo 10) trabalham o tema de diferentes formas. Em *Regionalism and Political Violence: Hegemony through Transnational Social Compacts in Cold War South America*,[5] Spektor discute regionalismo a partir do conceito de pactos sociais regionais, usando como exemplo o papel das elites transnacionais durante regimes militares apoiados pelos Estados Unidos na América Latina. O autor explica que os pactos sociais regionais podem ajudar na compreensão de ações de cooperação internacional em situações de assimetria de poder. Outra forma de trabalhar regionalismo é abordada no capítulo *Regionalism in Latin America Thought and Practice*.[6] Santa-Cruz contextualiza a prática regionalista latino-americana apresentando processos e instituições de integração desenvolvidos na região a partir da década de 1990 e demonstrando como as ideias e as práticas dessa região foram exportadas para outros espaços. Por uma perspectiva mais econômica, o capítulo *The Latin American School of IPE: A Road from Development to Regionalism*[7] *de* Quiliconi e Rhon, destacam a agenda de Economia Política Internacional (EPI) pensada a partir da América Latina e a relação desse campo com o regionalismo nas últimas décadas, juntamente com a ideia de inserção internacional. Os autores destacam que a multidisciplinaridade econômica, social e política da EPI latino-americana dá atenção para os problemas de desenvolvimento e de desigualdade social que são comuns a outras regiões.

A inserção internacional é tema central do capítulo de Fabrício H. Chagas-Bastos (capítulo 12), *Between* 'lo práctico' *and* 'lo posible'*: International Insertion as an Innovation*

4 "Da autonomia à agência (e de volta outra vez): debatendo estados latino-americanos como empreendedores de normas globais", em tradução livre.
5 "Regionalismo e violência política: hegemonia através de pactos sociais transnacionais na América do Sul da Guerra Fria", em tradução livre.
6 "Regionalismo no pensamento e na prática da América Latina", em tradução livre.
7 "A escola latino-americana de EPI: um caminho do desenvolvimento ao regionalismo", em tradução livre.

CC BY NC SA

in Latin America›s Contribution to Global IR.[8] O autor sugere que o conceito de inserção internacional é uma ferramenta útil e inovadora para pensar as GRI, auxiliando na compreensão do comportamento dos países periféricos nas transições de poder. Outra contribuição latino-americana é destacada no capítulo 11, de Stefano Palestini. *From Dependency Theories to Mechanisms of Dependency: The Contributions of Latin America* dependentistas *to Global IR*[9] apresenta as principais contribuições da Teoria da Dependência, pensamento original latino-americano. Ao assumir a perspectiva do Sul Global, os teóricos dependentistas abordam questões específicas da região e analisam os problemas socioeconômicos e as economias latino-americanas nas relações centro-periferia.

Mudanças na ordem mundial são tratadas nos capítulos de Arie M. Kacowicz e Daniel F. Wajner (capítulo 2) e Oliver Stuenkel (capítulo 7). Em *Alternative World Orders in an Age of Globalization: Latin America Scenarios and Responses*,[10] Kacowicz e Wajner argumentam como as ordens mundiais alternativas criadas a partir do Norte Global chegam a outras regiões do mundo de forma diferente devido a seus processos históricos, suas instituições, cultura e experiências políticas diversas. A atuação da América Latina nesse cenário de construção de ordem é delimitada por fatores como a distribuição de poder, a estrutura normativa da região e a estrutura do SI. O capítulo *The Rise China and the Post-Western World in Latin America: What is in Store?*,[11] de Stuenkel, trabalha a ideia de oportunidade estratégica para a América Latina a partir da emergência de uma ordem mundial centrada na ascensão da influência Chinesa. A presença crescente da China na região significou em grande medida o aumento da balança comercial, de empréstimos e de investimentos. Contudo, o autor destaca que as condições internas dos países latino-americanos — instabilidade política e econômica — contribuem para uma postura mais defensiva e afastada das políticas das grandes potências e criam desafios a serem investigados pela academia latino-americana.

Outro ponto central trabalhado no livro é a necessidade de dar a voz para conhecimentos locais invisibilizados ou ignorados pelas RI produzidas no centro. Nesse contexto, Kristina Hinds (capítulo 5), Amaya Querejazu e Arlene B. Tickner (capítulo 6) e Jorgelina Loza (capítulo 8) partem principalmente da tensão entre a importância da América Latina e Caribe para a construção do sistema mundial presente — sob diversas formas de exploração do e no Sul Global — e a invisibilização do conhecimento e das ferramentas criadas nesses espaços e por essas pessoas. No capítulo *Big Ideas from Small Spaces: Caribbean Thought for International*

8 "Entre 'o prático' e 'o possível': inserção internacional como uma inovação na contribuição da América Latina para as RI Globais", em tradução livre.
9 "Das teorias de dependência para mecanismos de dependência: as contribuições dos dependentistas latino-americanos para as RI Globais", em tradução livre.
10 "Ordens mundiais alternativas na era da globalização: cenários e respostas da América Latina", em tradução livre.
11 "A ascensão da China e o mundo pós-ocidental na América Latina: o que nos espera?", em tradução livre.

Relations,[12] Hinds apresenta a tradição intelectual caribenha, caracterizada pela sua base ativista e prática. Essa tradição reflete e analisa o funcionamento do mundo, o local e o papel do Caribe nesse contexto a partir da perspectiva anticolonial ou decolonial e do interesse em construir uma ordem mundial justa e humana. Nesse contexto, o esforço coletivo para teorizar o mundo a partir da perspectiva de estruturas que evidenciam práticas exploratórias em diferentes aspectos contribui para diversas correntes de RI, como a teoria crítica, teorias feministas e pós-coloniais e a teoria da dependência.

O capítulo *Unsettling Knowledges in Latin America*,[13] de Querejazu e Tickner, aponta a produção teórica latino-americana e caribenha como evidência da busca de conhecimentos regionais e alternativos para as GRI. Nesse contexto, as autoras trabalham com dois exemplos: a chamada tríade teologia, pedagogia e metodologia da libertação e o pensamento indígena e afrodescendente. Para as autoras, essas tradições de pensamento regional desafiam a lógica e as premissas *mainstream* por oferecer alternativa para os pressupostos e as categorias usadas e por incluir outros sujeitos e formas de fazer conhecimento. O capítulo de Loza, *Latin America Feminism as a Contribution to a Global IR Agenda from the South*,[14] investiga a participação e os impactos dos processos internacionais para as mulheres latino-americanas. Para tanto, Loza revisa contribuições das perspectivas feministas da América Latina e Caribe e evidencia relações de dominação e subordinação, a distribuição de poder e a pluralidade do sistema internacional. A partir disso, faz considerações sobre as camadas de conhecimento e processos que podem ser úteis para pensar as RI para além das abordagens e perspectivas do centro para a periferia.

Com isso, nota-se que os textos formam um conjunto diverso de perspectivas com o objetivo comum de indicar as contribuições do conhecimento latino-americano e caribenho para o esforço proposto pelas Relações Internacionais Globais. Cada um dos autores faz o esforço de imprimir sua trajetória de pesquisa na proposta de Acharya, Deciancio e Tussie. Isso resulta em uma obra carregada de temas e perspectivas diversas sobre um mesmo tema, as GRI. Pode-se avaliar que a organização da obra por partes que dividem os grandes subtemas trabalhados — revisitar teorias e conhecer as que estão ganhando voz (inclusive por meio desta edição) — contribuiria mais para a experiência do público leitor e pesquisador. Contudo, na forma como foram dispostos, os capítulos nos fazem ir e voltar em um caminho que nos faz retornar para o velho e conhecido jeito de pensar as RI e conhecer um conjunto menos visto e ouvido — mas não necessariamente novo — de ferramentas, teorias e ideias para analisar o lugar e as contribuições da América Latina e Caribe nas RI, destacando o valor dos dois processos. Assim, *Latin America in Global International Relations* destaca a capacidade de agência

12 "Grandes ideias de pequenos espaços: o pensamento caribenho para as Relações Internacionais", em tradução livre.
13 "Conhecimentos inquietantes na América Latina", em tradução livre.
14 "Feminismo latino-americano como contribuição para uma agenda global de RI desde o Sul", em tradução livre.

latino-americana e caribenha para fazer e pensar as RI e reforçar as semelhanças e diferenças entre os Estados da região.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav; DECIANCIO, Melisa; TUSSIE, Diana. *Latin America in Global International Relations*. Nova York: Routledge, 2022. pp. 267.

DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.19009

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Nacionalismo literário brasileiro: algumas notas à luz do bicentenário da Independência (1822-2022) (Resenha)

Murilo Chaves Vilarinho
Universidade Federal de Goiás (UFG)
Goiânia, Goiás, Brasil
E-mail: murilovilarinho@ufg.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6511-7926

Resenha da Obra: PILATI, Alexandre (Org.). *Nacionalismo na literatura brasileira: coleção de textos para o Bicentenário da Independência (1822-2022).* Brasília: FUNAG; Instituto Guimarães Rosa, 2023.

Recebido em: 11/09/2024
Aceito em: 07/10/2024

O livro *Nacionalismo na literatura brasileira: coleção de textos para o Bicentenário da Independência (1822-2022),* organizado por Alexandre Pilati, foi lançado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), no ano de 2023. Sua idealização tornou-se concreta, já que o Brasil comemoraria 200 anos de Estado independente da Metrópole em ano anterior ao da publicação. Nessa obra, há um arcabouço de textos que reflete a tentativa de construção de uma identidade cultural do país. Assim sendo, escritos de Gonçalves Dias, José de Alencar, Machado de Assis foram abordados como aspectos discursivos capazes de revelar a peculiaridade brasileira em um sistema literário independente do Velho Mundo.

Alexandre Pilati, poeta, crítico literário e professor de literatura brasileira da Universidade de Brasília (UnB), ao organizar o livro, pensou em problematizar alguns aspectos da experiência cultural e social do Brasil, tendo como respaldo o nacionalismo avultado, perante a mística das letras do contexto europeu. Parte da literatura brasileira pode funcionar como um dispositivo capaz de argumentar/fomentar em favor de uma nação cujas bases estão alicerçadas na liberdade, na soberania, na autodeterminação e na inclusão.

Sobre a obra, essa foi um intento do Ministério de Relações Exteriores, datado de 2021, por meio da Portaria n° 365, que dispôs da conformação de um Grupo de Trabalho sobre o Bicentenário da Independência, cujo estabelecimento se justificava pela promoção de publicações alusivas à recuperação, à preservação e ao compartilhamento [com toda a sociedade brasileira] da memória diplomática nacional, em face dos duzentos anos de história do país.

Em geral, o livro divide-se em *Introdução: "A palavra brasileira"; Notas biográficas*; *Discurso sobre a História da literatura do Brasil*; *Seleta de poemas de Gonçalves Dias; Úrsula*; *Como e porque sou romancista*; *Notícia da atual literatura brasileira (Instinto de Nacionalidade); Esaú e Jacó* e *Seleta de poemas [trata-se de escrito sobre Mario de Andrade]*. Essa parte é composta por textos de importantes literatos do século XIX. Além desses capítulos, há uma seção final intitulada *Aulas transcritas,* em que são apresentadas abordagens dos textos acima citados por meio da interpretação de diversos estudiosos da área.

Em *Introdução: "A palavra brasileira",* por Alexandre Pilati, nota-se um excerto interessante para se compreender o enquadramento do livro e a proposta [estabelecimento da identidade nacional] do autor. Para ele, a literatura pode ser considerada um dos aspectos "[...] mais avançados do contraditório processo de independência que o Brasil vivenciou ao longo do século XIX, cujo marco político de 1822 referenciamos hoje, duzentos anos depois. [...]". (Pilati, 2023, p.9). A literatura, sem dúvidas, foi um instrumento capaz de balizar o nacionalismo, enquanto substância básica necessária para a constituição da forma literária da periferia do mundo europeu. Nisso, os românticos foram importantes ao produzirem textos que, em alguma medida, levantavam temas nacionais, por mais que pautados ainda por alguns traços de novela de cavalaria feudal.

Em *Notas biográficas,* o organizador descreve a biografia de todos os intelectuais envolvidos na trama do livro. Inicia-se com Domingos José Gonçalves de Magalhães, brasileiro, quem produziu o célebre escrito *Suspiros poéticos e saudades;* e finaliza-se, apresentando o modernista Mário Raul de Morais Andrade, criador da rapsódia *Macunaíma* entre outros textos ilustres.

Em *Discurso sobre a História da literatura do Brasil*, de Gonçalves de Magalhães, publicado em 1836, um marco da literatura romântica, Gustavo Serqueira Guimarães [professor na Universidade Eduardo Mondlane] pontua, inicialmente, aspectos biográficos do literato. Em suma, o escrito fala sobre a:

> [...] necessidade de construção de uma identidade nacional para a nossa literatura. Através de uma argumentação que se fundamenta nos princípios estéticos do romantismo, o autor postula, por exemplo, certa genealogia literária local para a poesia brasileira, com base nas manifestações indígenas. (Pilati, 2023, p.104).

Em *Seleta de poemas de Gonçalves Dias,* Gabriel Borowski [professor no Departamento de Estudos Portugueses e Tradução da Universidade Jaguelônica, em Cracóvia, na Polônia] recorta o conhecido excerto: "Minha terra tem palmeiras, onde canta o sabiá", em que o sujeito lírico se vale de sua saudade do Brasil. Também, em *Juca Pirama,* há a representação da pátria por meio da magnitude do Amazonas, do grito do Ipiranga, das cores verde e amarela. A construção cultural e da identidade nacional brasileiras são as tônicas em *Seleta de poemas*.

Em *Úrsula,* Alexandre Ferreira Martins e Thamis Larissa Silveira, *da Hankuk University of Foreign Studies* [Seul – Coreia do Sul] e da *Sophia University* [Tóquio – Japão], propuseram-se a discutir elementos característicos da literatura nacional. Nesse sentido, escolheram o romance *Úrsula*, de Maria Firmina dos Reis, publicado em 1859, cujo escrito pode ser considerado o precursor da literatura negra. Além disso, é um dos mais importantes registros históricos da construção de uma sociedade caracterizada pelas desigualdades pautadas pela divisão racial e o racismo. Em suma, o escrito destaca-se como uma produção significativa para a comemoração dos 200 anos de nacionalismo na literatura brasileira, porque Maria Firmina dos Reis foi a única intelectual negra a retratar o abolicionismo e a criar personagens capazes de criticar sua posição na sociedade brasileira, bem como os desdobramentos da escravização.

No capítulo *Como e porque sou romancista*, escrito por José de Alencar e publicado em 1893, Fernanda Oliveira, professora de português no Centro Cultural Brasil-Chile, fala sobre a construção da identidade brasileira no período do Romantismo. A docente relata aspectos biográficos do literato que abarcam não apenas sua carreira intelectual, mas também política. Assim sendo, obras de caráter urbano, indianista, regionalista e histórico foram pontuados, considerando-se o contexto de um país pós-independente. Para além do Brasil, a professora também relata sobre o nacionalismo na literatura chilena, para a qual, em 1840, a grande tônica era a necessidade de construção de uma literatura local.

Considerando o capítulo *Notícia da atual literatura brasileira (Instinto de Nacionalidade* de Machado de Assis, Alfonso Chase Brenes, escritor da Costa Rica, apresenta esse escrito que data de 1873, o qual pode ser compreendido como uma declaração de independência da literatura nacional.

O intelectual menciona que o texto é uma forma de rompimento com a estética de base colonial, herdada da Metrópole, já que Machado de Assis tem uma maneira singular [popular] de ver o mundo e abordar os universos social, psicológico entre outros. O instinto de nacionalidade, portanto, é algo genético, pertencente à gente brasileira, o que destaca a "cor local", isto é, a essência da brasilidade.

Esaú e Jacó e *a ambivalência histórica* é capítulo de Valteir Vaz, Professor da Universidade de São Paulo. Nessa seção, Vaz diz que *Esaú e Jacó* (1904) se trata de escrito produzido por Machado de Assis, em sua fase madura. O romance ocorre em São Paulo, por meio de intertextualidade bíblica, em que os gêmeos Pedro e Paulo melhor representam a Monarquia e a República em termos alegóricos.

Em geral, a obra representa um momento delicado para a história nacional, que oscilava ao final do século XIX entre o Império e a República. A literatura, nesse caso, também destacou a "cor local", nacional, por meio de assuntos em pauta para a época [transição política, social, cultural].

Em *Mário de Andrade e o Modernismo,* Ana Paula Freitas de Andrade e Mariana do Nascimento Ramos, respectivamente, leitora em Assunção (PY), no âmbito do Programa Leitorado do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e professora leitora de língua portuguesa e literatura brasileira na Universidade de Estudos Estrangeiros de Cantão, na China, enunciam que tratar de um artista multifário que se dedicou à cultura brasileira, como é o caso de Mario de Andrade, não é uma tarefa simples.

Para elas, Mario de Andrade compreendeu a construção do sistema literário do país e a necessidade de preservação da cultura nacional. Por meio de várias simbologias, o modernista conseguiu imprimir o significado de identidade brasileira, aspecto empregado em seu projeto modernista de literatura e ideias.

Além dos capítulos apresentados, há um posfácio que trata da construção da identidade nacional. Nesse, Priscilla Lopes d' El Rei diz que a Independência do Brasil foi um longo processo de conflitos, portanto, além dos fatos históricos contados em escolas. No mais, para entender o Brasil, há inúmeros aspectos a serem abordados, contudo a literatura inegavelmente é um elemento de memória capaz de auxiliar a identificação dos homens que viveram e refletiram sobre os seus contextos em diferentes épocas.

Em conclusão, em 2022, comemorou-se o bicentenário da Independência, um processo que se estendeu por séculos. A autonomia nacional ainda é uma perspectiva em aberto. A

CC BY NC SA

Independência não se fez apenas no plano político, mas também no plano cultural. Encontrar a brasilidade entre tantas vozes ensejadas tornou-se a grande tônica de vários intelectuais. Nisso, o indígena foi escolhido a priori como porta-voz da gente brasileira, o que fica tácito em Iracema com os românticos da estirpe acadêmica de José de Alencar até Macunaíma dos modernistas. O livro *Nacionalismo na literatura brasileira: coleção de textos para o Bicentenário da Independência (1822-2022*), de fato, é um escrito importante para quem almeja entrever a constituição social e história do país. A pluralidade em torno dessa unidade talvez represente bem o intento de estabelecimento da ideia de nação.

REFERÊNCIAS

PILATI, Alexandre (Org.). *Nacionalismo na literatura brasileira: coleção de textos para o Bicentenário da Independência (1822-2022).* Brasília: FUNAG; Instituto Guimarães Rosa, 2023.