MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

EXPEDIENTE V.15, N.29 – jan./jun., 2026

Editores:
Felipe Bernardo Estre, Universidade de Brasília (UnB)
Fernanda Barth Barasuol, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Flávio Contrera, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Manuela Trindade Viana, Pontifica Universidad Javeriana (PUJ)

Editores do dossiê:
Alcineide Piratapuya, Universidade de Brasília (UnB)
Ana Carolina Teixeira Delgado, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Tchella Fernandes Maso, Universidade Federal de Roraima (UFRR) / Universidade de Brasília (UnB)
Willy Ramos Delvalle, École Normale Supérieure - Paris Sciences & Lettres (ENS/PSL)

Capa: Brenno Amajunepa

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. 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:
Dr. André Luis Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil
Dr. Antonio Carlos Lessa, Universidade de Brasília (UnB), Brasil
Dr. Bruno Ayllón Pino, Universidad Complutense Madrid (IUDC/ UCM), Espanha
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo, Centro Universitário Assunção (UNIFAI), Brasil
Dr. Carlos Eduardo Vidigal, Universidade de Brasília (UNB), Brasil
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho, Universidade de Brasília (UNB), Brasil
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), Brasil
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Brasil
Dr. Jaime Cesar Coelho, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Brasil
Dr. Marcos Cordeiro Pires, Universidade Estadual de São Paulo (UNESP/Marília), Brasil
Dr. Shiguenoli Miyamoto, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur, Universidade de Brasília (UNB), Brasil

Diagramação: Agência Três Criativos

Editoração:
Felipe Bernardo Estre, Universidade de Brasília (UnB)
Fernanda Barth Barasuol, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Flávio Contrera, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Manuela Trindade Viana, Pontifica Universidad Javeriana (PUJ)

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/mones.v15i29.22030

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Apresentação do dossiê: povos indígenas na política global

Alcineide Piratapuya
Universidade de Brasília (UnB)
Brasília, Distrito Federal, Brasil
E-mail: alcineidepiratapuyaunb@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0005-9178-3833

Ana Carolina Teixeira Delgado
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil
E-mail: ana.delgado@unila.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3297-7249

Tchella Fernandes Maso
Universidade Federal de Roraima (UFRR) / Universidade de Brasília (UnB)
Brasília, Distrito Federal, Brasil
E-mail: tchella.maso@unb.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4453-6902

Willy Ramos Delvalle
École Normale Supérieure - Paris Sciences & Lettres (ENS/PSL)
Paris, Île-de-France, França
E-mail: willy.ramos.delvalle@ens.psl.eu
Orcid: https://orcid.org/0009-0007-7447-366X

Recebido em: 17/07/2026
Aceito em: 22/07/2026

Nos últimos anos, a atuação dos povos indígenas em assuntos referentes ao "internacional" e ao "global" tem chamado atenção não apenas da mídia, como também de acadêmicos de Relações Internacionais (RI). Historicamente relegados às margens da disciplina e do que a academia entendia como "fazer político", os povos indígenas ganharam maior visibilidade na literatura, aprofundando a ressignificação e a desestabilização de conceitos caros às RI e imprimindo vigor às discussões empreendidas nessa disciplina nas décadas anteriores. Com efeito, a introdução de múltiplas perspectivas indígenas amplia e diversifica o campo epistemológico das RI, rompendo com visões hegemônicas. Inicialmente, a produção teórica centrava-se na relação entre esses sujeitos e temas como soberania, diplomacia e fronteiras, apontando para a indigeneidade enquanto categoria analítica relevante para questionar os limites ontoepistêmicos da área (Shaw, 2008; Beier, 2009).

Nos anos mais recentes, a ênfase na alteridade e no seu potencial desestruturante da ordem encontrou nas experiências desses povos, em especial na América Latina, novos insumos e inspirações para a reflexão analítica. Outras contribuições para esse esforço repousam sobre as discussões transdisciplinares, mais precisamente naquelas reunidas sob o guarda-chuva decolonial e no campo dos estudos antropológicos (Stengers, 2005; Blaser, 2009; De la Cadena, 2010; Escobar, 2012; Mignolo, 2012; Quijano, 2014). Assim, "pluriverso", "ontologia política", "relacionalidade" e "cosmopolítica" vêm adquirindo destaque entre os termos mobilizados pela academia, em alguns casos motivados pelo fenômeno das mudanças climáticas, do antropoceno e do extrativismo (Rojas, 2016; Tickner; Blaney, 2017; Picq, 2020). "Plurinacionalidade", "interculturalidade", "bem viver" e suas contrapartes originárias também passaram a figurar nas produções de RI, ainda que por vezes incorporados mais como conceitos ou ferramentas analíticas que como projetos políticos.

No Brasil, os estudos sobre povos indígenas e política internacional constituem um campo ainda em consolidação, mas com trajetória crescente e expressiva. Durante muito tempo, a temática indígena permaneceu confinada à Antropologia e ao Direito, com as RI demorando a reconhecer os povos indígenas como sujeitos relevantes para além das questões de fronteira e soberania territorial. A virada ocorreu, em parte, pelo impacto das mobilizações indígenas transnacionais nas décadas de 1980 e 1990 – que culminaram, entre outros, na aprovação da Convenção 169 de 1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, sigla em inglês), de 2007 — e, em parte, pelo crescimento dos estudos pós-coloniais e decoloniais no país.

Nesse contexto, merece destaque a atuação do Grupo de Pesquisa "Povos Indígenas e Política Global", fundado em 2022 pelos pesquisadores João Urt e Jimmy Casas Klausen. O grupo reúne pesquisadores de distintas universidades, no exterior e no Brasil – entre elas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal da Integração Lati-

CC BY NC SA

no-Americana (UNILA), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal do ABC (UFABC), e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Dois integrantes do Grupo de Pesquisa, Ana Carolina Teixeira Delgado e Willy Hudson Ramos Delvalle, recentemente contribuíram para a organização do colóquio "Colonialidade e Indigeneidade nas Américas"[1], na École Normale Supérieure de Paris (ENS-PSL), em parceria com Lissell Quiroz (CY Cergy Paris Université) e Yuwey Henri (poetisa e ativista do povo Kalin'a). O evento reuniu pesquisadores e ativistas indígenas e não-indígenas oriundos de diversas universidades e contextos do continente americano/abya-yaliano e europeu, num raro diálogo trans-americano, transdisciplinar e transcontinental. Ainda, a Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) e o Núcleo de Saberes Ancestrais e Populares da América Latina e Caribe, ambos da UNILA, expressam, em sua própria institucionalidade, o compromisso com um diálogo latino-americano, interepistêmico e transdisciplinar. Criado em finais de 2025 e vinculado ao Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA), o referido Núcleo nasce a partir da disciplina "Povos Indígenas nas Relações Internacionais", ofertada como optativa desde 2021 no âmbito do PPGRI da UNILA, e das atividades de docentes, discentes e de técnicos, além de membros de notório saber, de distintos campos acadêmicos e extra-acadêmicos, condensando experiências múltiplas. A Rede "Arandu – Povos indígenas, Gênero e Sexualidade" também merece destaque em meio a essas iniciativas: criada em 2024 a partir do diálogo entre universidade, movimento social e governo federal, seu objetivo é produzir insumos para a construção de políticas públicas voltadas para dissidências indígenas sexuais e de gênero.

Dessas experiências, surge a possibilidade de pensar as relações internacionais e de enxergá-las em espaços "estranhos" ao próprio internacional, clamando outras formas de ser e saber, movimento que expõe os tensionamentos dos arranjos diários das instituições acadêmicas e da disciplina. É nesse tensionamento que repousam as condições para um "destreinar" de estruturas mentais rígidas, permitindo leituras insurgentes que desloquem o foco de análise das RI e que sejam capazes de gerar um compromisso político.

Isso é o que se vê refletido também neste dossiê: uma aposta política e interepistêmica de que o pensamento com e sobre povos indígenas e relações internacionais deve ser produzido a partir do Sul, entendido aqui não simplesmente em termos geopolíticos, mas como periferia do mundo.

Tanto nacional quanto internacionalmente, a literatura sobre povos indígenas já aponta, no campo das RI, para o reconhecimento desses povos como sujeitos políticos. Esse repertório de estudos, entretanto, revela contradições. Há uma crescente denúncia do caráter excludente

1 O colóquio foi realizado em 4 e 5 de junho de 2026. Mais informações estão disponíveis aqui: https://republique-des-savoirs.fr/events/event/colloque-autochtonie-et-colonialite/. Acessado em 18 de setembro de 2026.

das práticas políticas globais, ao mesmo tempo em que a atuação internacional dos povos indígenas é, por vezes, tratada como uma dimensão paralela aos estudos hegemônicos. Logo, nos perguntamos acerca do potencial, ou mesmo interesse, dessa literatura em abalar as estruturas disciplinares e internacionais. Junto disso, a política da produção de conhecimento precisa ser avaliada com cautela: a mobilização de projetos indígenas e seu enquadramento pela intelectualidade não-indígena pode acentuar a singularidade do Outro, sua estrangeiridade em relação ao campo. Isso pode fortalecer essencialismos e dificultar alianças entre academia e movimento social, despolitizando as discussões (Chandler; Reid, 2020; Gaussens et al., 2024).

Diante de tais contradições, o ingresso de estudantes indígenas em universidades públicas brasileiras e em cursos de RI constitui um fator relevante, justamente porque gera um conhecimento do internacional formulado desde os territórios e aldeias. É sabido que o ingresso de estudantes indígenas nas universidades (em especial nos cursos de Graduação e Pós-graduação de Direito, Antropologia e Educação) tem se intensificado nos últimos anos. No caso das RI, isso foi acompanhado não apenas pela interiorização da universidade pública, através de políticas como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), como também pelo *boom* de cursos de Graduação a partir dos anos 2000 (Pfrimer; Okado, 2019). Outro elemento importante nessa contextualização diz respeito à realização, em tais universidades, de processos seletivos exclusivos para indígenas, paralelamente à busca de ocupação das universidades pelos mesmos. Na UNILA, por exemplo, o processo seletivo, que antes contemplava apenas indígenas aldeados do entorno regional, agora passou a incluir candidatos de todo o Brasil. No caso da UnB, o vestibular indígena recebe diferentes etnias desde 2006, com um processo seletivo descentralizado, que garantiu a permanência de 300 estudantes em 2026. Essa mudança teve como resultado o aumento expressivo do número de estudantes indígenas em distintos cursos – entre os quais, o de RI.

Reconhecendo a importância fundamental do crescente ingresso de estudantes indígenas na universidade pública, é preciso ressaltar que a mera ocupação física não garante transformação epistêmica. Aqui, são exemplos vivos dos desafios e potenciais desse movimento as trajetórias de pioneiras como Alcineide Piratapuya, do povo Piratapuya, primeira mulher indígena formada pela UnB e que integra a organização deste dossiê, e Mairu Karajá, primeiro internacionalista indígena da Universidade Federal de Tocantins (UFT). Ambos chegaram à academia com vivências fronteiriças e com o português como segundo idioma, enfrentando a colonialidade do saber (Grosfoguel, 2016), que deslegitima outras formas de narrar o mundo. Foi justamente essa teimosia compartilhada, a de levar para a sala de aula não apenas suas experiências, mas toda a sabedoria de seus mais velhos, que os impulsionou a desmontar os alicerces da disciplina, abrindo caminho para que outros jovens indígenas pudessem ocupar e ressignificar esse espaço.

CC BY NC SA

A partida precoce de Mairu, em 2026, aos 30 anos, não apagou sua chama, pois suas palavras seguem ecoando como testamento de uma luta que se faz coletiva: "Me ver nesse lugar é algo muito especial para mim e inspirador para o meu povo", "a educação realmente transforma" e "que esses jovens acreditem em si e não desistam de si!". Seu legado, como membro do Observatório dos Direitos e Políticas Indigenistas (OBIND) da UnB e coordenador do projeto "Ilha do Bananal", é a prova viva de que o pensamento sobre RI pode e deve ser produzido a partir das periferias do mundo, onde o saber se faz na prática cotidiana da resistência e da vida.

Diante dessas trajetórias e de nossa inquietação acerca do potencial disruptivo dos estudos sobre/com povos indígenas e RI, qual a contribuição deste dossiê? A seguir, indicamos três tensões que atravessam os artigos aqui reunidos e que, a nosso ver, sintetizam os desafios contemporâneos do campo.

A primeira tensão refere-se à (des)construção ou transformação da disciplina. As RI, enquanto campo do conhecimento, foram constituídas a partir de pressupostos eurocêntricos que naturalizaram o Estado westfaliano, a soberania territorial e a separação entre o doméstico e o internacional. A entrada dos povos indígenas nesse debate não é apenas temática, mas reorganiza os sentidos e práticas políticos, epistemológicos e ontológicos. Os artigos deste dossiê, em diferentes medidas, tanto operam dentro das RI quanto trabalham contra seus fundamentos, propondo o que alguns autores têm chamado de uma "indisciplina" ou "pluriversalidade" do campo. A noção de indisciplina, nesse contexto, ecoa propostas como a do arqueólogo Alejandro Haber de uma metodologia indisciplinada como uma abordagem decolonial mais efetiva, uma vez que a noção de disciplina expressa em si um modelo cartesiano/colonial do saber (Haber, 2011). Nesse sentido, tanto a indisciplina como a pluriversalidade do campo podem ser entendidos como um movimento de desprendimento da episteme colonial dominante, provocado por uma compreensão e engajamento mais profundos e em aprofundamento em paradigmas e/ou cosmovisões indígenas.

A segunda tensão diz respeito à agência indígena frente às estruturas coloniais. Nos artigos que compõem este dossiê, os povos indígenas emergem não como objetos de políticas internacionais, mas como sujeitos que constroem diplomacias próprias, forjam alianças transnacionais e disputam espaços institucionais – ao mesmo tempo em que enfrentam estruturas de poder que os capturam, marginalizam ou instrumentalizam. Essa tensão recusa tanto a vitimização quanto a idealização, apostando na análise da complexidade dos arranjos estabelecidos entre o movimento indígena e as instituições, e seu papel na governança global.

A terceira tensão envolve os processos de tradução e seus riscos. Conceitos, práticas e filosofias indígenas – da consulta prévia ao bem viver, dos protocolos autônomos às cosmopolíticas – são permanentemente mobilizados por instituições internacionais, Estados e pela própria academia. Esse movimento pode significar tanto o reconhecimento de deman-

das históricas quanto sua neutralização, esvaziamento ou cooptação. Entender os limites da tradução e as possibilidades de equivocação é uma das apostas analíticas e políticas que perpassam este dossiê.

Se a produção sobre povos indígenas e política internacional avançou consideravelmente nas últimas décadas, ela também carrega lacunas que este dossiê busca, ao menos parcialmente, endereçar. A primeira delas é estrutural: a persistência de uma assimetria na produção do conhecimento, na qual povos indígenas seguem sendo mais frequentemente objeto de análise do que sujeitos da escrita acadêmica. Mesmo nos trabalhos mais críticos, a voz indígena tende a aparecer mediada – como fonte etnográfica, como documento político, como referência normativa –, raramente como posição teórica autônoma. A chamada do dossiê buscou tensionar essa assimetria ao encorajar contribuições escritas por e em parceria com autoras e autores indígenas, bem como expressões de sujeitos coletivos e modos não convencionais de produção do conhecimento. Todavia, não recebemos respostas a esse clamor.

A ausência de propostas de autorias indígenas merece em si uma reflexão. Não escancara ela a distância das perspectivas indígenas do modo tradicional acadêmico de praticar o saber? Dito de outro modo, com suas chamadas para artigos, plataformas para submissão, dupla avaliação cega, aceite restrito a propostas escritas, com limites mínimos e máximos de caracteres, assim como a restrição a línguas coloniais, o modo acadêmico de produzir conhecimento não escancara os limites inerentes ao debate nas formas da colonialidade do saber? Mesmo quando flexibilizados os formatos e saberes alternativos, quem as chamadas alcançam? E quem pode dedicar tanto tempo para respondê-las diante das urgências da vida e da mobilização política? A quem este dossiê e as RI importam?

Ainda que obras como *A Queda do Céu* possam ser assimiladas à geopolítica, não se pode deixar de observar a intermediação do homem branco na transformação de suas teorias em papel, o que revela o desafio de retomada epistêmica indígena em instituições modernas e coloniais. O pioneirismo de trajetórias como a de Mairu Hakuwi Kuady e Alcineide Piratapuya nas RI revelam a força de produção de autoria indígena que abala o onipresente saber colonial e avança sobre um campo ainda afastado dos debates mais imediatos do cotidiano de todos os povos indígenas, como sugerido por Mairu Hakuwi Kuady, na entrevista que concedeu à tese de Willy Delvalle.

Uma segunda lacuna diz respeito à geografia e língua do campo. A literatura anglófona domina os debates e, mesmo dentro dela, certas regiões – o Pacífico, o Ártico, os povos sem Estado reconhecido – recebem mais atenção do que outras. Tomando por base a riqueza e a diversidade das experiências políticas indígenas na região, o dossiê ativamente encorajou publicações capazes de dialogar com tradições intelectuais andinas, mesoamericanas e amazônicas. Todavia, essa multiplicidade não foi alcançada, o que demonstra uma vez mais a geopolítica do conhecimento operando dentro do próprio campo crítico das RI.

Uma terceira lacuna envolve as intersecções entre indigeneidade, gênero e sexualidade. Durante muito tempo, os estudos sobre povos indígenas nas RI trataram a categoria "indígena" como unificada e internamente homogênea, invisibilizando as hierarquias de gênero, as violências específicas contra mulheres e indígenas não cisheteronormativos, assim como as epistemologias indígenas sobre corpo, sexualidade e parentesco. Este dossiê recebeu artigos nessa chave analítica, mas entendemos que esse ainda é um campo a ser aprofundado como parte constitutiva do debate sobre povos indígenas e política global.

"Por fim", cabe reconhecer o que este dossiê não resolve. A tensão entre o rigor acadêmico e o compromisso político, entre a escrita disciplinada e a experimentação, entre as métricas modernas e a autonomia indígena, não se dissolve em uma publicação. O que se oferece aqui é um mapa provisório, necessariamente incompleto, de um campo em movimento. Não recebemos intervenções artísticas ou escritas coletivas, não solucionamos a tensão da autoria não-indígena e os perigos da essencialização, e também não apontamos caminhos para um projeto interepistêmico de ruptura disciplinar e em resposta às demandas do movimento indígena.

Ainda assim, esperamos que essa publicação represente a urgente demanda por reflexão sobre/com os povos indígenas na política global. Não se trata de um tema menor, haja vista a quantidade de artigos recebidos (45), batendo o recorde de submissões a dossiês temáticos organizados no âmbito da *Monções* até o momento. Trata-se de um tema necessariamente coletivo, político, que requer abordagens inter- e transdisciplinares. Um projeto político que ousa desmantelar formas rígidas de conceber o internacional e que deve caminhar no sentido de construir alianças em prol de formas efetivamente democráticas e pluriversais de vida.

APRESENTAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES

Este dossiê está compartimentado em quatro eixos, além de uma entrevista e duas traduções. Na entrevista, João Urt e Giorgio Garcia Cristofani dialogam com Kevin Bruyneel sobre colonialismo de povoamento, política de memória, capitalismo racial, examinando as possibilidades de relação nas Américas, especificamente entre a parte Norte e Latina, entre povos que experimentaram projetos de colonização distintos. A entrevista aborda a trajetória de Bruyneel enquanto um pesquisador não-indígena e seu trabalho no campo dos estudos indígenas.

Já as duas traduções que compõem este dossiê se concentram nos debates sobre soberania indígena e reivindicações de território, explicitando, a partir de dois casos, os conflitos com a soberania do Estado-nação moderno colonial. Nesse sentido, o segundo capítulo de

CC BY NC SA

Pele Vermelha, Máscaras Brancas: rejeitando a política colonial de reconhecimento[2], de Glen Sean Coulthard, foi traduzido por Ana Carolina Delgado e por Claudia Sofia Jimenez Montalvo e contou com revisão técnica de Manuela Trindade Viana. Intitulado "Pela terra: a luta da Nação Dene por autodeterminação", o capítulo elabora uma crítica contundente à relação entre povos indígenas e o Estado canadense. Mais especificamente, Coulthard, pesquisador de origem Dene, expõe a resistência daquele povo e a conversão de seu território em terra, simplesmente, na medida em que o modo de vida ancestral passa a ser descaracterizado pelo avanço do desenvolvimento, gerando repercussões na luta pela soberania indígena. Já o texto de Valentín Clavé-Mercier, "Soberania ainda é o nome do jogo: teorização indígena e entrelaçamento estratégico dos discursos políticos Maori"[3], traduzido por Claudia Sofia Jimenez Montalvo, com revisão técnica de Fernanda Barasuol, investiga a mobilização de um termo tão caro às RI – a soberania – e que, embora seja objeto de distintas críticas, segue relevante para a reivindicação de direitos por parte dos povos indígenas e para o entendimento de sua forma de exercer a política.

Com relação aos artigos, o primeiro eixo, intitulado "A (in)disciplina das RI: epistemologias, ontologias e pluriversalidade", abrange trabalhos que se dedicam a mapear os principais debates na área, destacando a interface entre modos de vida e produção de "conceitos" enquanto ferramenta de intervenção teórico-política. Nesse sentido, em "Povos indígenas e Relações Internacionais: (des)caminhos para uma (in)disciplina pluriversal", João Nackle Urt e Giorgio Garcia Cristofani oferecem uma contextualização histórica e analítica dos trabalhos sobre povos indígenas na disciplina, recorrendo às contribuições de intelectuais indígenas e de acadêmicos de outros campos do conhecimento, como da Antropologia. Tal revisão incorpora também as principais referências no Brasil, servindo como pilar para a apresentação do Grupo de Pesquisa "Povos Indígenas e Política Global" e ensaiando futuros possíveis. Em seguida, o trabalho de Lucas Guerra, "Povos Indígenas e a política global: três enfoques analíticos nas Relações Internacionais", realiza uma sistematização das principais obras e abordagens, mencionando o caso da participação dos povos indígenas no processo de paz entre o governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Em "Desmantelando hierarquias: interculturalidade crítica como abordagem para aldear as Relações Internacionais", Xaman Korai Minillo e Zulcimara Araujo Amorim destacam o exercício da interculturalidade crítica com vistas a romper as hierarquias da modernidade/colonialidade, constitutivas do internacional. Já em "Uma cunha entre a terra e o povo: a economia política da autodeterminação indígena no Ártico", Pedro Allemand Mancebo Silva explora o diálogo entre

2 Publicado em 2014 pela University of Minnesota Press, o livro originalmente leva o título de *Red Skin, White Masks: rejecting the colonial politics of recognition*.

3 O artigo original foi publicado em inglês, em 2025, na Review of International Studies (vol. 51, n. 1, pp. 22-41), com o título "Indigenous theorising and strategic entanglement in Maori political discourses".

o ecossocialismo e a literatura sobre o pluriverso a partir da análise dos casos de reivindicação por terras na América do Norte e Noruega.

O eixo seguinte, "Diplomacias e articulações indígenas", reúne artigos voltados para a reflexão sobre a atuação dos povos indígenas e suas articulações para além do Estado-nação. Nos primeiros trabalhos – "Diplomacia yanomami: articulações de luta e conflitualidade na política internacional", de Ester Rocha de Lima Silva e Isabella Alves Lamas; e "Resistência e autonomia: a diplomacia indígena da organização mapuche Conselho de Todas as Terras/ Aukiñ Wallmapu Ngulam", de Matheus Moraes Alves Marreiro, Nicole Grell Macias Dalmiglio e Tadeu Morato Maciel –, os autores mobilizam a diplomacia indígena para avaliar o caso dos Yanomami e dos Mapuche, respectivamente. Nesse sentido, avaliam o fazer político indígena e sua articulação com o internacional, abordagem também adotada por Matheus dos Santos da Silveira e Ana Carolina Teixeira Delgado em sua análise sobre a atuação do povo Munduruku durante a COVID-19 e em meio ao extrativismo em "Transbordar a Amazônia: ações do povo Munduruku durante a COVID-19 e as lacunas da saúde global". Em "Transición energética, (neo)extractivismo y resistencia: posturas de las comunidades afectadas por la extracción de litio en el Salar de Uyuni y la Provincia de Jujuy (2019-2024)", a extração de "recursos naturais" também é abordada pelas autoras Juliana Quiroga e Carolina Cepeda Másmela, articulando-a aos debates sobre transição energética e suas inconsistências. Por fim, em "*Vivir bien* e cooperação internacional: a construção normativa de um projeto de poder", Ana Lúcia de Lacerda Gonçalves avalia a operacionalização do Viver Bem em políticas públicas e normativas bolivianas e sua conexão com as agendas internacionais a partir da cooperação.

No eixo "Gênero, sexualidade", o artigo "A boca do canhão colonial: leituras feministas e *queer* de Tybyra para explodir a política internacional", de Jimmy Casas Klausen, Tchella Maso e Sebastián Granda Henao, mobiliza perspectivas feministas e *queer* para refletir sobre as dissidências sexuais e de gênero indígenas, evidenciando como elas desestabilizam categorias e práticas coloniais. Por sua vez, em "Indigenous feminicide and the global politics answer: the cases of Canada and Brazil", Annick Essoh, Anna Paula Motta Costa, Jordana Cabral Silveira e Thayane Angnes analisam as respostas políticas e institucionais ao feminicídio de mulheres indígenas, tomando como referência as experiências do Canadá e do Brasil. Encerrando esse eixo, "Reconfigurações da heterocolonialidade no ativismo indígena transnacional: experiências da América do Norte", de Estêvão R. Fernandes e Fabiano Gontijo, examina o ativismo Two-Spirit e indígena LGBTQIAPN2+ nos Estados Unidos e no Canadá entre 2013 e 2023, destacando o papel das epistemologias indígenas no âmbito digital como complexa articulação de redes transnacionais de resistência e de contestação da heterocolonialidade.

No eixo "Direito internacional, instituições e governança", o artigo "Protocolos autônomos de consulta prévia indígena como contra-direito internacional: do modelo westfaliano às juridicidades pluriversais", de Luís Gustavo Guerreiro Moreira, propõe o termo "pluriversalismo

jurídico insurgente" de modo a entender como os protocolos de consulta prévia inauguram novas configurações de legitimidade e interlegalidade. Em uma linha similar, "From local Indigenous struggles to transnational dynamics: the influence of internal mobilizations on judgments of the Inter-American Court of Human Rights", Andréanne Brunet-Bélanger mostra como as mobilizações jurídicas de comunidades indígenas do Chaco paraguaio contribuíram para a construção da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre reparações coletivas. Olhando para a mesma instância, em "Los derechos políticos de los pueblos indígenas: reflexiones y efectos del Caso Yatama vs. Nicaragua de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", Tatiana Cardoso Squeff e Derek Assenço Creuz analisam o papel do precedente Yatama na consolidação dos direitos políticos dos povos indígenas e seus efeitos sobre a ampliação da representação política indígena na América Latina. Em "Tratamento dos povos indígenas no âmbito da OIT (1921-1989): subjetividade jurídica, participação política e crítica ao integracionismo", Gustavo Seferian examina a evolução do tratamento conferido pela OIT à temática indígena, evidenciando os limites das perspectivas integracionistas e as disputas que culminaram na Convenção nº 169. Encerrando esse último eixo temático, "Plataforma Indígena da UNFCCC: saberes indígenas, comunidades locais e suas reivindicações éticas da governança global", de Valéria Oliveira Lopes e Victória Louise de Souza Quito, analisa as demandas de povos indígenas e comunidades locais por uma participação efetiva na Plataforma Indígena da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC, sigla em inglês), evidenciando as assimetrias que ainda marcam a governança climática global.

***

Carinhosamente agradecemos a Breno do povo Amajunepa, estudante de RI da UnB, pelo desenho da capa, e toda a equipe editorial da *Monções* pelo apoio e confiança na efetivação desse número, com especial entusiasmo para Manuela Trindade Viana.

Endereçamos esse dossiê à memória viva de Mairu Hakuwi Kuady. Junto dele seguimos, teimosamente, apostando em outras epistemologias, outras ontologias e outras formas de fazer política internacional. "O Sul de que falamos não é um ponto no mapa; é a aldeia, é a fronteira, é o território onde a vida e a resistência ensinam o que a academia ainda precisa aprender". Que suas palavras se espalhem com o vento germinando em cada olhar alter-nativas!

Desejamos uma boa leitura!

CC BY NC SA

REFERÊNCIAS

BEIER, J. Marshall. *International Relations in Uncommon Places: Indigeneity, cosmology, and the limits of international theory*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2009.

BLASER, Mario. Political Ontology: cultural studies without 'cultures'? *Cultural Studies*, v. 23, n. 5-6, pp. 873-896, 2009.

CHANDLER, David; REID, Julian. Becoming Indigenous: the 'speculative turn' in anthropology and the (re)colonisation of indigeneity. *Postcolonial Studies*, v. 23, n. 4, pp. 485-504, 2020.

DE LA CADENA, Marisol. Indigenous Cosmopolitics in the Andes: conceptual reflections beyond "politics". *Cultural Anthropology*, v. 25, n. 2, pp. 334-370, 2010.

ESCOBAR, Arturo. Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de Antropología Social*, v. 21, pp. 23-62, 2012.

GAUSSENS, P. et al. *Critique de la raison décoloniale: sur une contre-révolution intellectuelle*. Paris: L'échappée, 2024.

GROSFOGUEL, Ramón. A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios do longo século XVI. *Sociedade e Estado*, v. 31, pp. 25-49, 2016.

HABER, Alejandro. *Nometodología Payanesa: notas de metodología indisciplinada*. Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), jan. 2011. Disponível em: https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/191621. Acessado em 10 de julho de 2026.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *La chute du ciel: paroles d'un chaman yanomami*. Paris: Plon, 2010.

MIGNOLO, Walter D. *Local histories/global designs: coloniality, subaltern knowledges, and border thinking*. Princeton: Princeton University, 2012.

NACHET, L. Diplomaties marginales: les peuples autochtones au sein des négociations climatiques internationales. *Négociations*, v. 2, n. 36, pp. 49-68, 2021.

PFRIMER, Matheus Hoffmann; OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. Dispersão e concentração espaciais dos cursos de Relações Internacionais no Brasil: contrastes e desafios da expansão da oferta nacional. *Carta Internacional*, v. 14, n. 1, pp. 225-249, 2019.

PICQ, Manuela. Resistance to Extractivism and Megaprojects in Latin America. *In:* VANDEN, Harry E.; PREVOST, Gary (eds.). *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

QUIJANO, A. Otro horizonte de sentido histórico. *América Latina en Movimiento*, n. 441, 2014.

ROJAS, Cristina. Contesting the Colonial Logics of the International: toward a relational politics for the pluriverse. *International Political Sociology*, v. 10, n. 4, pp. 369-382, 2016.

SHAW, Karena. *Indigeneity and Political Theory: sovereignty and the limits of the political*. Londres: Routledge, 2008.

STENGERS, Isabelle. The Cosmopolitical Proposal. *In:* LATOUR, Bruno; WEIBEL, Peter (eds.). *Making Things Public: atmospheres of democracy*. Cambridge: MIT, 2005.

TICKNER, Arlene B.; BLANEY, David L. Worlding, Ontological Politics and the Possibility of a Decolonial IR. *Millennium*, v. 45, n. 3, pp. 1-19, 2017.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.22015

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

"Como se lembrar fosse suficiente para resolver as violências do esquecimento": uma entrevista com Kevin Bruyneel

Entrevistadores:

João Nackle Urt
Universidade Federal de Roraima (UFRR)
Boa Vista, Roraima, Brasil
E-mail: joaourt@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7785-2450

Giorgio Garcia Cristofani
Université Paris-Est Créteil (UPEC) / Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: gio.cristofani08@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0001-3344-9213

Recebido em: 30/12/2025
Aceito em: 31/07/2026

Nosso entrevistado é professor de Ciência Política no Babson College (Estados Unidos) e uma das principais referências internacionais nos Estudos Indígenas. Sua produção acadêmica articula teoria política, colonialismo de povoamento, memória, raça e soberania indígena. Autor de The Third Space of Sovereignty: the postcolonial politics of U.S.-Indigenous relations *(2007) e* Settler Memory: the disavowal of Indigeneity and the politics of race in the United States *(2021), Kevin tem contribuído para reposicionar os povos indígenas como sujeitos centrais da teoria política contemporânea, oferecendo interpretações influentes sobre descolonização, democracia e justiça em contextos coloniais. É sobre estes e outros temas que Kevin Bruyneel trata nesta entrevista, realizada em 18 de dezembro de 2025.*

João: O senhor nasceu em Vancouver, depois se mudou para Nova York, onde concluiu o Mestrado e o Doutorado, e hoje vive em Massachusetts, onde é professor. Como essa passagem por diferentes espaços e cidades afeta sua ideia de pertencimento?

Kevin: Eu penso o pertencimento sobretudo em termos de "comunidade", particularmente no plano político e social e, em certa medida, também no plano profissional. Após décadas trabalhando no campo dos Estudos Indígenas, reflito e experiencio minha relação e minhas obrigações para com a vida – humana e não-humana – e com o território. Não vivencio o pertencimento em termos de Estados-nação, por exemplo, com o "Canadá" ou os "Estados Unidos". Ainda que eu seja cidadão de ambos, não extraio deles um sentido de pertencimento. O respeito que tenho pela ideia de comunidade opera muito mais no plano vivencial e relacional: com quem convivo em meu bairro; com quem me associo em termos de solidariedade política, em movimentos e mobilizações de longo prazo ou circunstanciais; e, no âmbito profissional, com a minha instituição, meus colegas, estudantes e técnicos-administrativos. Soma-se a isso o meu respeito — não sei se "pertencimento" é a palavra mais adequada — pela minha relação com a vida não-humana e com o território de maneira mais ampla. Não tenho certeza se isso pode ser definido como "pertencimento", mas certamente implica uma forma de responsabilidade, de compromisso e de relações mutuamente significativas com as pessoas, com a vida não-humana e com os âmbitos territorial e atmosférico.

João: Em seu site pessoal, o senhor se descreve como "um acadêmico não indígena, descendente de colonos, nascido e criado em Vancouver, Colúmbia Britânica, territórios tradicionais não cedidos das Nações Musqueam, Squamish e Tsleil-Waututh". Poderia nos contar como sua trajetória atravessou a temática indígena e quais são seus comprometimentos coloniais, enquanto descendente de colonos? Qual é o lugar da pessoa não indígena nesse debate?

Kevin: Não sou de origem indígena – nem do ponto de vista legal, nem da minha ancestralidade, nem de qualquer narrativa reproduzida na minha família. Minha ancestralidade é claramente de origem colonial, com raízes em diferentes partes do Reino Unido e da Europa continental, remontando a duas ou três gerações anteriores, na primeira metade do século XX, quando meus antepassados se estabeleceram no Canadá. Meu interesse pela política e pela história dos povos indígenas emergiu quando me mudei para os Estados Unidos para cursar a Pós-Graduação, com aproximadamente 20 anos de idade. Foi aí que me tornei particularmente atento ao quão pouco a Ciência Política, minha disciplina de formação, se dedicava à política dos povos indígenas. Nesse momento, a formação que tive na Colúmbia Britânica me levou – mais por osmose do que por engajamento ativo, devo reconhecer – a absorver um vocabulário básico e uma noção geral das questões em jogo nas tensões entre a política indígena e a política do Estado colonial de povoamento. Foi essa a base pessoal para o percurso acadêmico que resultou em minha tese e em meu primeiro livro[1]. Sobre o lugar das pessoas não-indígenas nesse campo, eu considero indispensável o esforço de aprender com e sobre a política e a história dos povos indígenas, por meio de uma abordagem rigorosa e de um compromisso efetivo com o trabalho bem feito, seja ele de natureza arquivística, interpretativa, etnográfica ou outra. Embora isso pareça óbvio, infelizmente, há momentos em que histórias e perspectivas sociopolíticas indígenas são tratadas como temas "vendáveis" no mercado acadêmico, nos quais o rigor, a responsabilidade e a atenção aos impactos do trabalho deixam de ser prioridade. Nesse sentido, considero fundamental que pesquisadores não-indígenas que atuam nesse campo apresentem seus trabalhos a estudiosos indígenas, bem como se engajem com comunidades indígenas e com o campo mais amplo dos Estudos Indígenas. A Associação de Estudos Nativo Americanos e Indígenas [tradução livre do original em inglês, Native American and Indigenous Studies Association] tem sido, nos últimos 15 ou 16 anos, meu principal espaço profissional e acadêmico. É ali que sou mais frequentemente chamado à responsabilidade e onde mais aprendo, em diálogo com pesquisadores indígenas e não-indígenas.

João: Embora situado em outro contexto socio-histórico, seu trabalho oferece muitas oportunidades para pensar os povos indígenas no Brasil e, de modo geral, na América Latina. Como o senhor vê as possibilidades de comparação e de ressonância entre os saberes do Norte e do Sul de Abya Yala? É possível pensar uma unidade entre eles, considerando que são milhares de povos distintos, em 35 países que herdaram projetos coloniais de ao menos quatro potências europeias (Espanha, França, Grã-Bretanha, Portugal), em uma enorme diversidade de biomas e com situações coloniais moldadas por combinações dessas variáveis. O que há em comum?

1 [O entrevistado faz referência a *The Third Space of Sovereignty*: *the postcolonial politics of U.S.-Indigenous relations* (em tradução livre do inglês, "O Terceiro Espaço da Soberania: a política pós-colonial das relações Estados Unidos-Indígenas", publicado em 2007 pela University of Minnesota Press.]

Kevin: Minha inclinação inicial é afirmar que certamente há uma unidade entre povos que vivenciaram – e continuam a vivenciar – a colonização. No entanto, como você bem observa, a colonização assume formas e práticas distintas, a depender das potências coloniais envolvidas e dos períodos históricos em questão. Tendo isso em vista, penso em uma unidade que seja capaz de dar conta da diversidade e da heterogeneidade internas a essa própria unidade: existe uma espécie de guarda-chuva de experiências solidárias de colonização e, sob esse guarda-chuva, uma ampla gama de particularidades relativas à invasão colonial, às formas de dominação e às suas consequências. Ao participar de conferências, ler trabalhos e refletir sobre possíveis solidariedades entre diferentes partes de Abya Yala, busco os fios condutores que conectam experiências de colonização, e esforços de mobilização de críticas anticoloniais e de práticas de descolonização. Esses fios, contudo, não convergem para um projeto unificador singular – algo que, a meu ver, seria profundamente problemático, uma vez que estamos falando de milhares de nações indígenas e de milhões de pessoas indígenas com histórias, cosmologias e práticas políticas profundamente distintas.

João: O conceito de "colonialismo de povoamento" [settler colonialism] é muito relevante para o seu trabalho. Na história da América portuguesa – e esse é o cânone ensinado nas escolas brasileiras até hoje –, temos uma divisão muito estrita entre colonialismo de povoamento e colonialismo de exploração. Então, quando se fala em colonialismo de povoamento, nós, da América Latina, nos sentimos um pouco excluídos dessa análise e das dinâmicas próprias a ela. Afinal, essa separação em tipos de colonialismo ainda é útil?

Kevin: Quando você se refere a "colonialismo de povoamento", presumo que esteja falando de colonialismo de expropriação e de espoliação. Ao menos é assim que interpreto o termo. Nesses termos, entendo que o colonialismo de povoamento não está dissociado do colonialismo de exploração. Trabalhos como o de Patrick Wolfe concebem o colonialismo de povoamento quase exclusivamente como expropriação e espoliação, relegando a exploração a fenômenos como a escravização – que, por sua vez, seria entendida mais como uma forma de expropriação do que como exploração no sentido marxista clássico. No entanto, é difícil examinar essas histórias, em diferentes regiões, sem perceber que a exploração – a extração de mais-valor do trabalho livre e a expropriação do trabalho escravizado – caminha lado a lado com os processos coloniais de expropriação e espoliação de territórios, da vida não-humana e com o genocídio dos povos indígenas. Minha resposta, portanto, seria questionar por que essa distinção persiste, ou se ela não acaba por predeterminar sua própria resposta, no sentido de compartimentalizar as formas pelas quais os colonialismos podem ser compreendidos por meio da análise histórica. Em vez disso, parece-me mais produtivo tratar essas categorias como analiticamente distintas, porém profundamente entrelaçadas, e não como formas separadas

de práticas e instituições opressivas que os regimes coloniais instituem, mantêm e proliferam. É nesse sentido que defendo a permanência do conceito de colonialismo de povoamento, mas não creio que ele deva ser construído de modo a excluir sua relação com outras formas de colonialismo. Não sei como seria possível compreender, por exemplo, os Estados Unidos e o Canadá – meus principais focos de análise – sem recorrer ao conceito e à analítica do colonialismo de povoamento, que permite distingui-los do colonialismo clássico, ou de além-mar [*franchise colonialism*], frequentemente tomado como forma paradigmática.

João: Como o senhor vê as interseções entre raça, capitalismo racial e colonialismo de povoamento no contexto da política global contemporânea?

Kevin: No que diz respeito à relação entre capitalismo racial e colonialismo de povoamento – e o colonialismo em sentido mais amplo –, não creio que seja possível compreender um sem o outro. Em outras palavras, o capitalismo racial é histórica e politicamente sustentado por formas de expropriação e espoliação, tanto no domínio da terra quanto na dominação e eliminação, sobretudo, dos povos indígenas. Assim, não podemos compreender a escravização de povos africanos sequestrados e de povos indígenas sem compreender as formas de expropriação não apenas dos próprios seres humanos que foram escravizados, mas também dos territórios para os quais essas pessoas foram levadas, a fim de trabalhar, viver e, por meio da violência sexual, reproduzir a próxima geração de pessoas escravizadas. Ao mesmo tempo, o colonialismo de povoamento, enquanto conceito analítico e histórico, não pode ser plenamente apreendido sem levar em conta o papel da racialização e do capitalismo. Por isso, a relação entre esses termos me parece menos uma "interseção" e mais uma relação de constituição mútua: são categorias analíticas que possuem valor funcional próprio, mas que se reforçam e se imbricam em inúmeros contextos coloniais. Raça, etnicidade, gênero e sexualidade estão necessariamente incorporados – ou subsumidos – nessas categorias e em suas trajetórias históricas.

João: Seu trabalho articula colonialismo de povoamento, memória e política. Conte para nós um pouco sobre o processo intelectual que o levou a cruzar essas variáveis e o que considera serem as principais contribuições dessa abordagem para as lutas indígenas.

Kevin: Foi depois de *The Third Space of Sovereignty* que comecei a pensar de que maneira a política da memória – especificamente a construção e a circulação da memória coletiva, dos significados transmitidos, reproduzidos e disputados acerca da história coletiva, da

identidade e assim por diante – tem servido tanto para mobilizar quanto para desmobilizar imaginários políticos, coalizões e possibilidades de ação. O que quero dizer é que, individual e coletivamente, somos moldados, talvez até mais do que pela história, pelo trabalho da memória sobre nossa percepção de nós mesmos e de nossas identificações coletivas. A política da memória é vital para a política em todo o espectro ideológico, mas tende a ser obscurecida por um entendimento da história de maneira estritamente factual e, por isso, não é levada suficientemente a sério. Cheguei a esse tema de modo mais direto ao refletir sobre como, nas narrativas acerca da história da raça, do racismo e dos movimentos antirracistas, os povos indígenas acabam sendo produzidos simultaneamente como presentes e ausentes na história da supremacia branca nos Estados Unidos, da escravidão, das narrativas nacionais e da economia política. Esse tipo de memória coletiva – essa política da memória – é produzido, por exemplo, por meio da memória política de Martin Luther King Jr., do Movimento pelos Direitos Civis, do abolicionismo, da Reconstrução[2], entre outros marcos históricos. Nessas narrativas, comunidades, autores, ativistas e acadêmicos que, em muitos casos, se colocam em solidariedade com as reivindicações e preocupações dos povos indígenas, têm dificuldade em encontrar qualquer lugar, em suas narrativas raciais e em suas memórias políticas, para o colonialismo de povoamento, para as lutas indígenas e para a política de descolonização.

João: Em *Settler Memory*[3], o senhor fala da negação da indigeneidade. Poderia explicar esse conceito e como ele ajuda a compreender as relações entre sociedades colonas e as políticas de Estado em relação aos povos indígenas?

Kevin: Recorri ao conceito de negação [ou desautorização; no original *disavowal*], apoiando-me no trabalho fundamental de autores como James Baldwin e do teórico político George Shulman, para compreender as formas pelas quais os povos indígenas, em sociedades de colonização de povoamento, são concebidos, na cultura política dominante, como povos do passado e não do presente – mas sem recorrer exclusivamente a uma linguagem de apagamento, amnésia ou esquecimento. O problema dessas abordagens, centradas no apagamento ou no esquecimento, é acreditar que elas poderiam ser resolvidas por meio da ênfase na presença ou na lembrança. Esse, contudo, não é o diagnóstico adequado, pois conduz a uma prescrição equivocada – como se lembrar fosse suficiente para resolver as violências do esquecimento,

2 [Aqui, o entrevistado faz referência à era posterior à Guerra civil nos Estados Unidos, aproximadamente em 1865-1877.]

3 [O entrevistador faz referência a *Settler Memory: the disavowal of Indigeneity and the politics of race in the United States* (em tradução livre do inglês, "Memória do Colonizador: a negação da identidade indígena e a política racial nos Estados Unidos", publicado em 2021 pela The University of North Carolina Press.]

quando, na realidade, pode apenas animar outro processo de desvio em relação às implicações políticas da opressão histórica. Por isso, recorri à negação como uma forma de apreender a existência de um certo nível de conhecimento sobre a presença dos povos indígenas – uma forma de memória coletiva – que, ao mesmo tempo, posiciona essa presença como distante ou desviada da vida política contemporânea. Não se trata de esquecimento ou apagamento, mas de uma afirmação de conhecimento sobre um desenvolvimento histórico ou sobre um povo que, simultaneamente, desautoriza qualquer relação entre esse passado, esses povos, e a vida política do presente. Esse movimento pode ser observado, por exemplo, quando alguém afirma que "meus antepassados nunca possuíram escravizados", o que demonstra conhecimento sobre um elemento central do passado nacional, mas, ao mesmo tempo, desmente qualquer implicação individual ou coletiva no presente. Trata-se de um caso de negação, não de esquecimento ou apagamento. No que diz respeito aos povos indígenas, observamos com mais frequência uma outra modalidade de negação, que articula uma forma de nostalgia ou admiração, sob uma ótica colonial de povoamento, por uma versão dos séculos XVIII ou XIX do "indígena", reproduzida de maneira onipresente na cultura estadunidense por meio de filmes e obras da cultura popular sobre "*cowboys* e índios", nomes de equipes esportivas, produtos de consumo e afins. Essas representações mobilizam uma caricatura oitocentista dos povos indígenas que, ao mesmo tempo em que reconhece – e, por vezes, até celebra ("homenageia", segundo os defensores dessa prática) – uma imagem de povos indígenas do passado, desmente qualquer relação ou mesmo a existência dos povos indígenas no presente. A meu ver, essa é uma forma particularmente poderosa por meio da qual sociedades políticas podem, simultaneamente, reivindicar consciência sobre a presença histórica de povos colonizados e, ao mesmo tempo, distanciar e desviar sua própria relação, responsabilidade e implicação na história do colonialismo e nas reivindicações contemporâneas dos povos e nações indígenas. Assim, a negação aparece no meu trabalho como uma ferramenta analítica para compreender como os povos indígenas são produzidos como simultaneamente presentes e ausentes na cultura política, na memória política e no sistema político dos Estados Unidos.

João: Em *The Third Space of Sovereignty*, o senhor dialogou com o pensamento pós-colonial para abordar uma palavra-chave para o pensamento indígena na América do Norte: a soberania. Poderia nos falar um pouco sobre a relação entre pós-colonialismo e o pensamento indígena, na sua perspectiva?

Kevin: No meu trabalho, a teoria pós-colonial mostrou-se fundamental como estrutura analítica para compreender a política dos povos indígenas durante minha pesquisa de Doutorado, nos anos 1990. A teoria pós-colonial revelou-se uma abordagem mais perspicaz do que aquelas oferecidas pelos marcos liberais, comunitaristas e multiculturalistas que predomina-

vam na academia – especialmente na produção canadense mais atenta à política indígena – nos anos 1990 e início dos anos 2000. Embora valiosas, essas abordagens, particularmente as liberais e multiculturalistas, tendiam a concentrar-se em como teorizar as formas pelas quais as reivindicações dos povos indígenas poderiam ser acomodadas no interior do Estado colonial de povoamento. Em contraste, a teoria pós-colonial – que parte da premissa de que o colonialismo não se encerra com os períodos formais de descolonização (o que confere certa ironia conceitual ao prefixo "pós") – constrói sua análise do colonialismo e do anticolonialismo a partir dessa constatação. Assim, em vez de buscar um "lugar" para os povos indígenas no interior do Estado colonial de povoamento, como faziam muitas abordagens liberais e multiculturalistas, os teóricos pós-coloniais continuaram a criticar as formações, instituições e práticas coloniais e, nesse processo, a enfrentar o significado e os objetivos da crítica anticolonial e da descolonização. Dessa forma, a teoria pós-colonial me ofereceu um meio para lidar com a complexidade da política indígena, com a persistência do colonialismo em contextos de colonização de povoamento, sem pressupor a necessidade de permanência ou acomodação aos Estados coloniais. Quanto à relação com o pensamento indígena, essa é uma questão que, a meu ver, é mais bem abordada por pensadores políticos indígenas. Ainda assim, é possível observar trabalhos que evidenciam a influência de pensadores e ativistas pós-coloniais do chamado Terceiro Mundo em sua relação política e solidária com as nações indígenas do chamado Quarto Mundo. Nesse ponto, é particularmente relevante a obra do teórico político Glen Coulthard, [indígena do povo] Dene Yellowknives.

João: A relação entre os povos indígenas e a soberania é complexa. As lutas indígenas convergem para a abolição desse conceito, para sua apropriação ou para sua transformação? Em sua avaliação, como os povos indígenas têm reconfigurado — ou têm o potencial para reconfigurar — debates centrais da Ciência Política e das Relações Internacionais, para além da soberania, em temas como democracia, direitos humanos ou desenvolvimento?

Kevin: Sem querer esquivar-me da pergunta, eu diria que as respostas produzidas por escritores, ativistas e comunidades indígenas demonstram que as três formulações – abolição, apropriação e transformação – coexistem de maneira ativa. Há estudiosos indígenas que defendem a abolição do conceito de "soberania" para as nações indígenas; outros que o veem como um conceito a ser apropriado estrategicamente; e outros ainda que buscam transformá-lo, concebendo a soberania como algo que já se expressa, desde sempre, nas práticas e nos modelos de governança das nações indígenas. A inexistência de uma resposta singular decorre da própria diversidade e heterogeneidade da política indígena. Observar como as práticas e a política indígenas articulam a soberania – seja ou não nomeada literalmente como "soberania" – oferece, a meu ver, ao menos dois benefícios importantes. Em primeiro lugar,

há uma recusa automática da noção eurocêntrica singular de soberania, que, nesses termos, está associada a sistemas estatais, fronteiras militarizadas e à identificação entre soberania e soberania estatal. Em apresentações iniciais do meu trabalho, sobretudo no campo das Relações Internacionais, era comum que estudiosos rejeitassem a ideia de que soberania pudesse significar algo além da soberania estatal – o que, na prática, equivale a tomar o Estado como sinônimo de soberania. A soberania indígena desafia diretamente esse paradigma. A política indígena não é necessariamente antiestatista em termos absolutos, mas é mais resistente a práticas estatais específicas, como fronteiras imperializadas e militarizadas, estruturas estatais hierárquicas e burocráticas, entre outras. Em segundo lugar, ao desafiar ou demonstrar alternativas à noção eurocêntrica hegemônica de soberania estatal, as práticas indígenas abrem outros imaginários para o que a soberania pode significar na prática. Isso implica rejeitar o que considero uma noção reducionista – e francamente absurda – segundo a qual conceitos vinculados à história ou à teoria europeia seriam, por isso mesmo, inaplicáveis ou inviáveis para povos não-europeus ou colonizados, como se ideias culturais e trajetórias intelectuais não tivessem sempre se entrecruzado e continuassem a fazê-lo, ou como se qualquer cultura pudesse reivindicar propriedade exclusiva sobre elas. Os povos indígenas podem oferecer ao mundo uma compreensão distinta – oriunda da experiência vivida – das práticas e perspectivas sobre relações soberanas com a vida humana, a vida não-humana e os territórios, que podem servir de modelo também para o mundo não indígena. A noção eurocêntrica de soberania, em geral, carece dessa perspectiva relacional mais ampla, limitando-se a abordagens baseadas na dominação e na expropriação.

João: Segundo o historiador e intelectual norte-americano Robin D. G. Kelley, o seu trabalho demonstra que "não pode haver liberdade sob o Estado colonial de povoamento, nem justiça sem a devolução da terra, nem libertação sem soberania indígena, nem futuro sem descolonização". Essa ideia parece conferir uma dimensão instrumental – e não apenas teleológica ou axiológica – ao reconhecimento dos povos indígenas como atores políticos. Afinal, o planeta, os Estados e as sociedades como um todo têm muito a se beneficiar com esse reconhecimento?

Kevin: Acredito que sim: o planeta e as sociedades como um todo têm muito a ganhar não apenas com o reconhecimento, mas com o apoio material efetivo à soberania indígena e às reivindicações de retomada territorial. Não tenho tanta certeza quanto ao que isso significa para os Estados, pois é possível argumentar que a revitalização indígena possui um imperativo político profundamente antiestatista – embora, mais uma vez, eu não queira reduzir a uma única formulação um conjunto diverso de reivindicações, perspectivas e práticas políticas indígenas. No que diz respeito ao planeta, as perspectivas indígenas devem ser apoiadas e

compreendidas por si mesmas, em seu valor intrínseco e em sua legitimidade histórica e política, como uma questão de justiça. Mas além disso, as perspectivas indígenas são vitais como alternativas vividas diante das respostas predominantes à crise climática planetária que nos são oferecidas hoje: seja o negacionismo explícito, seja a hegemonia de soluções estatais e neoliberais baseadas no capital (como o comércio de carbono, os veículos elétricos ou as chamadas inovações empreendedoras) que pretendem resolver a crise climática transformando o próprio veneno do capitalismo em seu antídoto. Em contraste, as perspectivas indígenas sobre a relacionalidade oferecem um modelo de como ser bons parentes dos territórios, das terras, da vida humana e não-humana – um caminho alternativo para enfrentar a crise planetária, que opera fora e contra soluções baseadas no Estado e no mercado capitalista. Essa é mais uma razão pela qual, a meu ver, a defesa, a construção de alianças e a educação em torno das perspectivas indígenas são relevantes para todos nós.

João: O senhor consegue imaginar um cenário em que a política global converge para um modelo no qual autoridades indígenas sejam viáveis e respeitadas como elementos centrais para um mundo capaz de enfrentar a crise climática? Quais aportes os povos indígenas oferecem para repensar a democracia e a política radical em um contexto planetário marcado pela crise climática?

Kevin: Quanto à primeira parte da pergunta, é difícil ser muito otimista quanto à convergência da política global em torno de qualquer resultado que possa ser considerado justo no momento atual. Ainda assim, no que se refere às contribuições para a democracia e para a política radical, eu retomaria minhas respostas anteriores sobre modelos e práticas indígenas que colocam no centro a relacionalidade, a comunidade democrática, o antiestatismo e o anticapitalismo – ou, ao menos, a não mercantilização dos territórios, da vida humana e da vida não-humana. Quanto à possibilidade de imaginar um cenário em que isso convirja para um modelo no qual os povos indígenas sejam – eu hesitaria em usar o termo "autoridades", por se tratar de uma palavra carregada – representantes de perspectivas respeitadas e de práticas tomadas como modelo, eu gostaria de imaginar que tal cenário pudesse emergir como resultado ou mesmo como elemento central de processos de luta política e de construção de coalizões em prol de um mundo melhor.

João: Existe alguma percepção, entre os movimentos indígenas nos Estados Unidos e no Canadá, sobre uma relação deles (eventual ou real) com os movimentos indígenas da América Latina?

Kevin: Essa é uma pergunta que seria mais bem respondida pelos próprios movimentos indígenas, mas minha percepção é de que sim: o reconhecimento da importância de Abya Yala, bem como a recusa em considerar que as fronteiras impostas entre Estados Unidos, Canadá e México limitem os horizontes da solidariedade indígena, é um elemento central tanto na produção acadêmica indígena quanto no ativismo político indígena, especialmente na produção contemporânea. Penso, por exemplo, nas alianças com a Palestina e nas solidariedades anticoloniais diante das ameaças impostas pelo Estado estadunidense e por corporações multinacionais a comunidades sul-americanas e latino-americanas, nas quais os povos indígenas frequentemente se encontram na linha de frente dessas investidas. Esses compromissos com a solidariedade em escala global já existem há bastante tempo. Por exemplo, nos anos 1970, o Conselho Internacional de Tratados Indígenas [tradução livre do original em inglês, International Indian Treaty Council] funcionou como uma das formações e colaborações modernas que viriam a culminar, décadas depois, na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

João: Como o senhor avalia a mobilização das categorias de gênero e sexualidade entre os movimentos indígenas e a área de Estudos Indígenas na América do Norte atualmente?

Kevin: Para começar, considero que o feminismo indígena constitui o núcleo das práticas mais radicais, prospectivas e urgentes das perspectivas indígenas sobre relacionalidade, sobre a crise climática planetária, sobre os ataques à democracia e sobre o papel da governança indígena tradicional e contemporânea. Vejo isso como profundamente entrelaçado às questões de sexualidade e gênero, uma vez que o colonialismo envolveu, entre muitas outras coisas, a imposição violenta de binarismos de gênero e de práticas heteronormativas. O exemplo mais contundente diz respeito às escolas residenciais ou internatos [*residential schools*], nas quais crianças indígenas eram sequestradas, encarceradas e submetidas, de maneira violenta, a normas eurocêntricas de gênero, tanto em termos de apresentação e identificação quanto de divisão sexual do trabalho reprodutivo e exploratório, alinhada a um binarismo colonial de gênero (meninas destinadas ao trabalho doméstico; meninos ao trabalho assalariado), além de sexualmente reprimidas. Esse é apenas um exemplo particularmente visível de um esforço colonial mais amplo de imposição de binarismos de gênero e de práticas heteronormativas às comunidades indígenas como meio de apropriação territorial e destruição de comunidades e culturas indígenas. Para compreender e analisar essa prática colonial, a leitura e o diálogo com o feminismo indígena e com a teoria *queer* indígena devem constituir um pilar central desse esforço, passando por autoras como Zitkala-Ša, Ella Deloria, Lee Maracle e Mishuana Goeman.

João: Como o senhor vê a contribuição da juventude indígena e das mobilizações indígenas transnacionais para a política internacional nos próximos anos?

Kevin: Acho que as pessoas diretamente envolvidas nesses processos estão mais bem posicionadas para falar sobre isso, mas minha percepção é de que a ocupação e resistência de Standing Rock, entre 2016 e 2017, foi fortemente impulsionada tanto pela juventude indígena quanto por lideranças indígenas mais velhas. De modo mais geral, creio que o papel da juventude tem sido fundamental em muitos desses movimentos. Vejo isso também nas mobilizações de solidariedade indígena com a Palestina, nas quais muitos jovens indígenas e não-indígenas têm atuado de forma intensa em universidades e em outros espaços de resistência e ocupação.

João: Que desafios éticos e metodológicos se colocam para pesquisadores que trabalham com povos indígenas em contextos globais marcados por desigualdade e violência?

Kevin: Penso que o principal compromisso ético e metodológico tanto a pesquisadores indígenas quanto não-indígenas é o da responsabilização perante os povos indígenas, o que implica centralizar vozes, perspectivas e histórias indígenas. Isso não significa a obrigação de concordar com tudo ou de abdicar da análise crítica das histórias, dos movimentos ou das práticas de governança indígenas. Agir assim seria uma forma de condescendência racial e colonial, e não de engajamento crítico genuíno. Dito isso, tenho sérias reservas em relação a pesquisadores não-indígenas que desenvolvem seus trabalhos e até usam – e aqui eu emprego deliberadamente o verbo "usar" – a política e a história dos povos indígenas apenas como exemplos inseridos em projetos mais amplos, sem qualquer engajamento substantivo com os Estudos Indígenas, muito menos com comunidades indígenas, seja como ponto de partida, seja ao longo do percurso da pesquisa. Como sabemos, disciplinas acadêmicas têm sido historicamente extrativistas em relação aos conhecimentos, práticas, narrativas e modos de vida indígenas, a serviço das carreiras acadêmicas de pesquisadores, em um processo que não se distingue conceitualmente da extração de recursos de territórios indígenas. Creio que todos os pesquisadores, indígenas e não-indígenas, precisam estar atentos às tentações extrativistas e refletir sobre em que medida seus trabalhos efetivamente servem a uma comunidade mais ampla – neste caso, às comunidades indígenas. Para mim, por exemplo, foi importante que meu trabalho fosse publicado, idealmente, em coleções de Estudos Indígenas, editadas por pesquisadores da área – preferencialmente indígenas –, que pudessem me responsabilizar criticamente, bem como garantir que o trabalho alcançasse um público receptivo e profundamente engajado. Pesquisar e escrever sobre política e história indígenas implica não apenas levar esse conhecimento a novos públicos, mas também compreender que o engajamento

com uma comunidade indígena acadêmica e não-acadêmica é fundamental para fins de crítica, troca e para evitar a reprodução, mesmo no âmbito acadêmico, de formas de extração que, ainda que não constituam violência direta, podem representar uma violência simbólica e epistemológica contra os modos de vida, as práticas e as histórias indígenas. Por fim, quando e se alguém alcança certo reconhecimento e posição em sua disciplina, há a obrigação – e espero que também o desejo – de apoiar pesquisadores dos Estudos Indígenas, especialmente pesquisadores indígenas, por meio de mentorias, cartas de recomendação, leitura de manuscritos e apoio geral ao fortalecimento do campo. Esse é o compromisso ético profundo com o qual continuo a lidar e ao qual me tornei cada vez mais atento ao longo de quase três décadas de atuação nos Estudos Indígenas.

CC BY NC SA

DOI: 10.30612/mones.v15i29.22031

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Pela terra: a luta da Nação Dene por autodeterminação[1]

Glen Sean Coulthard
The University of British Columbia (UBC)
Vancouver, British Columbia, Canadá
E-mail: glen.coulthard@ubc.ca

Tradução:

Ana Carolina Teixeira Delgado
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil
E-mail: ana.delgado@unila.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3297-7249

Claudia Sofia Jimenez Montalvo
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil
E-mail: sofia.jimenez4337@outlook.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4449-3404

1 Esta tradução corresponde ao segundo capítulo do livro *Red Skin, White Masks: rejecting the colonial politics of recognition* (Pele Vermelha, Máscaras Brancas: rejeitando a política colonial de reconhecimento, em tradução livre do original em inglês), de Glen Sean Coulthard, publicado em 2014 pela University of Minnesota Press. O capítulo original leva o título de "For the Land: The Dene Nation's Struggle for Self-Determination" (pp. 51-78). A tradução conta com as devidas autorizações do autor e da editora.

Revisão técnica:

Manuela Trindade Viana
Pontificia Universidad Javeriana (PUJ)
Bogotá, D.C., Colômbia
E-mail: m.trindadeviana@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2243-358X

Recebido em: 03/07/2026
Aceito em: 09/08/2026

> "Por 30 anos, nossas nações têm sido cooptadas por movimentos de 'auto-governo' e 'acordos por reivindicação de terras', que são objetivos definidos pelo Estado colonial e que estão em oposição flagrante com os nossos objetivos originários... Ao nosso povo, foi prometido que seriam reconhecidos como nações e que teriam suas terras devolvidas mas, em vez de cumprirem esses objetivos, fomos deixados com um caso sórdido de governamentalismo metastático"
>
> Taiaiake Alfred, Wasáse

> "Encorajar a 'diversidade cultural' requer não a separação entre cultura e política, mas sim seu casamento, e insistir nessa separação significa destruir, ou tentar destruir, a cultura"
>
> Nação Dene, 1977

Como sugerido na introdução e no primeiro capítulo do livro, um dos problemas mais comuns associados à política do reconhecimento está relacionado a como esta tem se mostrado por vezes insuficientemente informada por um "entendimento sociológico das relações de poder" (McNay, 2008, p. 3). Para os autoproclamados críticos "materialistas históricos" Frances Widdowson e Albert Howard, o conflito no centro dessas relações de poder, apagado pelo paradigma liberal do reconhecimento, é primordialmente econômico em sua origem. "Esse conflito", escrevem Widdowson e Howard, é "elaborado em todos os escritos de Marx [e] existe

entre aqueles poucos que detêm os meios de produção e aqueles que produzem todo o valor" (Widdowson; Howard, 2007, p. 264). Em outro trabalho, Widdowson e Howard argumentam de forma absurdamente reducionista que a política de reconhecimento deve ser descartada porque inerentemente "divisionista e reacionária", na medida em que "encoraja a população nativa a se identificar em termos de *etnicidade* em vez de *classe socioeconômica*" (Widdowson, 2010, s.p., ênfases do autor). Os autores, então, trivialmente concluem que é apenas "eliminando essa 'diferença' fundamental [a saber, diferença de *classe*] que poderemos nos tornar uma tribo global e o 'mundo [então] poderá viver de forma unida'" (Widdowson; Howard, 2007, p. 264).

Neste capítulo, examino de forma mais apurada a crítica da esquerda materialista à política de identidade/diferença à luz da luta da Nação Dene por reconhecimento e autodeterminação nos anos 1970 e inícios dos anos 1980. Ao fazê-lo, sugiro que a preocupação da esquerda materialista no que tange ao apagamento da economia política por questões de reconhecimento cultural é equivocada quando aplicada a contextos pertinentes ao Estado-colono (*settler state*)[2], na medida em que as reivindicações identitárias dos povos indígenas por reconhecimento estão sempre vinculadas a demandas por uma distribuição mais equitativa de terra, poder político e recursos econômicos. Com efeito, seguindo Ian Angus, argumento que, nos contextos nos quais a "cultura" é entendida em um "sentido antropológico inclusivo" para "abarcar tanto condições ideológicas como materiais", a distinção marcada entre base e superestrutura que sustenta a posição da esquerda materialista parece "um tanto inútil como ponto de partida para a filosofia social e a crítica política" (Angus, 1997, p. 3). No entanto, se tomamos uma versão modificada do desafio da esquerda materialista e examinamos a relação entre reivindicações indígenas por reconhecimento e a distinção feita pro Nancy Fraser entre formas de redistribuição "transformativas" e "afirmativas", a crítica começa a se adensar (Fraser; Honneth, 2003, pp. 72-78). Cabe lembrar que modelos de redistribuição "transformativa" são aqueles que buscam corrigir distribuições injustas de poder e recursos *na fonte*. Ou seja, não apenas buscam alterar "o *conteúdo* dos atuais modos de dominação e exploração, mas também as *formas* que dão emergência àqueles" (Day, 2005, p. 4, ênfases no original). Como veremos adiante, nos últimos 30 anos, temos testemunhado uma erosão gradual desse imaginário radical dentro da principal corrente do movimento Dene por reconhecimento e autodeterminação, o que, no contexto de reivindicações por terra e do desenvolvimento econômico, resultou em uma dissociação significativa entre os clamores indígenas de ordem "cultural" e as visões de transformação social, política e econômica que outrora constituíram tais reivindicações. O objetivo deste capítulo é elucidar em termos concretos como e por que isso ocorreu.

2 [Nota das tradutoras: No original, o autor utiliza a expressão "*settler state*", marcando o caráter violento e de ocupação/usurpação de terras indígenas pelo Estado que se formava por meios diversos, entre os quais se destacam os projetos de colonização. Por isso, optou-se aqui por manter a tradução literal do termo, a saber: "Estado-colono".]

O argumento apresentado abaixo desdobra-se em quatro seções e uma conclusão, nas quais analiso a experiência dos povos Dene dos Territórios do Noroeste (NWT, sigla em inglês), no Canadá, com o processo de acumulação primitiva. Tais seções visam a iluminar em termos mais práticos a discussão teórica que apresentei na introdução e no capítulo 1 do livro. Mais especificamente, na primeira seção, eu examino as mudanças no contexto social, político e econômico dentro do qual e contra o qual emergiu o movimento Dene por autodeterminação, nos anos 1970 e 1980. Na segunda seção, discuto o fundamento cultural baseado no local (*place-based*) subjacente à crítica da Nação Dene ao imperialismo capitalista, tal qual expressado nas audiências públicas do Inquérito sobre o Duto do Vale do Mackenzie entre 1975 e 1977. Denomino esse fundamento local de "normatividade situada" (*grounded normativity*). Nas duas seções seguintes, mostro como uma crítica similar passou a informar a nossa demanda por reconhecimento cultural na Declaração Dene de 1975, assim como três subsequentes propostas de reivindicações por terras, submetidas pela Nação Dene ao governo federal em 1976, 1977 e 1981. Argumento que todas essas quatro articulações por reconhecimento foram informadas por uma ética baseada no local que desafiou fundamentalmente a suposta legitimidade da soberania colonial sobre os territórios Dene, bem como as relações sociais capitalistas nesses territórios. Por fim, na minha conclusão, eu analiso alguns dos efeitos que a negociação de reivindicações por terra teve sobre essa ética baseada no local e como tais efeitos, por sua vez, moldaram a trajetória contemporânea da política indígena no Norte do Canadá em direção a propósitos neocoloniais. Embora o último século tenha sido marcado por diversas tentativas do Estado de integrar coercitivamente nossas terras e comunidades ao coração da modernidade capitalista, foi somente após a negociação dos acordos de reivindicação por terras, nos anos 1970 e 1980, que esse processo começou a ganhar força significativa. Nesse sentido, como sugere minha leitura de Fanon, isso levaria a crer que a acumulação primitiva foi, ao menos em parte, facilitada pelo próprio mecanismo de reconhecimento do qual nós esperávamos a proteção de nossas terras e comunidades nesse processo: a negociação de um acordo de terras.

UMA BREVE HISTÓRIA DE DENENDEH

De acordo com relatos históricos orais, desde tempos imemoriais os Dene ocuparam as terras dentro e no imediato entorno do que atualmente são os NWT, no Canadá, e ali se autogovernaram. No período aqui analisado, não raro os Dene se referiam a essa vasta terra de origem (*homeland*) como Denendeh, ou "terra do povo", que tradicionalmente abrangia uma área que se estendia por mais de um milhão de quilômetros quadrados, desde a foz do rio Mackenzie (ou Dehcho, como os Dene o chamam), ao Sul, até a ponta Norte das províncias, e a Leste até a Baía de Hudson. Atualmente, entretanto, a palavra "Denendeh" passou a

CC BY NC SA

representar grande parte da área geográfica hoje conhecida como NWT (excluindo, é claro, o território Inuvialuit[3], no extremo Norte), distinguindo-se, assim, de Nunavut (que, em 1999, foi publicamente estabelecido como território governado pelos Inuite). Ainda que imprecisos e controversos, relatos não-nativos provenientes de evidências arqueológicas e linguísticas recentes sugerem que os primeiros ancestrais diretos dos Dene migraram para a nossa localização presente há dois ou três mil anos, embora se acredite que uma população humana não especificada tenha surgido muito antes desse período (algo entre dez e 28 mil anos atrás) (Abel, 1993, pp. 3-16).

Atualmente, existem cinco regiões Dene incluídas nos limites políticos dos NWT. A região mais ao Norte é ocupada pelos Gwich'in Dene, cuja ampla extensão de terra acordada em 1992 beira o limite mais ao Sul do território reivindicado pelos Inuvialuit, acordado oito anos antes (Department of Indian Affairs and Northern Development, 1992; 2007a). Imediatamente ao Sul da área dos Gwich'in localizam-se os territórios dos Sahtu Dene (englobando os povos Hare, Mountain e Bear Lake), cujas terras estendem-se a Oeste e ao Norte do Grande Lago do Urso (também chamado de *Sahtu*, em sua língua originária). Junto com os Métis da região, os Sahtu Dene estabeleceram, em 1993, um acordo sobre as terras reclamadas (Department of Indian Affairs and Northern Development, 1993). Ao Sul da área reivindicada dos Sahtu está a região de Dehcho, ocupada pelos Dene que falam a língua Slavey. Embora a reivindicação por terras destes últimos ainda não tenha sido acordada, o território Dehcho se estende ao Sul, além do rio Mackenzie até os limites dos NWT com as províncias de Alberta e British Columbia. Ao Norte e Oeste da região Dehcho, estão os territórios dos Tlicho Dene, que se estendem do Grande Lago do Escravo (ou *Tindee/Tucho*, como se referem os Dene) ao limite dos NWT com o território Nunavut. Os Tlicho conformam o grupo mais recente Dene a resolver sua disputa por reivindicação de terras, tornada lei em 2003, no que constitui o primeiro acordo de autogoverno aborígene nos NWT (Department of Indian Affairs and Northern Development, s.d.). Finalmente, ao Sul do território Tlicho está a região de Akaitcho, ocupada pelos Weledeh (ou Yellowknives) e os Chipewyan Dene. Essa região é a minha terra de origem e se estende ao Sul do Grande Lago do Escravo até os limites dos NWT com Alberta e Saskatchewan, e ao Leste de Nunavut. Ao contrário das outras regiões mencionadas acima, em 1999 nossas comunidades decidiram levar a cabo nossas reivindicações por terra (que ainda devem ser negociadas)

3 [Nota das tradutoras: Povo Inuite que vive na região ártica Oeste do Canadá.]

via processo específico, com base no Tratado de Titulação de Terras[4] (TLE, sigla em inglês), e não através do processo abrangente de reinvindicação[5]. Embora amplamente separadas em termos geográficos, todas as nações Dene que ocupam essas regiões falam dialetos da família linguística do Norte Athapaskan e historicamente compartilham muitas similaridades em termos de crenças espirituais, ordens legais, formas de governança e sistemas econômicos.

Os anos 1950 e 1960 testemunharam profundas mudanças na paisagem econômica e política de Denendeh, todas elas passando a moldar o caráter do ativismo Dene nas décadas seguintes. Durante esse período, o aumento no custo de produtos e a queda no preço de peles de animais após a Segunda Guerra Mundial (Johnson; Ruttan, 1993, pp. 98-99; Asch, 1980, pp. 345-347; Asch, 1977, pp. 56-57; Usher, 1982a, pp. 483-529) obrigaram muitos indivíduos Dene a intensificar sua inserção na economia monetária da emergente sociedade colona. Como resultado, nos anos 1950, muitas famílias tiveram que complementar sua renda advinda da caça, do uso de armadilhas e da pesca com trabalho remunerado, assistência social e auxílio-família. Entendendo que o comércio de peles jamais se recuperaria da recessão pós-guerra, o governo federal começou a implementar políticas que visavam ao estabelecimento forçoso de comunidades Dene permanentes, argumentando que isso facilitaria a integração de trabalhadores adultos na economia salarial, ao mesmo tempo em que ofereceria condições propícias para educar crianças nativas nas habilidades necessárias para trabalhos braçais em uma economia capitalista emergente. Mesmo sendo este o caso, em finais dos anos 1960, os efeitos da acumulação primitiva ainda não haviam sido consolidados, uma vez que se formou um delicado equilíbrio entre um modo de vida baseado em atividades tradicionais de coleta, por um lado, e a renda obtida pelas transferências estatais e pelo trabalho sazonal pago, por outro lado (Asch, 1977, pp. 56-58).

A frágil "articulação" observada nos anos 1950 e 1960 entre esses dois modos de vida distintos – o capitalismo extrativista e a caça/pesca/coleta indígena – estava, contudo, amplamente ausente na esfera política, na qual o desenvolvimento do Norte estava sendo empreendido de maneira muito mais assimétrica (Abel, 1993, p. 244). O exemplo mais claro disso ocorreu em 1967, quando o Canadá anunciou planos para transferir o centro administrativo dos NWT de Ottawa para Yellowknife sem consultar a maioria da população nativa. Antes disso, a única autoridade política sobre questões concernentes aos NWT era o governo federal, em

4 [Nota das tradutoras: De acordo com esse processo, povos que não tiveram suas disputas de terras dirimidas por tratados assinados com a Coroa Britânica podem apresentar ao governo do Canadá uma reivindicação de direito a terras para que tenham seus territórios reconhecidos.]

5 De acordo com a política federal, as reivindicações específicas diferem das reivindicações abrangentes na medida em que as últimas não envolvem uma reivindicação de título aborígine, mas procuram implementar direitos e disposições específicas delineados em um tratado histórico (que a Coroa não foi capaz de cumprir), ou aqueles que decorrem da obrigação fiduciária do Estado de proteger os interesses dos povos aborígines na gestão de dinheiro, terras ou outros bens. Ver: Department of Indian Affairs and Northern Development, 2007b.

Ottawa. Após essa transferência, houve uma expansão dramática do tamanho e do poder tanto do governo dos NTW quanto de seus eleitores não-nativos. Entre 1967 e 1979, por exemplo, o governo dos NTW aumentou de 75 para 2.845 funcionários – aproximadamente 400 a mais que o número de funcionários federais empregados na região (Dickerson, 1992, pp. 89-90). Nesse mesmo período, o orçamento operacional e de capital do governo dos NWT passou de $14.584.000 a $282.167.00 – um aumento de quase vinte vezes (Dickerson, 1992, p. 90). Não surpreende que o fluxo de funcionários administrativos e suas famílias tenha afetado significativamente a população total da área, que saltou de 29 mil para 35 mil habitantes entre 1966 e 1971 (Statistics Canada, 2001, p. 1). Como os números acima indicam, um percentual expressivo desse aumento pode ser atribuído à nova burocracia formada no Norte. Como a população colona continuou a crescer, muitos dos recém-chegados começaram a pressionar o governo federal por iniciativas econômicas no Norte, especialmente a exploração de recursos não renováveis. Como era esperado, isso viria a produzir descontentamento e alienação dentro das nossas comunidades e entre diferentes grupos, uma vez que logo nos vimos compondo uma minoria em nosso território de origem, com pouca influência sobre questões pertinentes ao bem-estar de nossa terra e de nosso modo de vida. Como a Nação Dene explicou em 1984: "Embora nós [continuássemos como] a maioria da população em Denendeh [após 1967], nos vimos com menos voz na administração e nas leis de nossa terra. A cada ano, mais minas eram descobertas e abertas, estradas eram construídas, parques propostos, poços de petróleo e gás perfurados, sem nosso consentimento e, não raro, sem nosso conhecimento" (Dene Nation, 1984, p. 19).

No entanto, sob a perspectiva da população não-nativa minoritária, a devolução de poderes de Ottawa para Yellowknife pareceu refletir uma tentativa de promover um governo legítimo e responsável ao Norte da latitude de 60 graus. Esse era o posicionamento, por exemplo, da Comissão Consultiva sobre o Desenvolvimento do Governo nos Territórios do Noroeste, também conhecida como Comissão Carrothers. Em 1965, o governo federal estabeleceu essa Comissão com o intuito de investigar as preferências locais relativas ao desenvolvimento político nos NWT, incluindo a possibilidade de dividir o distrito em duas unidades geográficas (Dickerson, 1992, pp. 83-84). No ano seguinte, a Comissão documentou o testemunho de 3.039 residentes em 51 comunidades em toda a região (Evans, 1978, p. 299). Em 1966, publicou suas conclusões, sugerindo que o Canadá mantivesse os NWT intactos, mas "estabelecesse o governos dos Territórios dentro dos Territórios, decentralizasse suas operações tanto quanto possível, transferisse funções administrativas do governo central para o governo territorial, de modo que este último pudesse ser responsabilizado localmente pela administração dos assuntos públicos e pudesse se concentrar no desenvolvimento econômico e nas oportunidades para os residentes do Norte" (Dickerson, 1992, p. 86). No ano seguinte, o Canadá respondeu às recomendações, instituindo Yellowknife como capital dos NWT e comprometendo-se com o desenvolvimento de mais recursos não renováveis na área.

Não por coincidência, enquanto o governo territorial se preparava para estabelecer uma burocracia territorial em Yellowknife, crescia o entusiasmo com a possibilidade de futuras descobertas de petróleo na costa Norte do Canadá e dos Estados Unidos (Institute for Psycho-Political Research and Education, 1978, p. 318). O entusiasmo mostrou ter fundamento, pois, em 1968, uma imensa reserva de petróleo e gás natural foi descoberta sob a Baía Prudhoe, no Alasca. Quase imediatamente, o Canadá começou a analisar projetos de um consórcio de empresas para a construção de um duto multibilionário que transportaria gás pelo vale do rio Mackenzie até os mercados por todo o Sul do Canadá e dos Estados Unidos (Sutton, 1977, p. 149). Como declarou o governo federal em 1969: "Quando se deu conta da magnitude dos achados na Baía Prudhoe, era provável que (...) o gás dessa reserva (...) encontrasse seu caminho até os mercados nos Estados Unidos, através de um duto passando pelo Canadá" (Department of Indian Affairs and Northern Development, 1970, p. 4 *apud* Cox, 1991, p. 223). Naquele momento, o custo estimado do duto do vale Mackenzie fazia deste o maior projeto de desenvolvimento do setor privado na história do Canadá, possivelmente do mundo (Berger, 1977, p. ix).

Infelizmente, para os Dene, os Inuites e os Métis da região, a rota de passagem proposta para o duto – em conjunto com uma infraestrutura massiva de estradas, pistas de pouso, campos, cavas de cascalho, locais de armazenamento, travessias de rios/córregos e plantas de gás – cruzaria o Sul por toda a metade ocidental da nossa terra de origem (Berger, 1977, p. ix). Tudo isso pouco significava para os governos federal e territorial, tendo ambos mantido sua "tradição de ignorar as demandas dos nativos no Norte" (Dosman, 1975, p. xiii). Embora a maioria dos Dene, Inuites e Métis desde o começo rejeitasse contundentemente a construção imposta de um duto, essas comunidades não tinham à sua disposição meios para vocalizar a sua oposição. Como colocou Edgar Dosman à época, "não existiam canais para a articulação das preocupações [dos nativos]. Eles não tinham como saber o que estava acontecendo ou quais decisões já haviam sido tomadas. Contudo, as decisões sobre o duto e os recursos iriam afetar e provavelmente destruir suas tradições e modos de vida" (Dosman, 1975, p. 25).

A capacidade do governo federal de ignorar completamente as vozes da população indígena do Norte logo sofreria um enorme revés, entretanto. Em 1969, quando 16 chefes Dene se reuniram em Fort Smith sob os auspícios do Departamento de Assuntos Índios e Desenvolvimento do Norte, foi decidido que os Dene precisavam de um corpo político mais independente e agressivo para representar as preocupações de suas comunidades. Foi nessa reunião que as lideranças estabeleceram a Irmandade Índia dos Territórios do Noroeste (IB-NWT, sigla em inglês) – renomeada como Nação Dene, em 1978. Os Inuvialuites seguiram caminho similar e, em 1970, estabeleceram o Comitê para os Direitos dos Povos Originários (COPE, sigla em inglês). Em 1971, foi criado o Inuite Tapirasat do Canadá para tratar das preocupações de todos os Inuites no Canadá, incluindo aqueles dentro dos NWT. E, finalmente, em 1972, foi criada a Associação Métis dos Territórios do Noroeste para representar os interesses

CC BY NC SA

dos Métis e a população Dene sem status. Embora cada organização tivesse preocupações e visões distintas quanto ao escopo do desenvolvimento do Norte, todas as três se uniram em defesa dos interesses dos povos indígenas contra a visão de expansão econômica e política que o Estado e a indústria haviam começado a impor agressivamente na década anterior[6] (Kulchyski, 2005, pp. 61-62).

Para os Dene, esse esforço conjunto emergiria como uma das primeiras e maiores ordens do dia da IB-NWT. A iniciativa mostrou resultados em 1973, quando o chefe François Paulette, de Fort Smith, junto a outros 15 chefes representados pela IB-NWT, apresentou uma notificação de advertência junto ao Cartório de Registro de Títulos de Terras dos Territórios do Noroeste, alegando interesse Dene em mais de um milhão de quilômetros quadrados dos NWT[7] (Re: Paulette and Registrar of Land Titles, 1973; Abel, 1993, p. 250). Em resposta, a Coroa questionou o direito dos Dene de registrar a notificação; no entanto, mais tarde naquele ano, o magistrado William G. Morrow da Suprema Corte dos NWT decidiu que a demanda do povo Dene era "potencialmente legítima e que eles ao menos tinham o direito de serem ouvidos" (Abel, 1993, p. 250). Em seguida, Morrow julgou a favor dos Dene, alegando que esse "povo indígena" tinha um interesse evidente na terra abrangida pela notificação apresentada e que "eles são detentores do que é conhecido como direitos aborígenes" (Morris, 2000, p. 138). O mais importante, entretanto, foi a conclusão de Morrow de que evidências históricas sugeriam ser improvável que os Dene tivessem intencionalmente abdicado de seu título às terras contempladas nos Tratados 8 e 11, negociados com a Coroa em 1900 e 1921, respectivamente[8]. Apesar da apelação e subsequente rejeição do caso com base em tecnicalidades, as questões levantadas pelo magistrado Morrow quanto à persistente validade da titulação das terras por parte dos aborígenes nunca foram contestadas no processo.

Houve dois desdobramentos desse impulso observado no ativismo nativo no início dos anos 1970. Primeiramente, em 8 de agosto de 1973, mês anterior à decisão proferida pelo magistrado Morrow em *Re: Paulette*, o governo federal anunciou uma nova e abrangente política de reivindicação por terras (Department of Indian Affairs and Northern Development, 1973). O anúncio, que veio à tona em meio às crescentes preocupações nativas sobre os rumos da industrialização no Norte; a uma ampla resistência das Primeiras Nações ao "White Paper" de 1969, elaborado pelo governo federal sobre a política índia; e à decisão da Suprema Corte do Canadá no caso Calder, de 1973, basicamente revertia uma política de 52 anos com base na qual o Estado se recusava a tratar de disputas por terras de povos nativos em casos nos quais permaneciam em aberto questões sobre a existência de título aborígene. Porque os Dene ha-

6 Sobre as distintas perspectivas ideológicas de cada organização *vis-à-vis* o desenvolvimento do Norte, ver: Usher, 1993, pp. 110-111.

7 Para uma discussão sobre a ressalva (*caveat*) da notificação apresentada, ver: Abel, 1993, p. 250.

8 Para uma história dos Tratados 8 e 11, ver: Fumoleau, 2004.

viam asseverado, em sua notificação, que jamais haviam abdicado de seus direitos políticos e do título legal sobre seus territórios tradicionais ainda que tivessem assinado os Tratados 8 e 11, a Coroa procedeu com a nossa reivindicação sob o marco de sua nova política, instituída para tratar de casos "calcados na afirmação do persistente título aborígene sobre terras e recursos". O propósito da nova política, reafirmado em 1981, consiste em "substituir as demandas por direitos aborígenes sem definição por um pacote de direitos e benefícios claros a partir do estabelecimento de um acordo" (Department of Indian Affairs and Northern Development, 2002, p. 1).

O segundo desdobramento foi a instauração do Inquérito sobre o Duto do Vale do Mackenzie, também conhecido como "Inquérito Berger". Quando ficou claro que não mais seria possível simplesmente desconsiderar os direitos dos povos indígenas do Norte, a Coroa concordou em apoiar uma "comissão de inquérito" para investigar os potenciais impactos ambientais e sociais do projeto do vale do Mackenzie. Sob pressão política do Novo Partido Democrata, a administração Trudeau selecionou, com alguma relutância, o ministro Thomas Berger – um franco ambientalista e defensor dos direitos dos povos nativos – para liderar a investigação. Com trabalhos iniciados em meados de 1975, a comissão viajou pelo Norte do país, registrando depoimentos, opiniões e preocupações de centenas de testemunhas especializadas e cerca de milhares de indivíduos que provavelmente viriam a ser afetados pelo projeto, tanto nativos quanto não-nativos. Após ouvir testemunhos por 21 meses, Berger publicou seu relatório de dois volumes intitulado *Northern Frontier, Northern Homeland* [Fronteira do Norte, Terra de Origem do Norte, em tradução livre do original em inglês], recomendando que o gasoduto jamais fosse construído ao longo da encosta Norte do Yukon, entre Prudhoe Bay e o delta do rio Mackenzie, e que fosse instituída uma moratória de dez anos para a construção do projeto do vale do Mackenzie, idealmente dando tempo para que reivindicações ambientais e por terras nativas fossem resolvidas (Berger, 1977, pp. xxvi-xxvii). Dez anos depois, refletindo sobre a importância do Inquérito Berger para as lutas dos povos indígenas, Frances Abele escreveu: "Provavelmente nenhuma comissão real ou inquérito público chamou a atenção de um público tão vasto e diversificado, ou provocou, anos após a sua conclusão, reações emocionais tão intensas" (Abele, 1983, p. 1).

"ESSE NÃO É O NOSSO MODO": DESAFIANDO O DESENVOLVIMENTO COLONIAL

Em meados dos anos 1970, os Dene já haviam desenvolvido uma análise radical do desenvolvimento colonial e utilizavam tanto a IB-NWT quanto o Inquérito Berger para vocalizar seu posicionamento. Como observa Peter Usher, essa análise consistia em uma crítica

CC BY NC SA

fundamental "ao capitalismo e à industrialização" (Usher, 1993, p. 111). A respeito desse ponto, quero retomar um argumento que fiz no capítulo introdutório do livro, sobre a diferença entre o fundamento normativo subjacente ao anticolonialismo e ao anticapitalismo indígena e aquele que sustenta sentimentos similares dentro da tradição radical ocidental, especialmente o marxismo. Na introdução, em referência aos dois pilares da tese da acumulação primitiva de Marx, eu afirmei que, no Canadá, a história e experiência de expropriação teriam estruturado a relação política entre os povos indígenas e o Estado em maior medida do que a proletarização. Ainda, sugeri que a experiência primária de expropriação é o que tende a alimentar as formas mais comuns de resistência e crítica indígena à própria relação colonial. Mais especificamente, as lutas indígenas contra o imperialismo capitalista são mais bem entendidas como lutas orientadas em torno da questão da *terra* – lutas não apenas *por* terra, mas também profundamente *informadas* pelo que a terra, enquanto um modo de *relação* recíproca (que, em si, é informada por práticas baseadas no local e pela forma de conhecimento associada a estas), nos ensina sobre viver nossas vidas em relação uns aos outros e com o nosso entorno de uma forma respeitosa, não-dominadora e não-exploratória. Esse enquadramento ético propiciado pelas práticas baseadas no local e suas formas associadas de conhecimento é o que chamo de "normatividade situada".

Em seu inovador trabalho *God is Red*, publicado em 1972, o filósofo Lakota Vine Deloria Jr. argumenta que umas das diferenças mais significativas entre a metafísica indígena e a ocidental gira em torno da importância central da terra para os modos de ser, o pensamento e a ética indígena (Deloria Jr., 1992, pp. 61-76). Quando a "ideologia está dividida de acordo com [as tradições] índia americana e europeia ocidental", escreve Deloria, "essa diferença fundamental é de grande importância filosófica. Índios americanos percebem suas terras – *lugares* – como dotadas do mais alto significado possível, e todas as suas declarações trabalham com esse ponto de referência" (Deloria Jr., 1992, p. 62, ênfase do autor). Já a maioria das sociedades ocidentais tende a derivar significado do mundo em termos de história e desenvolvimento, posicionando, assim, o *tempo* como a narrativa de central importância (Deloria Jr., 1992). Deloria, então, conclui: "Quando um grupo está preocupado com o problema filosófico do espaço e o outro com o problema filosófico do tempo, as declarações de cada grupo não fazem muito sentido quando transferidas de um contexto ao outro sem uma consideração apropriada sobre o que está em jogo" (Deloria Jr., 1992, p. 63).

Ao chamar nossa atenção para a distinção entre a compressão de mundo indígena baseada no lugar e aquela ocidental, baseada no tempo, Deloria não simplesmente pretende reiterar o óbvio – de que a maioria das sociedades indígenas possui uma vinculação profunda com sua terra de origem. O que Deloria busca é explicar a posição que a terra ocupa como um enquadramento ontológico para que possamos entender o sentido das *relações* para os povos indígenas. Visto por esse prisma, pensar a terra ou o lugar como simplesmente um objeto material de profunda importância para as culturas indígenas (embora seja isso tam-

CC BY NC SA

bém) consiste em um enorme equívoco; em vez disso, a terra deve ser compreendida como um campo de "relações das coisas entre si" (Deloria Jr., 2001, p. 23). O lugar é uma forma de conhecer, experimentar, e de se relacionar com o mundo e com os demais; e, por vezes, essas práticas relacionais e esses modos de conhecimento guiam formas de resistência contra outras racionalizações do mundo que ameaçam apagar ou destruir nossos sentidos de lugar (Cresswell, 2004, p. 11). Argumento que é precisamente esse o entendimento de terra que fundamenta nossa crítica ao colonialismo e ao capitalismo nos anos 1970 e início dos anos 1980. No dialeto Weledeh de Dogrib (a língua da minha comunidade), por exemplo, "terra" (ou *dè*) é traduzida em termos relacionais como aquilo que abarca não apenas a terra (entendida aqui em termos materiais), mas também pessoas e animais, rochas e árvores, lagos e rios, e assim por diante (Legat, 2012). A partir dessa ótica, somos tão parte da terra quanto qualquer outro elemento. Além disso, dentro desse sistema de relações, acredita-se que os seres humanos não são os únicos constituídos de espírito ou agência. Eticamente, isso significa que os humanos possuem certas obrigações com a terra, os animais, as plantas e os lagos, da mesma forma que possuem obrigações perante outras pessoas. E, se tais obrigações são cumpridas, então a terra, os animais, as plantas e os lagos seriam recíprocos e cumpririam suas obrigações junto aos humanos, garantindo, assim, a sobrevivência e o bem-estar de todos ao longo do tempo[9]. Considere, por exemplo, a seguinte estória, contada por George Blondin, um respeitado ancião Sahtu Dene. O conto relata a experiência de seu irmão Edward enquanto caçava um alce:

> Edward estava caçando perto de um pequeno rio quando ouviu um corvo grasnando ao longe, à sua esquerda. Como não são capazes de matar animais, os corvos dependem de caçadores e lobos para que matem a comida para eles. Voando alto no céu, eles avistam animais que estão longe demais para serem vistos por caçadores ou lobos. Os corvos, então, voam até o caçador e chamam sua atenção, grasnando alto, para depois voarem de volta ao local onde os animais se encontram.
> Edward parou e olhou o corvo com atenção. O corvo fez duas viagens de ida e volta na mesma direção. Edward mudou de direção bruscamente e caminhou rumo àquela para a qual o corvo estava voando. Não havia pegadas de alce, mas ele continuou seguindo o corvo. Quando chegou à margem do rio, Edward viu dois alces grandes alimentando-se. Ele os abateu a tiros, esfolou-os e cobriu a carne com as peles.
> Antes de deixar o local, Edward colocou um pouco de carne na neve para o corvo. Ele sabia que, sem o pássaro, não teria conseguido carne alguma naquele dia (Blondin, 1990, pp. 155-156).

9 Para uma discussão sobre terra-como-relação no contexto Dene, ver: Zoe; Chocolat; Legat, 1995, p. 5; Erasmus, 2009, pp. x-xv. Para análises semelhantes em outros contextos indígenas, ver: Basso, 1996; Nadasdy, 2007, pp. 25-43; Thornton, 2008.

Observem como a narrativa de Blondin não apenas enfatiza a consciência e agência individual do corvo, mas também a relação entre o caçador e o pássaro como mutuamente interdependente. A cooperação entre Edward e o corvo revela um claro exemplo da ética de reciprocidade e partilha que subjaz a compreensão Dene sobre sua relação com a terra.

Nas décadas que antecederam o Inquérito sobre o Duto do Vale do Mackenzie, ficou claro para muitas pessoas dentro das nossas comunidades que os imperativos organizacionais da acumulação de capital significavam uma afronta ao nosso entendimento normativo do que constituíam relações adequadas – relações entre pessoas, relações entre humanos e seu ambiente, e relações entre indivíduos e instituições de autoridade (sejam econômicas ou políticas). Embora, em meados dos anos 1970, essa normatividade situada tenha sido desgastada por décadas de *deslocamentos* coloniais, ainda funcionava o suficiente para enquadrar tanto a nossa crítica ao desenvolvimento capitalista quanto os nossos modos de pensar sobre como deveríamos estabelecer relações políticas e econômicas dentro das nossas próprias comunidades e com o Canadá, baseadas nos princípios de reciprocidade e de obrigação mútua. Não por coincidência, Peter Kulchyski destaca bem essa característica espacial da luta indígena em seu excelente livro *Like the Sound of a Drum: Aboriginal Cultural Politics in Denendeh and Nunavut* [Como o Som de um Tambor: política cultural aborígene em Denendeh e Nunavut, em tradução livre do original em inglês], ao escrever: "É possível argumentar que o que distingue precisamente as lutas anticoloniais das abordagens marxistas clássicas sobre a classe trabalhadora é que a opressão para o colonizado é registrada na dimensão espacial – como *expropriação* – enquanto, para os trabalhadores, a opressão é medida como exploração, como o roubo do *tempo*" (Kulchyski, 2005, p. 88, ênfases no original). Aqui, eu apenas agregaria que os modos indígenas de pensar sobre relações não-opressivas são geralmente expressados também com base na referência espacial.

Qualquer olhar superficial sobre os testemunhos indígenas registrados no âmbito do Inquérito Berger revela com clareza o significado da terra em nossa crítica do desenvolvimento colonial. Uma das declarações mais contundentes a esse respeito foi emitida por Philip Blake, Dene proveniente de Fort McPherson. Vejam os três sentidos inter-relacionados de "terra" em jogo em sua narrativa: terra-como-recurso central a nossa sobrevivência material; terra-como--identidade como constitutiva de quem somos como povo; e terra-como-relação:

> Se a nossa nação índia estivesse sendo destruída para que as pessoas pobres pudessem ter a chance de partilhar as riquezas do mundo, tenho certeza de que o povo índio consideraria seriamente abrir mão dos nossos recursos. Mas vocês realmente esperam que abdiquemos de nossas vidas e nossas terras para que aquelas poucas pessoas que são as mais ricas e poderosas no mundo possam manter sua posição de privilégio?
> *Esse não é o nosso modo*.

> Acredito fortemente que nós de fato temos algo a oferecer à sua nação; algo distinto de nossos minerais, no entanto. Acredito ser do interesse da sua nação permitir que a nação índia sobreviva e se desenvolva do nosso próprio modo, na nossa própria terra. Por milhares de anos, nós vivemos com a terra, cuidamos da terra, e a terra cuidou de nós. Não acreditamos que a nossa sociedade tenha que crescer e se expandir e conquistar novas áreas para que possamos realizar nosso destino como povo índio.
> Nós vivemos com a terra; não tentamos conquistar, controlar ou roubar suas riquezas. Nós não tentamos adquirir mais e mais riquezas e poder, não tentamos conquistar novas fronteiras, superar nossos pais, ou nos assegurarmos de que a cada ano estaremos mais ricos que no ano anterior.
> Estamos satisfeitos de ver nossa riqueza como nós mesmos e a terra com a qual vivemos. Nosso maior desejo é conseguir transmitir essa terra a gerações futuras nas mesmas condições que nossos pais nos transmitiram. Não buscamos melhorar a terra, e não buscamos destruí-la.
> *Esse não é o nosso modo*.
> Acredito que a sua nação queira nos ver não como uma relíquia do passado, mas como um modo de vida, um sistema de valores através do qual vocês poderão sobreviver no futuro. Isto, nós estamos dispostos a compartilhar (Blake, 1977, pp. 7-8, ênfases do autor).

Quando Blake, em seu testemunho, sugere que, como "povo índio", devemos rejeitar o ímpeto patológico pela acumulação que alimenta a expansão capitalista, ele está baseando sua declaração em uma concepção de identidade Dene que nos situa como parte inseparável de um sistema abrangente de relações interdependentes que abarcam a terra e os animais, gerações passadas e futuras, assim como outras pessoas e comunidades. Para muitos nativos à época do Inquérito Berger, essa concepção relacional de identidade não era negociável; constituía uma característica fundamental do que significava ser Dene. Ademais, tal concepção também demandava que nos comportássemos de acordo com certas normas ético-políticas que enfatizavam, entre outras coisas, a importância da partilha, do igualitarismo, respeitando a liberdade e a autonomia tanto de indivíduos como de grupos e reconhecendo as obrigações de cada um de nós não apenas junto a outras pessoas, mas também em relação ao mundo natural como um todo[10]. Aqui, eu sugiro que foi essa ética situada localmente que serviu de base para a nossa crítica do duplo imperativo da soberania colonial e da acumulação capitalista que passou a ditar o curso do desenvolvimento do Norte no período do pós-guerra. Na seção seguinte, eu mostro como essa mesma base moldou a demanda da Nação Dene por reconhecimento e por autodeterminação nos anos posteriores.

10 Ver, por exemplo: Malloch, 1984. Ver também: Barnaby; Kurszewski; Cheezie, 1977, pp. 120-129; Berger, 1977, pp. 93-100.

A DECLARAÇÃO DENE: COMPREENDENDO O NACIONALISMO INDÍGENA

Em 19 de julho de 1975, na segunda Assembleia Geral Anual Conjunta da Irmandade Índia dos NWT e da Associação dos Métis e dos Indígenas Sem Status dos NWT, mais de 300 delegados indígenas votaram de maneira unânime em favor da adoção do que rapidamente ficou conhecido como "Declaração Dene" – um manifesto político demandando o "reconhecimento" integral dos Dene como uma nação com direito à "autodeterminação" "dentro do país Canadá" (Dene Nation, 1977, p. 3). Em *Heeding the Voices of Our Ancestors* [Dando Ouvidos às Vozes de Nossos Ancestrais, em tradução livre do original em inglês], Gerald Taiaiake Alfred oferece uma teoria do nacionalismo indígena que nos ajuda a compreender a articulação politizada de indigeneidade presente na Declaração Dene. Segundo Alfred, expressões indígenas de nacionalidade (*nationhood*) são "mais precisamente interpretadas como dotadas tanto de um centro relativamente estável, que persiste no tempo, quanto de elementos periféricos, que são facilmente adaptados ou manipulados para acomodar as demandas de um ambiente político particular" (Alfred, 1995, p. 14). Para Alfred, as identidades políticas indígenas não se baseiam em essências claramente delineadas, tampouco são meramente "inventadas" para corresponder a aspirações políticas cambiantes; na verdade, as articulações indígenas de nacionalidade devem ser entendidas como aquelas informadas por um complexo de práticas e tradições culturais que sobreviveram à investida violenta do colonialismo e continuam a estruturar a forma e o conteúdo do ativismo indígena no presente[11]. Ao contrário de muitas outras formas de nacionalismo, Alfred rapidamente aponta que a maioria dos movimentos indígenas não busca reconhecimento e autodeterminação "através da criação de um novo Estado, e sim por meio do alcance de uma soberania cultural e de uma relação política baseada na autonomia de grupo refletida em arranjos formais de autogoverno" (Alfred, 1995, p. 14).

O nacionalismo Dene durante esse período pode ser compreendido dentro de um enquadramento cultural similar – como um reavivar dinâmico de conceitos políticos Dene, articulados de forma a contemplar os objetivos econômicos e políticos da sociedade Dene contemporânea. Para tal, embora nosso movimento estivesse firmemente ancorado em valores e conceitos políticos enraizados na já mencionada concepção relacional com a terra, também incorporava ativamente novos discursos sociais e políticos que complementassem essas tradições mais antigas (Abel, 1993, p. 231).

Muitos desses discursos foram elaborados para articular nossa visão de uma relação política pós-colonial com o Canadá, incluindo a economia política marxista, a análise de sistemas-

11 Ver: Alfred, 1995, p. 178. Sobre o nacionalismo como "tradição inventada", ver: Anderson, 1983; Hobsbawm; Ranger, 1983.

-mundo, teorias do desenvolvimento e subdesenvolvimento, e o anticolonialismo do Terceiro Mundo (Usher, 1993, p. 99). Ainda que todas essas ferramentas conceituais tenham ajudado a moldar, em diferentes graus, as nossas visões sobre colonialismo e autodeterminação, quero destacar aqui uma dessas ferramentas que continua sendo especialmente relevante até os dias atuais: o conceito marxista de "modo de produção"[12]. Em sua formulação mais ampla, "modo de produção" abrange dois processos sociais inter-relacionados: os recursos, a tecnologia e o trabalho que um povo emprega para produzir o que necessita para se sustentar materialmente ao longo do tempo, e as formas de pensamento, comportamento e relações sociais que *tanto condicionam quanto são condicionadas por essas forças produtivas* (Kulchyski, 2005, p. 38). Como a soma desses dois processos inter-relacionados, um "modo de produção" pode ser interpretado, como Marx frequentemente o fazia, como uma forma ou um "modo de vida". Um "modo de produção não deve ser considerado simplesmente como a produção da existência física dos indivíduos", escreveram Marx e Engels em *A Ideologia Alemã*. "Em vez disso, trata-se de uma forma definida de atividade desses indivíduos, uma forma definida de *expressar suas vidas*, um *modo de vida* definido por parte deles"[13] (Marx, 1987, p. 161, ênfases do autor). A meu ver, esse entendimento amplo de modo de produção enquanto *modo de vida* reflete de maneira precisa o que constituía o termo "cultura" no sentido empregado pelos Dene, e o que os clamores por *reconhecimento cultural* buscaram assegurar através da negociação de uma reivindicação por terra. Em poucas palavras, nas três propostas examinadas, a nossa demanda por reconhecimento buscou proteger a "totalidade social intrinsicamente interconectada" de um *modo de vida* distinto (Kulchyski, 2005, p. 38); uma vida na/com a terra que enfatizasse autonomia individual, responsabilidade coletiva, autoridade não-hierárquica, posse comunal da terra e ajuda mútua (Asch, 1977), e que nos sustentasse "econômica, espiritual, social e politicamente" (Ryan, 1995, p. 1). Como escreveu Goerge Barnaby em 1976: "A reivindicação de terras é a nossa luta para obter reconhecimento como um grupo diferente de pessoas – com nosso próprio modo de enxergar as coisas, nossos próprios valores, nosso próprio estilo de vida, nossas próprias leis (...) [É] uma luta por autodeterminação utilizando o nosso próprio sistema, com o qual sobrevivemos até agora" (Barnaby; Kurszewski; Cheezie, 1977, p. 120).

Entender "cultura" como a totalidade social interconectada de um *modo de vida* específico, que abarca a dimensão econômica, política, espiritual e social, é crucial para compreender

12 No que tange à aplicação do conceito de "modo de produção" para a autodeterminação Dene, ver: Asch, 1982, pp. 347-371; Kulchyski, 2005, pp. 34-42, 103-104. Ver também: Brody, 1987; 1988; 2000; Usher, 1976, pp. 28-32; 1982a, pp. 483-529; 1982b, pp. 177-186; 2003, pp. 365-382).

13 Na citação completa, lê-se: "[Um] modo de produção não deve ser considerado simplesmente como a produção da existência física dos indivíduos. Em vez disso, trata-se de uma forma definida de atividade desses indivíduos, uma forma definida de *expressar suas vidas*, um *modo de vida* definido por parte deles. Tal qual os indivíduos expressam a sua vida, tal qual eles são. O que são, portanto, coincide com a sua produção, tanto o que produzem quanto como produzem" (Marx, 1987, p. 161, ênfases do autor).

a resposta estatal ao desafio colocado por nossas propostas de reivindicação de terra. Como veremos na seção seguinte, e como Fanon teria previsto, o Estado circunscreveu os termos e o conteúdo do reconhecimento que estava disposto a nos oferecer por meio da negociação de um acordo de terras. Conforme apontado anteriormente, a Coroa concordou em contemplar a reivindicação de terras porque, com isso, esperava "extinguir" os amplos e indefinidos direitos e as reivindicações de titularidade das Primeiras Nações em troca de um conjunto limitado de direitos e benefícios estabelecidos no texto do próprio acordo. Nos anos 1970, o Canadá ainda exigia a "cessão, liberação e renúncia" explícita do título e dos direitos dos aborígenes previamente à resolução de um acordo que, da perspectiva da Coroa, era a maneira mais segura de alcançar a "garantia" política e econômica necessária para satisfazer o interesse estatal de abrir os territórios indígenas a um maior investimento econômico e desenvolvimento capitalista[14]. Embora o Estado já não exija a "extinção" formal dos direitos aborígenes como pré-condição para um acordo, o propósito do processo permaneceu o mesmo: facilitar a "incorporação" de povos e territórios indígenas ao modo capitalista de produção e garantir que "visões socioeconômicas" alternativas não ameacem o funcionamento desejado da economia de mercado (Green, 2003, p. 52). Com esse objetivo firmemente em marcha, tanto o Canadá quanto os NWT insistiram em negociar um acordo de terras baseado nos seguintes dois princípios: primeiro, que uma reivindicação política à autodeterminação dos Dene era inválida; segundo, que qualquer acordo buscasse alcançar "finalidade" por meio da extinção daquilo que persistia como direitos e título dos Dene, em troca do reconhecimento e proteção institucionais de certos aspectos da "cultura" Dene. No entanto, para o Estado, reconhecer e acomodar o "cultural" através da negociação de reivindicações de terra *não* envolvia o reconhecimento de formas alternativas de autoridade política e econômica indígena, como sugere o conceito de modo de produção/modo de vida. Em vez disso, o Estado insistia que qualquer acomodação institucionalizada da diferença cultural indígena devia ser reconciliável com *uma* formação política – a soberania colonial – e *um* modo de produção – o capitalismo.

REIVINDICAÇÕES POR TERRA E A DOMESTICAÇÃO DA NACIONALIDADE DENE

Em seu *Study on Treaties, Agreements and Other Constructive Arrangements between States and Indigenous Populations* [Estudo sobre Tratados, Acordos e Outros Arranjos Construtivos entre Estados e Populações Indígenas, em tradução livre do original em inglês], de 1999, o relator especial da Subcomissão das Nações Unidas para a Prevenção da Discriminação e para

14 Para uma elaboração mais abrangente sobre esse ponto no contexto das reivindicações por terras na Columbia Britânica, ver: Alfred, 2001, pp. 37-66; Woolford, 2005; Slowey, 2008.

a Proteção das Minorias, Miguel Alfonso Martínez, examina as inúmeras técnicas e lógicas adotadas pelos regimes de colonialismo de povoamento para "domesticar" o status "internacional" das nações indígenas, colocando assim as suas reivindicações diretamente sob a "competência exclusiva" da "jurisdição interna" dos Estados-nação não-indígenas (Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, 1999, p. 30). A seguir, a análise das três propostas de reivindicação por terra apresentadas ao governo federal pela Nação Dene entre 1976 e 1981 revela que, em vez de reconhecer nosso direito à autodeterminação, tanto o governo dos NWT quanto o governo do Canadá defenderam, nesse processo, um discurso despolitizado dos "direitos culturais" indígenas, utilizado para justificar a hegemonia dos interesses econômicos e políticos não-indígenas sobre o território Dene. Desse modo, veremos que, na perspectiva do Estado, o processo de reivindicações por terra constitui um mecanismo fundamental para a "domesticação" das reivindicações indígenas por um *status* de nação (*nationhood*).

Em 25 de outubro de 1976, a IB-NWT, sob a liderança de Georges Erasmus, apresentou ao governo federal uma proposta de reivindicação por terra que buscava acomodar a robusta forma de reconhecimento expressa na Declaração Dene. Intitulada "Acordo de Princípio entre a Nação Dene e Sua Majestade a Rainha, em Direito do Canadá", a proposta instava o governo federal a negociar com a Nação Dene com base em uma ampla lista de princípios, incluindo o reconhecimento do direito Dene à autodeterminação; o direito de manter a propriedade de uma parcela significativa de nossos territórios tradicionais; o direito de exercer jurisdição política sobre os territórios em questão; o direito de praticar e preservar nossas línguas, costumes, tradições e valores; e o direito de desenvolver nossas próprias instituições políticas e econômicas. Todos esses direitos, nós reivindicávamos, seriam exercidos "dentro da Confederação", através do estabelecimento de um "governo Dene", investido de autoridade política sobre a terra e sobre os assuntos sob a jurisdição dos governos federal e territorial (Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1977, pp. 185-187).

Essencialmente, o "Acordo de Princípio" de 1976 delineava, em termos gerais, os fundamentos para a construção de uma relação renovada com o Estado, que garantiria um grau de autonomia política e econômica indígena sem precedentes na história dos acordos de reivindicação por terra no Canadá (Helm, 2000, p. 265). Embora a *forma* específica que essa autonomia assumiria não fosse especificada no Acordo, diversas declarações e relatórios de pesquisa produzidos pelos Dene durante esse período sugerem que essa autonomia seria radicalmente distinta das instituições econômicas e políticas da sociedade dominante. No que se refere ao desenvolvimento político, por exemplo, a IB-NWT enfatizou a necessidade de construir instituições políticas contemporâneas com base no princípio tradicional da soberania popular e da tomada de decisões por consenso, incluindo, assim, o mais amplo espectro possível de

Dene na formação da política de governo[15]. Tal compromisso com a construção de formas alternativas de governança materializou-se politicamente em 1976, quando a IB-NWT anunciou que oficialmente passaria a boicotar a participação no governo territorial, argumentando que este constituía uma "instituição colonial" que não representava as perspectivas do povo Dene e que isso se refletia no próprio *estilo* e na *estrutura* de governo[16]. O boicote durou até 1979. George Barnaby, um dos dois representantes eleitos Dene que renunciaram à política territorial em 1976 (sendo o outro James Wah-Shee), explicou sua motivação da seguinte forma: "Se passamos por todo um movimento Dene e terminamos com uma situação em que o povo nativo simplesmente dá ordens ao seu próprio povo, [então não estaremos] em melhor situação do que agora, quando os brancos nos dão ordens". Para Barnaby, um "verdadeiro governo [Dene]" seria aquele em que "o próprio povo decide o que quer" e, em seguida, trabalha coletivamente para alcançar seus objetivos desejados (Barnaby, 1975, p. 12 *apud* Helm, 2000, p. 267).

O princípio da democracia direta também deveria aplicar-se à esfera econômica. Por exemplo, a proposta afirma que uma economia não colonial não apenas promoveria a autossuficiência Dene, mas o faria de maneira compatível com nossos valores culturais e "modo de vida". Para atingir esse objetivo, a proposta de reivindicação por terra descreve uma visão econômica voltada para o desenvolvimento de um modo de produção baseado em uma combinação de "atividades contínuas de recursos renováveis, como a caça, a pesca e a captura de animais", bem como "atividades em escala comunitária" destinadas a "satisfazer às nossas necessidades de forma mais autossuficiente" (Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1977, p. 184). Nos anos seguintes, várias dessas "atividades em escala comunitária" foram discutidas e propostas, incluindo uma combinação de empreendimentos manufatureiros operados localmente, cooperativas administradas por nativos e empresas controladas pelos trabalhadores[17].

Em um *Workshop* Regional de Co-Coordenadores realizado em 1974, a IB-NWT identificou duas perspectivas de desenvolvimento que considerava convincentes. A primeira era a experiência de "empresa comunal" e "desenvolvimento" observada na luta pós-independência da Tanzânia (Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1975, pp. 24-25). Em determinado momento, a IB-NWT chegou a manter conversas com o Escritório de Kahnawake da Associação dos Índios de Quebec sobre o envio de uma delegação de trabalhadores de

15 Sobre a importância da "forma política" para a política indígena no Norte, ver: Kulchyski, 2005. De modo mais geral, ver: Day, 2001, pp. 173-201; Alfred, 2005, pp. 33-50; Smith, 2005, pp. 116-132; Kuokkanen, 2007, pp. 1-31.

16 Sobre o boicote da IB-NWT à 8ª Assembleia Legislativa dos NWT, ver: Barnaby; Kurszewski; Cheezie, 1977, pp. 120-129; Dacks, 1981, pp. 99-100; Dickerson, 1992, p. 102; Abel, 1993, p. 259.

17 Sobre a relevância dos modelos de desenvolvimento econômico cooperativos e de democracia no local de trabalho para as sociedades indígenas, ver: Dacks, 1983, pp. 289-310; Ketilson; MacPherson, 2001. Ver também: Ruttan; T'Seleie, 1976.

campo Dene para aprender com a experiência tanzaniana[18]. A segunda perspectiva inspira-se na seguinte observação feita conjuntamente pelo ativista Shuswap George Manuel e pelo pesquisador Michael Posluns em seu livro *The Fourth World* [O Quarto Mundo, em tradução livre do original em inglês]: "[o] verdadeiro desenvolvimento comunitário jamais pode ocorrer sem desenvolvimento econômico, mas o desenvolvimento econômico sem pleno controle local é apenas mais uma forma de conquista imperial" (Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1975, p. 25). No "Acordo de Princípio", esses modelos econômicos foram apresentados como alternativas culturalmente pertinentes à "economia iniciada externamente" imposta aos Dene pelo Estado. Segundo a IB-NWT, o "[v]erdadeiro desenvolvimento Dene" deveria "implicar controle político, uma base adequada de recursos e [não] permitir o benefício de alguns em detrimento da comunidade como um todo". Por fim, seguindo nosso compromisso de fortalecer as relações sociais baseadas na reciprocidade, a liderança Dene propôs a estruturação de nossa relação com a população não-indígena segundo o princípio da "autodeterminação mútua" (Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1977, p. 184). Posteriormente, a IB-NWT concordou em defender os direitos políticos e os direitos de propriedade já existentes de todos os não-indígenas do Norte. Contudo, no que diz respeito à propriedade privada, a Nação Dene respeitaria apenas os títulos de propriedade plena (*fee simple title*) relativos às terras adquiridas antes de 15 de outubro de 1975; após essa data, a terra passaria a ser mantida coletivamente, seguindo os valores e princípios estabelecidos na proposta (Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1977, p. 187).

A Declaração Dene, juntamente com o "Acordo de Princípio" proposto, suscitou uma série de respostas. Por um lado, nossas comunidades foram recebidas com uma enorme demonstração de apoio por parte de organizações políticas progressistas de todo o país, incluindo o Congresso Trabalhista Canadense (CLC, sigla em inglês); o Sindicato Internacional dos Trabalhadores da Indústria de Petróleo, Química e Atômica (OCAWIU, sigla em inglês); a

18 A conversa ocorreu por correspondência entre um representante do Subescritório de Kahnawake e o então vice-presidente da IB-NWT, Richard Nerysoo. A carta foi incorporada como parte de um pacote de informações compilado em 1977 pela Assembleia Legislativa dos NWT para despertar a atenção pública sobre a natureza "radical" do movimento Dene por autodeterminação. Também incluída no pacote estava uma lista de leituras que o então diretor do programa de desenvolvimento comunitário da IB-NWT, Georges Erasmus, sugeriu que poderiam ser úteis na construção de uma "filosofia de desenvolvimento" para a Nação Dene. A lista incluía *Condenados da Terra*, de Frantz Fanon; *Pedagogia do Oprimido*, de Paulo Freire; *Retrato do colonizado precedido do retrato do colonizador*, de Albert Memmi; e *Revolução na Revolução*, de Régis Debray. Segundo Erasmus, essas fontes "alternativas" sobre desenvolvimento complementariam a pesquisa e as perspectivas baseadas nas comunidades: "Muitas alternativas devem ser analisadas", escreveu Erasmus em um memorando dirigido aos trabalhadores de campo Dene, "especialmente o exemplo de nossa cultura, a abordagem adotada por nossos antepassados em matéria de desenvolvimento, e distribuição de materiais e da propriedade. Talvez queiramos preservar alguns aspectos do modo antigo nesta era industrial". Georges Erasmus tornou-se presidente da IB-NWT no ano seguinte (1976) e atuou nessa função até 1983. O pacote de informações encontra-se em arquivo com o autor e pode ser localizado no Prince of Wales Northern Heritage Centre, Yellowknife, NWT.

CC BY NC SA

Oxfam Canadá; os Trabalhadores Siderúrgicos Unidos da América (USW, sigla em inglês); e o movimento "Waffle" do Novo Partido Democrático, à época conhecido por muitos críticos por seu "socialismo estridente" (Abel, 1993, p. 254).

Muitos, entretanto, se mostraram abertamente hostis à mensagem transformadora subjacente à nossa reivindicação. O então ministro dos Assuntos Índios, Judd Buchanan, por exemplo, desqualificou a Declaração Dene, afirmando tratar-se de uma "linguagem ininteligível [*gobbledegook*] que um estudante do décimo ano poderia ter escrito em 15 minutos" (Buchanan *apud* O'Malley, 1976, p. 98). Mesmo o respeitado líder Cree Harold Cardinal criticou severamente a Declaração, classificando-a como uma "intrusão do pensamento de esquerda que talvez esteja muito mais próxima da comunidade acadêmica de Toronto do que dos próprios Dene" (Cardinal, 1977, p. 15). Grande parte das críticas dirigidas à IB-NWT durante esse período expressava um sentimento semelhante, a saber, que a liderança Dene havia sido manipulada por radicais brancos do Sul e que, portanto, não estava agindo em defesa dos interesses de suas próprias bases. Segundo um colunista do *Edmonton Report*,

> Um Canadá perplexo [está] gradualmente despertando para o fato de que uma filosofia socialista radical se apoderou dos povos indígenas no vale do Mackenzie. Como é possível que esses nativos – cuja atuação política era, até agora, considerada praticamente inexistente – surjam de repente com inclinações tão avançadas de esquerda? (Byfield, 1977 *apud* Puxley, 2002, p. 9).

O público expressava percepções semelhantes. Como declarou um participante do Inquérito Berger:

> Grande parte [do] alvoroço (...) causado pela Irmandade Índia (...) [foi liderada] por brancos, e não pela maioria dos indígenas (...). [Os Dene] acreditavam ter obtido um excelente acordo [com o Tratado 11] e, até que a Irmandade Índia, com apoio dos brancos, começasse a agitar a situação, não existia problema algum (Demelt *apud* O'Malley, 1976, pp. 29-30).

O governo dos NWT contribuiu para esse clima de histeria ao sugerir que a IB-NWT "deveria ser renomeada como Esquerda Radical" (Government of the Northwest Territories, s.d. *apud* Coates; Powell, 1989, p. 112). Em determinado momento, chegaram inclusive a circular rumores por todo o Norte de que alguns membros da nossa comunidade estavam sendo treinados em táticas de "guerra de guerrilha"[19] e de que a Polícia Real Montada do Canadá (RCMP, sigla em inglês) havia empregado "operações secretas para se infiltrar na Irmandade" (Dene

19 Ver: Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1976, p. 1, 8. Essa informação foi obtida pela IB-NWT a partir de um relatório feito pelo Programa de Contrainteligência (COINTELPRO, sigla em inglês) do Escritório Federal de Investigação (FBI, sigla em inglês) dos Estados Unidos.

Nation, 1984, p. 29). Essas acusações racistas, que nos recordam do macarthismo, tiveram grande aceitação entre muitos não-indígenas durante a década de 1970 e inícios da década de 1980 (Coates; Powell, 1989, p. 113).

Para além das acusações de extremismo de esquerda, a maioria das autoridades governamentais rejeitou a posição Dene com base no argumento de que ela violava o valor liberal da igualdade que fundamenta a representação universal nas instituições políticas canadenses. Em um primeiro momento, a defesa mais veemente desse argumento veio da Assembleia Legislativa do governo dos NWT, que expressou suas preocupações em um documento de posição intitulado "Prioridades do Norte", apresentado ao Departamento de Assuntos Índios e Desenvolvimento do Norte em maio de 1977 (Government of the Northwest Territories, 1978, pp. 259-264). O documento denunciava explicitamente a reivindicação Dene, argumentando que ela resultaria no estabelecimento de uma jurisdição excludente, "com base na raça", no Norte do Canadá. Nas palavras da Assembleia Legislativa: "É por isso que o conceito de 'Estado nativo' é, e sempre será, totalmente inaceitável para o povo dos Territórios do Noroeste"; pois "lhe falta o necessário elemento da universalidade de participação nas instituições políticas por qualquer cidadão canadense que escolha viver nos Territórios [do Noroeste]"[20].

Em resposta à repetida acusação de racismo formulada pelo governo dos NWT, a IB-NWT submeteu uma segunda proposta ao governo federal em julho de 1977 (Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1978, pp. 265-266). Assim como sua predecessora, a "Proposta Metro" enfatizava a importância do reconhecimento e da autodeterminação para a Nação Dene. No entanto, ciente de que muitas pessoas haviam "interpretado de modo equívoco" o nosso "Acordo de Princípio" como discriminatório, a IB-NWT procurou "deixar claro", na nova reivindicação, que buscava a autodeterminação não apenas para os Dene, mas para *todos* os habitantes do Norte, e o "fim da opressão racial" enquanto tal, fosse ela a "opressão dos Dene por não-Dene, ou a opressão dos não-nativos por Dene" (Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1978, p. 265).

Para acomodar essa visão, a "Proposta Metro" recomendava que o Norte adotasse uma estrutura federativa descentralizada baseada nos seguintes princípios: que os NWT fossem divididos em três territórios geográficos, "um em que os Dene são a maioria, um em que os Inuit

20 Ver: Government of the Northwest Territories, 1978, p. 260, 262. A Assembleia Legislativa chegou ao ponto de irresponsavelmente sugerir que as recomendações de Thomas Berger equivaleriam ao estabelecimento de um regime de "*apartheid*" no Norte do Canadá: "Essas mesmas pessoas (i.e., os Dene e seus apoiadores) pensam que grande parte dos territórios deveria ser convertida em Estados raciais segundo linhas nativas. Como o Sr. Thomas Berger. Se você é a favor do que ele parece acreditar, então tem que apoiar algo que sempre foi abominável para os canadenses e viola a nossa história – separar as pessoas de acordo com sua raça. Em termos francos, apoie o Sr. Berger e terá que apoiar a África do Sul e sua política de *apartheid* – o desenvolvimento separado para cada uma de suas raças fundadoras" (*apud* Free South Africa Committee, 1977).

são a maioria e, finalmente, um em que os não-nativos são a maioria"; que cada um desses três territórios garantisse os direitos políticos de todos os seus cidadãos, através do estabelecimento de instituições governamentais baseadas nas respectivas tradições de cada grupo e em conformidade com os desejos e aspirações de suas respectivas bases; que cada governo territorial dividisse os poderes e se relacionasse com o governo federal de maneira semelhante à relação atualmente existente entre a federação e as províncias; e que uma estrutura de governança "Metro" ou "Nações Unidas" fosse "organizada pelos três novos governos para tratar de questões, problemas e programas de interesse comum". Sob esse modelo, cada governo recém-estabelecido seria responsável por enviar "representantes" para negociar "como iguais" com aqueles dos outros governos, "até que se alcançasse um acordo sobre qualquer atividade conjunta" (Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1978, p. 266). Por fim, em conformidade com os costumes Dene, as relações econômicas dentro do nosso território proposto não seriam ditadas pelo domínio do capital; ao contrário, todos os princípios e valores econômicos estabelecidos no "Acordo de Princípio" anterior continuariam sendo aplicáveis de forma integral na nova proposta.

Foi nesse momento que o Estado começou a se contrapor à nossa posição com uma concepção despolitizada de direitos "culturais" aborígenes, dissociada de qualquer noção substantiva de soberania indígena ou de economias políticas alternativas. No documento "Prioridades do Norte", por exemplo, o governo dos NWT argumentou que as reivindicações por terra deveriam ser utilizadas como um mecanismo para garantir o reconhecimento e a proteção dos interesses "culturais" aborígenes, mas somente se o Estado concordasse em "separar" a negociação dos direitos políticos à autodeterminação do processo. Para esse fim, a Assembleia propôs que uma "Carta de Direitos" nativa fosse incorporada à constituição dos NWT. Essa medida cumpriria duas finalidades: primeiro, serviria para "cristalizar" os direitos dos povos nativos no que se refere ao seu tradicional "uso e gozo" da terra; segundo, funcionaria para "preservar as línguas e culturas nativas por meio de alguma forma de legislação imutável" (Government of the Northwest Territories, 1978, pp. 259-262).

O governo federal avançou com uma posição semelhante em seu documento de opinião de 1977, intitulado "Desenvolvimento Político nos Territórios do Noroeste" (Office of the Prime Minister, 1978, pp. 211-283), que buscava oferecer "termos de referência detalhados" para orientar o recém-nomeado representante especial para o Desenvolvimento Constitucional nos Territórios do Noroeste, Charles (Bud) Drury (Office of the Prime Minister, 1978, p. 275). Assim como a Assembleia Legislativa, o governo federal declarou estar disposto a utilizar as reivindicações por terra como um instrumento para "salvaguardar" a "cultura" aborígene e permitir que os povos e comunidades aborígenes continuassem com suas práticas "tradicionais", "na medida em que assim o desejassem" (Office of the Prime Minister, 1978, p. 280). Posteriormente, o Canadá concordou em trabalhar de perto com os grupos nativos para desenvolver pro-

gramas em diversas áreas, incluindo educação, habitação e desenvolvimento econômico, bem como promover e proteger "outros interesses culturais", tais como "línguas índias e Inuit" e "direitos a atividades tradicionais, como caça, pesca e captura de animais" (Office of the Prime Minister, 1978, p. 279). Ao assegurar esses direitos, entretanto, o governo federal insistia que não apoiaria qualquer chamado ao estabelecimento de jurisdições políticas atribuídas "com base em diferenciações entre as pessoas em razão de sua raça"[21]. Em vez disso, Ottawa orientou Drury a considerar a "possível divisão dos Territórios do Noroeste" com base em questões "funcionais", "incluindo fatores econômicos, socioculturais e outros relevantes", mas excluindo "divisões e estruturas políticas" configuradas segundo linhas indígenas/não-indígenas (Office of the Prime Minister, 1978, p. 275). Assim, se os Dene quisessem participar do desenvolvimento constitucional do aparato político do Norte, teriam que fazê-lo em um nível local e subordinado dentro das instituições comuns e presumivelmente legítimas dos NWT (Russell, 1978, p. 297). Em suma, tanto para o governo dos NWT quanto para o governo do Canadá, os direitos culturais, e não os direitos políticos, constituíam a questão central a ser resolvida na negociação de uma reivindicação por terra dos Dene.

Em termos de economia política, ambos os níveis de governo buscaram apartar o reconhecimento das práticas culturais indígenas de qualquer esquema socioeconômico que pudesse perturbar a contínua acumulação de capital por meio do desenvolvimento da base de recursos do Norte. O governo dos NWT, por exemplo, simplesmente afirmou que "é quase certo que o desenvolvimento econômico de longo prazo dos Territórios do Noroeste dependerá da exploração e utilização de seu[s] recurso[s] naturai[s]" (Government of the Northwest Territories, 1978, p. 262). O reconhecimento das reivindicações culturais das Primeiras Nações seria permitido, mas apenas na medida em que tais reivindicações pudessem ser conciliadas com esse "modo de organização predominantemente de iniciativa privada" (Government of the Northwest Territories, 1978, p. 263). Numa linha semelhante, o governo federal sugeriu que, embora as reivindicações por terra proporcionassem aos "grupos nativos" compensações financeiras por quaisquer violações de seus direitos de propriedade, o "interesse nacional" do Canadá exigia que a Coroa "mantivesse a propriedade e o controle dos potencialmente significativos recursos não renováveis existentes nos Territórios do Noroeste". Quanto à intensidade do desenvolvimento capitalista do Norte, a Coroa, assim como a Assembleia Legislativa declarou que os negócios continuariam sem interrupções: "Tendo em vista as necessidades energéticas e de outros recursos que agora são reconhecidas como cada vez mais urgentes, o Governo deseja manter algum ímpeto na exploração e no desenvolvimento de recurso[s] não renovável[is] do Norte". Segundo a Coroa, as reivindicações por terra permitiriam que os

21 De forma um tanto reveladora, o governo federal passaria imediatamente a qualificar essa afirmação, declarando que não sancionaria "estruturas políticas" determinadas por raça, *a menos* que isso significasse "o estabelecimento de reservas sob a Lei Índia" (Office of the Prime Minister, 1978, p. 280).

Dene "desempenhassem um papel" nesse processo, mas de forma alguma lhes forneceriam a infraestrutura econômica e política necessária para bloquear ou efetivamente cultivar uma alternativa de caráter não exploratório (Office of the Prime Minister, 1978, p. 278).

Em vez de participar da investigação de Drury, a Nação Dene concordou em colaborar com a Associação Métis dos Territórios do Noroeste para construir uma proposta conjunta de acordo, apresentada ao governo federal em 1981. Intitulada *Public Government for the People of the North* [Governo Público para os Povos do Norte, em tradução livre do original em inglês], a proposta defendia a transferência de poderes para uma jurisdição "semelhante a uma província", denominada "Denendeh" (Dene Nation; Metis Association of the Northwest Territories, 1981, p. 3). Embora os Dene/Métis tenham evitado recorrer à linguagem explícita da autodeterminação, característica das duas reivindicações anteriores, o espírito do documento permanece, em grande parte, o mesmo. Por exemplo, a proposta exigia que a soberania fosse distribuída entre Denendeh e o governo federal de forma semelhante à atual distribuição de poderes entre as províncias e a federação, ainda que, em determinadas áreas (como pesca, relações familiares, comunicações e relações trabalhistas), Denendeh exigisse poderes atualmente reivindicados pelo governo federal. Aqui, a lógica era que esses campos constituíam dimensões fundamentais para a proteção e o desenvolvimento contínuo do "modo de vida" Dene (Dene Nation; Metis Association of the Northwest Territories, 1981, p. 7). A proposta também reivindicava a restituição de uma parcela significativa do território tradicional dos Dene, sobre o qual esse povo manteria o direito de uso, propriedade e gestão coletiva. A maior parte das terras restantes, com exceção das propriedades privadas já existentes, seria transferida ao governo de Denendeh e permaneceria sob sua autoridade jurisdicional.

Estruturalmente falando, Denendeh seria "semelhante a uma província", composta por dois níveis de governo: um nível territorial público, denominado Assembleia Nacional de Denendeh; e governos regionais no nível comunitário (Dene Nation; Metis Association of the Northwest Territories, 1981, p. 13). Denendeh não seria como uma província em outros aspectos, no entanto. Por exemplo, mais uma vez, os Dene recomendaram que, na tomada de decisões políticas, fosse instituída uma abordagem de democracia direta ou de "consenso" tanto a nível local como territorial (Dene Nation; Metis Association of the Northwest Territories, 1981, p. 13, pp. 21-23). Isso foi apresentado como uma alternativa culturalmente apropriada à forma de governo "elitista" e adversarial imposta pelo Sul aos habitantes do Norte. Além disso, com vistas a proteger permanentemente os direitos políticos e as liberdades dos cidadãos Dene, os Dene/Métis propuseram a criação de um "senado", que funcionaria como uma segunda câmara da Assembleia Nacional pública, com representação Dene garantida (Dene Nation; Metis Association of the Northwest Territories, 1981, p. 17). Para proteger os interesses de todos, os Dene/Métis propuseram a implementação de um período de residência de dez anos, após o qual seriam respeitados integralmente os direitos políticos dos cidadãos de Denendeh. Mas,

CC BY NC SA

independentemente de qualquer requisito de residência, o governo de Denendeh seria responsável por respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os seus cidadãos, particularmente os direitos previstos nas seções 18, 19, 21 e 22 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, do qual o Canadá é signatário (Dene Nation; Metis Association of the Northwest Territories, 1981, pp. 9-10).

Em termos de desenvolvimento econômico, Denendeh também funcionaria de modo distinto das províncias em diversos aspectos fundamentais. Por exemplo, o documento sugere que todo o desenvolvimento da terra e dos recursos siga os padrões estabelecidos em uma "Carta de Princípios Fundadores", que enfatizaria, entre outros aspectos, a manutenção de uma "relação harmoniosa entre os Dene e o meio ambiente físico" (Dene Nation; Metis Association of the Northwest Territories, 1981, p. 9). Dessa forma, os Dene/Métis afirmavam que o uso dos recursos naturais seria determinado "com base em uma 'sociedade que preserva' (*conserver society*)", com um "firme compromisso com os recursos renováveis". Mais uma vez, a construção de uma economia contemporânea comprometida com as práticas tradicionais de colheita e a produção de recursos renováveis constituiria um elemento crucial do desenvolvimento econômico dentro do novo território. Contudo, quando a exploração e o desenvolvimento da base de recursos não renováveis de Denendeh recebesse permissão para continuar, tais atividades somente seriam autorizadas se garantissem o "bem-estar coletivo dos povos e dos recursos de Denendeh" como um todo, "em oposição ao benefício econômico das empresas". Ainda, com o objetivo de garantir a autossuficiência econômica, os Dene/Métis propuseram que 10% de todas as receitas provenientes dos recursos do território fossem recolhidas e destinadas a um "Fundo do Patrimônio Dene", administrado pelos Dene através da estrutura institucional do Senado proposto. Os lucros remanescentes da renda proveniente de recursos não renováveis seriam redirecionados a programas voltados ao fortalecimento do setor de recursos renováveis, utilizados para cobrir o orçamento operacional do governo Denendeh nos níveis comunitário e territorial, e para reembolsar o governo federal pela assistência prestada na concessão de benefícios de seguro-desemprego, auxílios familiares e assim por diante. Tal como em suas antecessoras, a proposta sugere que todos os direitos de propriedade privada relativos às terras adquiridas antes da implementação do acordo sejam respeitados. Após essa data, contudo, o governo de Denendeh somente concederia títulos de propriedade por meio de contratos de arrendamento de longo prazo, mantendo as terras remanescentes sob regime de propriedade coletiva, em benefício de todos os cidadãos de Denendeh (Dene Nation; Metis Association of the Northwest Territories, 1981, p. 11).

Houve diversas reações à proposta de Denendeh. Algumas pessoas manifestaram indignação com o acordo proposto, alegando que este conferia uma proteção excessiva aos direitos e interesses dos Dene, enquanto ignorava aqueles da população não-nativa do Norte (Dene Nation, 1984, p. 42). Um dos estudos elaborados para o Comitê Especial sobre Desenvolvi-

mento Constitucional do governo federal chegou inclusive a sugerir que as restrições à propriedade privada recomendadas pela proposta poderiam ser interpretadas como uma violação daquilo que muitos habitantes do Norte consideravam um "direito inalienável" à propriedade privada (Aboriginal Rights and Constitutional Development Secretariat, 1982, p. 30). Outros, entretanto, interpretaram a proposta como uma "oportunidade única de participar de algo empolgante, uma oportunidade para que todas as pessoas do Norte se unam e construam um novo estilo de governo" (Dene Nation, 1984, p. 42).

CONCLUSÃO

Ao final, o governo federal permaneceu como um dos principais opositores da proposta de Denendeh. Diferentemente da posição estabelecida em sua própria política abrangente de reivindicações por terra, os Dene/Métis rejeitaram categoricamente a ideia de que os povos indígenas deveriam renunciar ou trocar seus direitos políticos e títulos de propriedade como pré-requisito para alcançar um acordo. A manutenção dessa posição fez com que as negociações se arrastassem até 1988, quando finalmente um novo "Acordo de Princípio" foi alcançado entre a Nação Dene, a Associação Métis e o governo do Canadá. O novo Acordo oferecia aos demandantes "a propriedade de mais de 181.000 quilômetros quadrados de terras, incluindo direitos sobre os recursos do subsolo em aproximadamente 10.000 quilômetros quadrados da área total, bem como um pagamento de $500 milhões ao longo de 15 anos como compensação pela perda do uso de terras no passado" (Abel, 1993, pp. 256-257). Para que o Acordo fosse implementado, entretanto, a Coroa exigiu duas condições. Primeiramente, que o reconhecimento dos direitos políticos indígenas fosse removido da mesa de negociações. Isso basicamente significava que a Nação Dene abandonaria sua insistência anterior, expressa na Declaração Dene e nas três propostas analisadas acima, de que um direito substantivo ao autogoverno fosse um componente fundamental de qualquer acordo territorial. A segunda condição era que os Dene/Métis concordassem em "ceder, liberar e renunciar" a quaisquer direitos e títulos aborígenes residuais sobre as demais terras dos NWT. A concessão feita pelos negociadores Dene/Métis foi de que qualquer reivindicação abrangente por terra inevitavelmente envolveria uma "troca" de "direitos [aborígenes] à terra" por um "conjunto claramente definido de direitos relacionados à terra e baseados na terra" (Dene/Metis Claims Secretariat, 1986, p. 8). Com relação a esse ponto, contudo, os participantes das negociações se recusaram a interpretar essa concessão como uma extinção de seus "direitos políticos", os quais eles "continuariam a negociar por meio de outros fóruns"[22].

22 Ver: Dene/Metis Claims Secretariat, 1986, p. 8. Após a mudança de liderança em 1983 de Georges Erasmus para Stephen Kakfwi, a Nação Dene tomou uma decisão estratégica de buscar o reconhecimento de direitos políticos por meio do governo territorial, e as questões de terras por meio da negociação da reivindicação territorial. Ver: Kulchyski, 2005, p. 87.

Em 9 de abril de 1990, dois anos após a assinatura do "Acordo de Princípio", representantes indígenas de toda Denendeh reuniram-se em uma assembleia geral especial realizada em Fort Rae, onde rubricaram um acordo final que incorporava uma cláusula de extinção, mas não um componente de autogoverno. Em julho desse mesmo ano, uma moção foi aprovada em outra assembleia geral, desta vez realizada em Dettah, para que "os direitos aborígenes e aqueles previstos em tratados fossem afirmados, e não extintos, no acordo abrangente de reivindicação" por terra (Devine, 1992, p. 15). A maioria dos delegados votou pela aprovação da moção e, ao fazê-lo, rejeitou o Acordo Final Dene/Métis ("Acordo de Princípio"). Sem dúvida frustrados com o caráter inegociável da posição da Coroa, os representantes Gwich'in opuseram-se à decisão majoritária e retiraram-se formalmente da assembleia geral. Seguindo o mesmo exemplo, os Sahtu retiraram-se da reivindicação semanas depois. Em reação a esses desdobramentos, a Coroa oficialmente deixou de financiar o Secretariado de Reivindicações por Terra da Nação Dene e então se ofereceu para negociar com esses grupos separadamente. Em 1992, os Gwich'in e, em 1993, os Sahtu, juntamente com os Métis, extinguiram seus direitos políticos e de título de terras ao assinarem acordos abrangentes com o Canadá. Estes marcaram o fim oficial do movimento nacional Dene por sua autodeterminação – movimento este por vezes instável e frágil (no entanto, unificado)[23].

As perspectivas indígenas do Norte sobre desenvolvimento econômico também passaram por transformações profundas nesse período. Essa mudança tornou-se particularmente evidente com o apoio dado, em finais da década de 1990, pela Primeira Nação Tlicho e Dene de Yellowknives aos megaprojetos de mineração de diamantes; e com a criação, em 2000, do Grupo Aborígine de Dutos (APG, sigla em inglês), organização que representa os interesses da maioria das regiões Dene dos NWT (com exceção de Dehcho). Desde então, o APG negociou a aquisição de um terço da participação no recém-proposto Projeto de Gás Mackenzie (MGP, sigla em inglês) – o qual promete ser um dos maiores e mais custosos projetos de gasoduto da história do Canadá, assim como o anteriormente proposto Duto do Vale do Mackenzie[24].

Talvez o aspecto mais interessante dessa nova versão do projeto do gasoduto Mackenzie é que muitos dos outrora jovens ativistas Dene que se opuseram a ele na década de 1970 passaram a apoiar ativamente o APG e, em alguns casos, se tornaram seus membros fundadores. O ex-chefe de Fort Good Hope, Frank T'Seleie, explicou sua mudança de perspectiva da seguinte maneira:

> Sabe, o mundo mudou muito nos últimos 25 anos. Em muitos aspectos, agora somos senhores de nossa própria casa. Muitos de nós resolvemos nossas rei-

23 Para uma discussão sobre a fragmentação da Nação Dene e do movimento nacionalista unificado, ver: Devine, 1992; Kulchyski, 2005, pp. 94-97.

24 Para discussões críticas sobre o MPG, ver: Cizek, 2005; Freeland; Simpson, 2007, pp. 9-11.

> vindicações por terra e temos o poder de garantir que esse duto seja construído da maneira correta. Claro, em alguns aspectos, eu me sinto desconfortável ao promover isso. Esse gás vai chegar ao Sul, talvez não hoje, nem amanhã. Mas vai chegar, e acho que não podemos nos dar ao luxo de ficar de fora (T'Seleie *apud* Struzik, 2001).

Se a acumulação primitiva representa o processo de expropriação por meio do qual relações sociais não capitalistas são transformadas ou integradas às relações de mercado, então parece que esse fenômeno adquiriu um impulso considerável no Norte nas últimas décadas. Ainda que a acumulação primitiva não mais pareça exigir a expropriação abertamente violenta das comunidades indígenas e de toda a sua ancoragem na terra e nos recursos, ela exige que ambos permaneçam abertos à exploração e ao desenvolvimento capitalista. A meu ver, é necessário considerar uma série de fatores inter-relacionados para compreender por que isso aconteceu no Norte, e eu gostaria de concluir destacando dois deles. O primeiro diz respeito a uma transformação significativa no discurso do "desenvolvimento sustentável" nos últimos 15 anos. Como argumenta Stuart Kirsch, um dos desafios mais urgentes enfrentados pelos povos indígenas tem sido "a velocidade com que o capital agora se apropria dos termos de sua crítica" (Kirsch, 2007, p. 304). Qualquer visita ao Norte demonstrará inequivocamente o grau com que o Estado e a indústria foram capazes de cooptar o discurso da "sustentabilidade" para promover sua visão compartilhada de desenvolvimento econômico. Em contraste com o discurso de sustentabilidade que fundamentava as reivindicações Dene examinadas anteriormente e que buscava estabelecer relações políticas e econômicas capazes de promover, ao longo do tempo, o bem-estar recíproco das pessoas, das comunidades e da terra, a sustentabilidade agora se refere primordialmente à sustentabilidade *econômica* da própria acumulação de capital. Quanto maior a vida útil projetada para um empreendimento – isto é, quanto mais prolongado for o período durante o qual um projeto pretende explorar as terras, os recursos e o trabalho de uma comunidade –, mais "sustentável" ele é considerado.

O segundo fator remete à preocupação de Fanon com as formas pelas quais o campo da política do reconhecimento pode modificar as posições subjetivas de povos e comunidades indígenas ao longo do tempo. Para além da inevitável armadilha da dívida na qual muitas Primeiras Nações se veem atadas devido às suas reivindicações por terra – o que pode forçá-las a abrir suas terras à exploração como uma solução econômica (Gordon, 2006, pp. 47-75) –, parece que o próprio processo de reivindicação por terra também contribuiu para sutilmente moldar como os povos indígenas passaram a pensar e agir em relação à terra. Como sugere Paul Nadasdy em seu trabalho com a Primeira Nação Kluane, no Yukon, "para participar do processo de negociação de um acordo de reivindicação por terra, os povos das Primeiras Nações precisam traduzir sua complexa relação recíproca com a terra para a linguagem da 'propriedade', igualmente complexa, porém muito diferente" (Nadasdy, 2002, p. 248). Aqui, eu sugiro que um dos efeitos negativos desse processo de tradução discursiva – profundamente

atravessado por relações de poder – tem sido uma reorientação do significado da autodeterminação para muitos (embora não para todos) povos indígenas do Norte. Trata-se de uma reorientação da luta indígena, outrora profundamente *informada* pela terra entendida como um sistema de relações recíprocas e obrigações mútuas (normatividade situada) – que, por sua vez, informava nossa crítica ao capitalismo no período analisado acima – para, cada vez mais, uma luta *pela* terra, compreendida agora como um recurso material a ser explorado no processo de acumulação de capital.

REFERÊNCIAS

ABEL, Kerry. *Drum Songs: glimpses of history*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1993.

ABELE, Frances. *The Berger Inquiry and the Politics of Transformation in the Mackenzie Valley*. Toronto, York University, Tese de Doutorado, 1983.

ABORIGINAL RIGHTS AND CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT SECRETARIAT. Discussion Paper on the Denendeh Government Proposal. Documento de trabalho preparado para o Special Committee of the Legislative Assembly on Constitutional Development, set. 1982.

ALFRED, Gerald (Taiaiake). *Heeding the Voices of Our Ancestors: Kahnawake and the rise of native nationalism*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 1995.

ALFRED, Gerald (Taiaiake). Deconstructing the British Columbia Treaty Process. *Balayi: Culture, Law and Colonialism*, n. 3, p. 37-66, 2001.

ALFRED, Gerald (Taiaiake). Sovereignty. In: BARKER, Joanne (org.). *Sovereignty Matters: locations of contestation and possibility in Indigenous struggles for self-determination*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2005.

ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities*. Londres: Verso, 1983.

ANGUS, Ian. *A Border Within: national identity, cultural plurality, and wilderness*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1997.

ASCH, Michael. The Dene Economy. In: WATKINS, Mel (ed.). *Dene Nation: the colony within*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

ASCH, Michael. The Economics of Dene Self-Determination. In: TURNER, David H.; SMITH, Gavin A. (eds.). *Challenging Anthropology*. Toronto: McGraw-Hill, 1980.

ASCH, Michael. Dene Self-Determination and the Study of Hunter-Gatherers in the Modern World. In: LEACOCK, Eleanor; LEE, Richard (eds.). *Politics and History in Band Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

BARNABY, George; KURSZEWSKI, George; CHEEZIE, Gerry. The Political System and the Dene. In: WATKINS, Mel (ed.). *Dene Nation: the colony within*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

BASSO, Keith. *Wisdom Sits in Places: language and landscape among the Western Apache*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1996.

BERGER, Thomas R. *Northern Frontier, Northern Homeland: the report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*. Vancouver: Douglas and McIntyre, 1977.

BLAKE, Philip. Statement to the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry. In: WATKINS, Mel (ed.). *Dene Nation: the colony within*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

BLONDIN, George. *When the World Was New: stories of the Sahtu Dene*. Yellowknife, N.W.T.: Outcrop Publishers, 1990.

BRODY, Hugh. *The Living Arctic: hunters of the Canadian North*. Vancouver: Douglas and McIntyre, 1987.

BRODY, Hugh. *Maps and Dreams*. Vancouver: Douglas and McIntyre, 1988.

BRODY, Hugh. *The Other Side of Eden: hunters, farmers and the shaping of the modern world*. Vancouver: Douglas and McIntyre, 2000.

CARDINAL, Harold. *The Rebirth of Canada's Indians*. Edmonton: Hurtig, 1977.

CIZEK, Petr. Northern Pipe Dreams and Nightmares: return of the Mackenzie Valley Pipeline. *Canadian Dimension*, mai./jun. 2005. Disponível em: http://canadiandimension.com/articles/1930. Acessado em 07 de agosto de 2026.

COATES, Kenneth; POWELL, Judith. *The Modern North: people, politics and the rejection of colonialism*. Toronto: James Lorimer and Company, 1989.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. *Study on Treaties, Agreements and Other Constructive Arrangements between States and Indigenous Populations*. Informe final de Miguel Alfonso Martínez, Relator Especial, Subcomissão de Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias, 51ª Sessão, 22 jun. 1999.

COX, Bruce Alden. Changing Perceptions of Industrial Development in the North. In: COX, Bruce Alden (ed.). *Native Peoples, Native Lands*. Ottawa: Carleton University Press, 1991.

CRESSWELL, Tim. *Place: a short introduction*. Nova York: Blackwell, 2004.

DACKS, Gurston. *A Choice of Futures: politics in the Canadian North*. Toronto: Methuen, 1981.

DACKS, Gurston. Worker-Controlled Native Enterprises: a vehicle for community development in Northern Canada. *Canadian Journal of Native Studies*, v. 3, n. 2, p. 289-310, 1983.

DAY, Richard J. F. Who Is This We That Gives the Gift? Native American Political Theory and the Western Tradition. *Critical Horizons*, v. 2, n. 2, p. 173-201, 2001.

DAY, Richard J. F. *Gramsci Is Dead: Anarchist Currents in the Newest Social Movements*. Ann Arbor, Mich.: Pluto Pres, 2005.

DELORIA Jr., Vine. *God Is Red: a native view of religion*. Golden, Colo.: Fulcrum Publishing, 1992.

DELORIA Jr., Vine. Power and Place Equal Personality. In: DELORIA Jr., Vine; WILDCAT, Daniel. *Power and Place: Indian education in America*. Golden, Colo.: Fulcrum Publishing, 2001.

DENE NATION. Dene Declaration. In: WATKINS, Mel (ed.). *Dene Nation: the colony within*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

DENE NATION. *Denendeh: a Dene celebration*. Yellowknife, N.W.T.: Dene Nation, 1984.

DENE NATION; METIS ASSOCIATION OF THE NORTHWEST TERRITORIES. *Public Government for the People of the North*. Yellowknife, N.W.T.: Dene Nation and Metis Association of the Northwest Territories, 1981.

DENE/METIS CLAIMS SECRETARIAT. *The Dene/Metis Land Claim: Information Package*. Yellowknife, N.W.T.: Dene/Metis Negotiations Secretariat, 1986.

DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT. *Statement on Claims of Indian and Inuit People*. Ottawa: Indian and Northern Affairs, 1973.

DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT. *Gwich'in Comprehensive Land Claims Agreement*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, Canadá, 1992.

DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT. *Sahtu Dene and Metis Comprehensive Land Claim Agreement*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, Canadá, 1993.

DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT. *Comprehensive Claims Policy and Status of Claims*. Ottawa, mar. 2002.

DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT. *NWT Plain Facts: on land and self-government, the Inuvialuit Final Agreement*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, Canadá, 2007a.

DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT. *Specific Claims: justice at last*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, Canadá, 2007b.

DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT. Tlicho Agreement – Highlights. [s.d.]. Disponível em: http://www.aadnc-aandc.gc.ca. Acessado em 07 de agosto de 2026.

DEVINE, Marina. The Dene Nation: coming full circle. *Arctic Circle*, mar./abr. 1992.

DICKERSON, Mark. *Whose North? Political change, political development, and self-government in the Northwest Territories*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1992.

DOSMAN, Edgar. *The National Interest: the politics of Northern Development, 1968-75*. Toronto: McClelland and Stewart, 1975.

ERASMUS, Bill. Foreword. In: IRLBACHER-FOX, Stephanie. *Finding Dahshaa: self-government, social suffering, and Aboriginal policy in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2009.

EVANS, Garth M. The Carrothers Commission Revisited. In: KEITH, Robert; WRIGHT, Janet (eds.). *Northern Transitions*. Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee, 1978.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Nova York: Verso, 2003.

FREELAND, Erin; SIMPSON, Jessica. Petro-Capitalism and the Fight for Indigenous Culture in Denendeh. *New Socialist*, n. 62, p. 9-11, 2007.

FREE SOUTH AFRICA COMMITTEE. *Dene Nation: Apartheid?* Edmonton: Free South Africa Committee, University of Alberta, 1977.

FUMOLEAU, Rene. *As Long as This Land Shall Last: a history of Treaty 8 and Treaty 11, 1870-1939*. Calgary: University of Calgary Press, 2004.

GORDON, Todd. Canada, Empire and Indigenous Peoples in the Americas. *Socialist Studies*, v. 2, n. 1, p. 47-75, 2006.

GOVERNMENT OF THE NORTHWEST TERRITORIES. Priorities for the North: a submission to the honourable Warren Allmand, Minister of Indian Affairs and Northern Development. In: KEITH, Robert F.; WRIGHT, Janet B. (eds.). *Northern Transitions*. Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee, 1978.

GREEN, Joyce. Decolonization and Recolonization. In: CLEMENT, Wallace; VOSKO, Leah (eds.). *Changing Canada: political economy as transformation*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2003.

HELM, June. *The People of Denendeh: an ethnohistory of the Indians of Canada's Northwest Territories*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2000.

HOBSBAWM, Eric; RANGER, Terence (eds.). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

INDIAN BROTHERHOOD OF THE NORTHWEST TERRITORIES. *Annual Report, 1975*. Yellowknife, N.W.T.: Indian Brotherhood of the Northwest Territories, 1975.

INDIAN BROTHERHOOD OF THE NORTHWEST TERRITORIES. The FBI War Game and the NWT. *Native Press*, 12 nov. 1976.

INDIAN BROTHERHOOD OF THE NORTHWEST TERRITORIES. A Proposal to the Government and People of Canada. In: WATKINS, Mel (ed.). *Dene Nation: the colony within*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

INDIAN BROTHERHOOD OF THE NORTHWEST TERRITORIES. Metro Proposal. In: KEITH, Robert F.; WRIGHT, Janet B. (eds.). *Northern Transitions*. Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee, 1978.

INSTITUTE FOR PSYCHO-POLITICAL RESEARCH AND EDUCATION. Political Development in the Northwest Territories. In: KEITH, Robert F.; WRIGHT, Janet B. (eds.). *Northern Transitions*. Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee, 1978.

JOHNSON, Martha; RUTTAN, Robert A. *Traditional Dene Environmental Knowledge*. Hay River, N.W.T.: Dene Cultural Institute, 1993.

KETILSON, Lou; MacPHERSON, Ian. *Aboriginal Co-operatives in Canada: current situation and potential for growth*. Saskatoon: Centre for the Study of Co-operatives, 2001.

KIRSCH, Stuart. Indigenous Movements and the Risks of Counter Globalization. *American Ethnologist*, v. 34, n. 2, p. 303-305, 2007.

KULCHYSKI, Peter. Like the Sound of a Drum: Aboriginal cultural politics in Denendeh and Nunavut. Winnipeg: University of Manitoba Press, 2005.

KUOKKANEN, Rauna. *The Politics of Form and Alternative Autonomies: Indigenous women, subsistence economies, and the gift paradigm*. Hamilton: Institute on Globalization and the Human Condition, McMaster University, 2007.

LEGAT, Allice. *Walking the Land, Feeding the Fire: knowledge and stewardship among the Tlicho Dene*. Tucson: University of Arizona Press, 2012.

MALLOCH, Lesley. *Dene Government: past and future*. Yellowknife, N.W.T.: Western Constitutional Forum, 1984.

MARX, Karl. The German Ideology. In: McLELLAND, David (ed.). *Karl Marx: selected writings*. Nova York: Oxford University Press, 1987.

McNAY, Lois. *Against Recognition*. Londres: Polity, 2008.

MORRIS, Miggs Wynne. *Return to the Drum: Teaching among the Dene in Canada's North*. Edmonton: NeWest Press, 2000.

NADASDY, Paul. "Property" and Aboriginal Land Claims in the Canadian Subarctic: Some Theoretical Considerations. *American Anthropologist*, v. 104, n. 1, p. 247-261, 2002.

NADASDY, Paul. The Gift in the Animal: the ontology of hunting and human-animal sociality. *American Ethnologist*, v. 34, n. 1, p. 25-43, 2007.

OFFICE OF THE PRIME MINISTER. Political Development in the Northwest Territories. In: KEITH, Robert F.; WRIGHT, Janet B. (eds.). *Northern Transitions*. Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee, 1978.

O'MALLEY, Martin. *Past and Future Land: an account of the Berger Inquiry into the Mackenzie Valley Pipeline*. Toronto: Peter Martin Associates Limited, 1976.

PUXLEY, Peter. *A Model of Engagement: reflections of the 25th anniversary of the Berger Report*. Ottawa: Canadian Policy Research Network, 2002.

RE: PAULETTE AND REGISTRAR OF LAND TITLES (No. 2). 42 D.L.R. (3d) 8; [1973] 6 W.W.R. 97 (N.W.T. S.C.), 1973.

RUSSELL, Peter. An Analysis of Prime Minister Trudeau's Paper on Political Development in the Northwest Territories. In: KEITH, Robert F.; WRIGHT, Janet B. (eds.). *Northern Transitions*. Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee, 1978.

RUTTAN, Robert; T'SELEIE, John. *Renewable Resource Potentials for Alternative Development in the Mackenzie River Region*. Relatório preparado para a Indian Brotherhood of the NWT e a Metis Association of the NWT, 1976.

RYAN, Joan. *Doing Things the Right Way: Dene traditional justice in Lac La Martre, NWT*. Calgary: University of Calgary Press, 1995.

SLOWEY, Gabrielle. *Navigating Neoliberalism: self-determination and the Mikisew Cree First Nation*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2008.

SMITH, Andrea. Native American Feminism, Sovereignty, and Social Change. *Feminist Studies*, v. 31, n. 1, p. 116-132, 2005.

STATISTICS CANADA. *2001 Census Analysis Series – A Profile of the Canadian Population: where we live*. Ottawa: Government of Canada, 2001.

STRUZIK, Ed. Things Change in 25 Years Says Anti-Pipeline Activist: Frank T'Seleie Is Now in Favor of a Pipeline along the Mackenzie. *Edmonton Journal*, 07 jul. 2001.

SUTTON, C. Gerald. Aboriginal Rights. In: WATKINS, Mel (ed.). *Dene Nation: the colony within*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

THORNTON, Thomas F. *Being and Place among the Tlingit*. Seattle: University of Washington Press, 2008.

USHER, Peter J. The Class System, Metropolitan Dominance, and Northern Development in Canada. *Antipode*, v. 8, n. 3, p. 28-32, 1976.

USHER, Peter J. The North: One Land, Two Ways of Life. In: McCANN, L. D. (ed.). *Heartland and Hinterland: a geography of Canada*. Scarborough, Ont.: Prentice-Hall, 1982a.

USHER, Peter J. Staple Production and Ideology in Northern Canada. In: MELODY, W. H.; SALTER, L.; HEYER, P. (eds.). *Culture, Communications and Dependency*. Norwood, N.J.: Ablex Publishing, 1982b.

USHER, Peter J. Northern Development, Impact Assessment, and Social Change. In: DICK, Noel; WALDRAM, James (eds.). *Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1993.

USHER, Peter J. Environment, Race and Nation Reconsidered: reflections on Aboriginal land claims in Canada. *Canadian Geographer*, v. 47, n. 4, p. 365-382, 2003.

WIDDOWSON, Frances. Comentário sobre: KULCHYSKI, Peter. "With friends like this, aboriginal people don't need enemies". *Canadian Dimension*, 15 mar. 2010. Disponível em: http://canadiandimension.com. Acessado em 07 de agosto de 2026.

WIDDOWSON, Frances; HOWARD, Albert. *Disrobing the Aboriginal Industry: the deception behind Indigenous cultural preservation*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2007.

WOOLFORD, Andrew. *Between Justice and Certainty: treaty-making in British Columbia*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2005.

ZOE, Sally Anne; CHOCOLAT, Madelaine; LEGAT, Allice. *Tlicho Nde: the importance of knowing*. Artigo de pesquisa não publicado preparado para o Dene Cultural Institute, Dogrib Treaty 11 Council e BHP Diamonds Inc., 1995.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.22038

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

"A soberania ainda é o nome do jogo": teorização indígena e o entrelaçamento estratégico nos discursos políticos Māori[1]

Valentin Clavé-Mercier
Universidade Complutense de Madrid
Madrid, Espanha
E-mail: clavemercier.val@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8025-8305

Tradução:

Claudia Sofia Jiménez Montalvo
E-mail: sofia.jimenez4337@outlook.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4449-3404

Revisão técnica:

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

1 Esta é uma tradução do artigo '*Sovereignty is still the name of the game': Indigenous theorising and strategic entanglement in Māori political discourses*, de Valentin Clavé-Mercier, publicado em 2024 na *Review of International Studies*, vol. 51, n.1. A tradução conta com as devidas autorizações do autor e da revista.

Resumo: Nas últimas décadas, a soberania tem sido alvo de crescente escrutínio acadêmico por ser uma noção eurocêntrica antitética às políticas emancipatórias, o que tem levado estudiosos da teoria crítica a defenderem a superação ou mesmo o abandono do conceito. Por mais paradoxal que possa parecer, a soberania continua sendo, no entanto, um ideal atraente para muitos povos colonizados. Ativistas e acadêmicos indígenas têm se reapropriado ativamente da linguagem da soberania para sintetizar e promover as aspirações políticas indígenas. Este artigo discute como os Māori, povo indígena de Aotearoa/Nova Zelândia, transitam por suas relações com o conceito em seus discursos políticos contemporâneos na busca pela autogovernança. Com base em entrevistas com líderes, acadêmicos e ativistas Māori, o artigo oferece perspectivas empíricas sobre o engajamento do pensamento político indígena com a ideia de soberania. O estudo evidencia uma ambivalência que oscila entre a rejeição e a rearticulação, presente tanto nas teorizações indígenas quanto na política Māori. A partir de uma análise das estratégias conceituais Māori contemporâneas, este artigo sugere que a noção de "entrelaçamento estratégico" de Yarimar Bonilla oferece uma base produtiva para compreender a mobilização do conceito de soberania pelos atores Māori analisados e, possivelmente, por povos indígenas além de Aotearoa. Assim, este artigo destaca a relevância contínua do marco analítico da soberania, tanto analítica quanto politicamente, para um engajamento significativo com as políticas indígenas contemporâneas.

Palavras-chave: políticas indígenas; soberania indígena; teoria indígena; Māori; soberania; entrelaçamento estratégico.

'Sovereignty is still the name of the game': Indigenous theorising and strategic entanglement in Māori political discourses

Abstract: In recent decades, sovereignty has come under increased academic scrutiny for being a Eurocentric notion antithetical to emancipatory politics, leading critical theory scholars to call for an overcoming or even abandonment of the concept. Paradoxical as it may seem, it nonetheless remains an appealing ideal for many colonised peoples. Indigenous activists and scholars have actively re-appropriated the language of sovereignty to encapsulate and advance Indigenous political aspirations. This paper discusses how Māori, Aotearoa/New Zealand's Indigenous people, navigate their relations to the concept in their contemporary political discourses pursuing self-governance. Building on interviews with Māori leaders, scholars, and activists, it offers empirical insights into Indigenous political thought's engagement with the idea of sovereignty. It highlights an ambivalence oscillating between rejection and rearticulation present both in Indigenous theorising and Māori politics. From an analysis of Māori contemporary conceptual strategies, this paper suggests that Yarimar Bonilla's notion of 'strategic entanglement' offers a productive account to comprehend the approached Māori actors' deployment of the sovereignty concept, and possibly that of Indigenous peoples beyond Aotearoa. This paper thus highlights the continued relevance of the sovereignty framework, both analytically and politically, to meaningfully engage with contemporary Indigenous politics.

Key-words: indigenous politics; indigenous sovereignty; indigenous theory; Māori; sovereignty; strategic entanglement.

«La soberanía sigue siendo el nombre del juego»: teorización indígena y entrelazamiento estratégico en los discursos políticos maoríes

Resumen: En las últimas décadas, la soberanía ha sido objeto de un creciente escrutinio académico por considerarse una noción eurocéntrica, antitética a las políticas emancipatorias, lo que ha llevado a autores y autoras de la teoría crítica a proponer la superación o incluso el abandono del concepto. Por paradójico que pueda parecer, sigue siendo, sin embargo, un ideal atractivo para muchos pueblos colonizados. Activistas y académicos indígenas han reapropiado activamente el lenguaje de la soberanía para expresar y promover las aspiraciones políticas indígenas. Este artículo analiza cómo los maoríes, pueblo indígena de Aotearoa/Nueva Zelanda, se relacionan con este concepto en sus discursos políticos contemporáneos orientados a la búsqueda del autogobierno. A partir de entrevistas con líderes, académicos y activistas maoríes, ofrece aportes empíricos sobre la manera en que el pensamiento político indígena se vincula con la idea de soberanía. El artículo pone de relieve una ambivalencia que oscila entre el rechazo y la rearticulación, presente tanto en la teorización indígena como en la política maorí. A partir del análisis de las estrategias conceptuales contemporáneas maoríes, este artículo sugiere que la noción de «entrelazamiento estratégico» (*strategic entanglement*) de Yarimar Bonilla ofrece una perspectiva productiva para comprender el uso del concepto de soberanía por parte de los actores maoríes aquí analizados y, posiblemente, también por parte de pueblos indígenas más allá de Aotearoa. De este modo, el artículo destaca la relevancia persistente del marco de la soberanía, tanto en términos analíticos como políticos, para abordar de manera significativa la política indígena contemporánea.

Palabras clave: política indígena; soberanía indígena; teoría indígena; maoríes; soberanía; entrelazamiento estratégico.

Recebido em: 30/05/2026
Aceito em: 10/08/2026

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o conceito de soberania tem sido alvo de crescente escrutínio por diversas disciplinas acadêmicas e escolas de pensamento. Em particular, os estudos de teoria crítica têm chamado a atenção para as raízes coloniais da concepção paradigmática de soberania e para a sua relação antitética com as políticas emancipatórias. Essa insatisfação acadêmica generalizada levou a inúmeros apelos e propostas para superar esse conceito. No entanto, por mais paradoxal que possa parecer, a soberania destaca-se como uma importante aspiração política e estratégia conceitual em muitas lutas indígenas e na teoria política indígena. Ela continua sendo uma abordagem atraente para articular e afirmar a singularidade e a existência contínua de comunidades políticas indígenas cujos poderes políticos preexistiam aos estados coloniais e permanecem independentes deles (Barker, 2005a; Kauanui, 2018; Mikaere, 2011).

Frequentemente, o que os atores indígenas propõem através do discurso da soberania é uma modalidade diferente daquela contida na concepção paradigmática da soberania do Estado moderno (Bauder; Mueller, 2023; Clavé-Mercier, 2022). Porém, o peso do legado colonial desse conceito e as críticas dirigidas à sua inadequação para articular políticas emancipatórias parecem deixar pouco espaço para uma reapropriação conceitual. Consequentemente, as concepções e reivindicações de soberania dos povos indígenas raramente são levadas a sério ou abordadas em seus próprios termos. Os debates políticos, o imaginário público e a pesquisa acadêmica frequentemente os interpretam mal ou simplesmente os ignoram, revelando assim as limitações do pensamento político moderno paradigmático na compreensão de modelos alternativos de soberania.

Portanto, a partir de uma perspectiva da política indígena decolonial, isso remete a uma questão amplamente debatida no pensamento anticolonial e que permanece atual: o que se deve fazer com a linguagem do colonizador (Césaire, 2000; Fanon, 1967; Lorde, 2007)? Os movimentos políticos de base frequentemente enfrentam essa mesma tensão na execução de sua própria práxis política. Por um lado, as categorias normativas da modernidade política universalizada contêm legados coloniais mais ou menos evidentes que, provavelmente, reproduzirão a condição colonial se forem utilizadas acriticamente e sem controle. Por outro lado, talvez seja possível ressignificar e reformular essas categorias para atender a interesses e projetos alternativos. Não é tão certo que as ferramentas do mestre devam ser descartadas por completo.

Este artigo destaca que os termos deste debate se aplicam de forma semelhante ao uso do conceito de soberania nos discursos e práticas políticas indígenas. A contribuição concreta deste artigo reside na exploração de como os Māori[2] — nome coletivo que engloba

2 Nota da revisora: optamos por utilizar o termo Māori sempre com inicial maiúscula, como apresentado no original.

os numerosos *iwi* (tribos/nações) e *hapū* (subtribos) que compõem os povos indígenas de Aotearoa/Nova Zelândia — articulam sua relação com o conceito de soberania em sua busca contemporânea por autogovernança. Com base nos resultados de um estudo empírico realizado com alguns setores de Te Ao Māori (o mundo/sociedade Māori), sugiro que o lugar ocupado pelo conceito de soberania na política Māori contemporânea é caracterizado pelo que Yarimar Bonilla definiu como um "entrelaçamento estratégico", uma atitude política definida simultaneamente pelo distanciamento e pelo engajamento (Bonilla, 2015). As reflexões dos interlocutores Māori apresentadas a seguir revelam o potencial para uma redefinição da soberania precisamente através de um engajamento com sua linguagem e prática. No entanto, este artigo não analisa o conteúdo específico da reformulação Māori, mas sim as complexidades de suas relações discursivas contínuas com a ideia de soberania. Nesse sentido, aborda uma tensão recorrente nos estudos decoloniais entre, por um lado, as aspirações de escapar das restrições epistêmicas, das ontologias políticas e da metafísica da Euromodernidade e, por outro lado, a necessidade, muitas vezes urgente, de abordar as realidades sociopolíticas práticas do que significa a vida indígena em um contexto colonizado. A ideia e a prática de um "entrelaçamento estratégico" são apresentadas como uma espécie de meio-termo que evita uma dicotomia simplista entre os dois. Como consequência, o artigo argumenta que uma rejeição categórica da soberania como parte da linguagem de uma emancipação crítica das deficiências da modernidade política ocidental representaria uma forma adicional de violência política e epistêmica contra os povos indígenas. De fato, e como o exemplo da política Māori contemporânea demonstrará, a soberania continua sendo uma lente importante para teorizar sobre as lutas e a resistência indígena.

Em primeiro lugar, analiso brevemente as principais correntes críticas ao conceito de soberania na literatura internacional, prestando especial atenção aos debates acadêmicos indígenas sobre o uso da linguagem da soberania em contextos de colonização de povoamento (*settler-colonial*). Neste contexto, sugiro abaixo que a ambivalência da literatura indígena entre rejeição e ressignificação pode ser interpretada como um exemplo de "entrelaçamento estratégico" discursivo. Antes de aprofundar a análise dos materiais empíricos, a terceira seção oferece uma introdução contextual à política de soberania Māori e ao tratamento do conceito na literatura Māori. Por fim, exploro criticamente as estratégias conceituais Māori em relação à soberania e defendo a abordagem esclarecedora da lente do "entrelaçamento estratégico" para compreender o lugar da soberania na política Māori contemporânea. Ao estabelecer a relevância contínua da soberania na política Māori, justifico a importância desse conceito tanto na prática política quanto na academia para abordar de forma genuína e precisa as reivindicações e aspirações indígenas.

Os resultados aqui apresentados baseiam-se em trinta entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2019 e 2021 com interlocutores-chave envolvidos na política contemporânea de

soberania Māori[3]. Cabe ressaltar que a ideia de *tino rangatiratanga* — ou soberania Māori — e o projeto político que ela sintetiza são, eles mesmos, objeto de controvérsia dentro de Te Ao Māori. Este artigo examina a política Māori que concebe e articula o *tino rangatiratanga* como um nexo de "estratégias radicais e de amplo alcance para a mudança", em oposição a outras concepções que adotam orientações eleitorais ou capitalistas, por exemplo (Poata-Smith, 2005, p. 214). Os perfis dos participantes variavam de acadêmicos a jornalistas, educadores, advogados, trabalhadores *iwi* e/ou ativistas, e suas idades variavam da casa dos vinte aos setenta anos. Entre eles, havia 17 mulheres e 13 homens de diversas origens socioeconômicas, afiliações *iwi* e locais de residência[4]. Estas entrevistas foram concebidas como espaços de teorização política entre o pesquisador e os próprios interlocutores, com o objetivo de facilitar uma coprodução dialógica do conhecimento sobre a questão da soberania[5]. Isso segue a descrição feita pelo acadêmico aborígine Tyson Yunkaporta (2020) da conversa como uma ferramenta crucial na produção do conhecimento indígena. Independentemente de serem ou não acadêmicos, os interlocutores eram, portanto, considerados teóricos por direito próprio, que construíram ativamente argumentos teóricos por meio do diálogo.

A metodologia geral de pesquisa foi inspirada nos paradigmas de investigação decolonial e insurgente (Gaudry, 2011; Smith, 1999), especialmente no que se refere a dar prioridade ao compromisso com as cosmovisões, os conhecimentos e as aspirações Māori, sem validá-los de acordo com os padrões ocidentais, e a facilitar uma participação ativa e uma interação relacional com meus interlocutores no processo de pesquisa. O compromisso ético para com os meus interlocutores foi assegurado por meio do contato regular após as entrevistas, em que foram convidados a comentar e refletir sobre as transcrições das entrevistas e minha interpretação de suas palavras. Um relatório final da pesquisa foi compartilhado com todos eles, recebendo, em geral, um retorno positivo, especialmente por abordar o pensamento e as práticas políticas Māori como fontes centrais do debate acadêmico. No entanto, sou um pesquisador branco e europeu que vive e trabalha entre a Espanha e o Reino Unido, dois dos principais bastiões do projeto imperial ocidental. É possível que essa posição e as exigências do contexto acadêmico ocidental (ou ocidentalizado) tenham limitado, de certa forma, a plena aplicação da pesquisa decolonial e coproduzida. Ao beneficiar-me simultaneamente dos privilégios da minha branquitude e alegar engajamento em um trabalho decolonial, reconheço encontrar-me em uma constelação incômoda de configurações sociais e relações de poder. No entanto, subscrevo a defesa de Svirsky (2017) quanto à possibilidade de um estudo anticolonial da re-

3 Para mais sobre a "política da soberania", ver Clavé-Mercier (2022).

4 A maioria dos meus interlocutores vieram de Te Ika-a-Maū i (a Ilha Norte), com uma importante representação de iwi e hapū das suas regiões setentrionais.

5 Direitos e obrigações recíprocos foram estabelecidos por meio de compromissos éticos explícitos supervisionados pela Universidade de Aberdeen e por um supervisor de pesquisa de campo da Universidade de Auckland.

sistência indígena, em contextos de colonialismo de povoamento (*settler-colonial*), conduzido por pesquisadores não indígenas. O binarismo empírico dificilmente constituiria uma solução decolonial. Recuso-me a ceder a esse desconforto de uma forma que recentre a branquitude, comprometendo-me, em vez disso, com a responsabilidade de usar essa posição privilegiada para desmantelar seus próprios fundamentos estruturais e teóricos. Dedicar minha atividade de pesquisa a desmantelar a posição privilegiada do "Ocidente" e da branquitude como uma "voz teórica universal" (Monahan, 2011, p. 14) é uma expressão desse compromisso.

REJEITAR, SUPERAR OU REAPROPIAR A SOBERANIA?

A soberania estatal moderna permanece como um marco cognitivo predominante tanto nos estudos acadêmicos contemporâneos quanto na práxis política. No entanto, a literatura internacional no campo das Relações Internacionais (RI) e da Teoria Política tem sido cada vez mais caracterizada por avaliações críticas da soberania em sua forma estatal moderna. Pesquisadores de diversas áreas teóricas têm analisado suas deficiências e suas ligações com alguns dos principais dilemas da modernidade política (Agnew, 2009; O'Sullivan, 2021; Prokhovnik, 2007). Com base na observação do status cada vez mais questionado do Estado-nação soberano diante das significativas transformações políticas e econômicas do novo milênio, juntamente com a aparente impossibilidade acadêmica de definir a essência da soberania de maneira consensual, vários acadêmicos têm defendido o abandono completo do conceito devido à sua incapacidade de resumir o mundo em que vivemos (Latham, 2000; Ward, 2003).

Em uma linha diferente, mas com resultados semelhantes, estudiosos críticos das RI têm destacado as raízes e ramificações eurocêntricas e coloniais da concepção paradigmática da soberania. Tanto no debate público quanto na literatura acadêmica dominante, a soberania tem sido associada a modelos políticos, ontologias e valores originados no hemisfério ocidental e na Euromodernidade. Além do mais, o conceito foi moldado historicamente pelas invasões coloniais e foi mobilizado como instrumento de colonização em si (Anghie, 2005; Bonilla, 2017). Através da naturalização de uma divisão racial e civilizatória no seio da doutrina da soberania, esta foi simultaneamente reivindicada por colonos e potências coloniais, ao passo que foi negada e tornada inalcançável para os povos indígenas. Mais do que um mero artifício semântico, isso foi essencial para viabilizar e legitimar a despossessão indígena (Barker, 2005b). Em suma, a soberania "não precedeu ou geriu as diferenças culturais; pelo contrário, a soberania foi construída a partir do confronto entre diferentes culturas e, pelo menos no confronto colonial, da apropriação por uma cultura dos poderosos termos 'soberania' e 'lei'" (Anghie, 2005, p. 311). Linda Tuhiwai Smith denuncia de forma semelhante essa "apropriação da soberania" (Smith, 1999, p. 27) pelo Ocidente. Por um lado, os processos de colonização significaram uma apropriação política das comunidades políticas indígenas. Por outro lado, a

naturalização e universalização da concepção euromoderna da soberania equivaleram a uma apropriação teórica.

As ramificações dessa apropriação euromoderna chegaram até mesmo às chamadas ondas de descolonização e à construção das "soberanias pós-coloniais". Os países "descolonizados" não apenas tiveram acesso a uma soberania de segunda classe, diferente daquela reivindicada pelas potências ocidentais, mas sua construção das configurações de poder, autoridade e identidade política foi limitada pelas estruturas metafísicas, políticas e civilizacionais embutidas na concepção euromoderna paradigmática da soberania (Anghie, 2005; Grovogui, 1996). A promessa emancipadora que muitos povos colonizados viam no reconhecimento de sua soberania revelou-se, assim, como um artifício que mantinha as lógicas de desapropriação e imposição, reproduzindo as desigualdades e exclusões inerentes à concepção euromoderna. Em contextos de colonialismo de povoamento, que permaneceram imunes às chamadas "ondas de descolonização", a ordem jurídica internacional vigente, erigida sobre legados coloniais, continua a reproduzir os povos indígenas como não soberanos, uma ficção jurídica frequentemente referendada pelos tribunais nacionais (Clavé-Mercier, 2018). Devido, em parte, a esse entrelaçamento com a colonialidade e por sua construção e mecanismos de poder, estudiosos da teoria crítica têm defendido a impossibilidade de conciliar a soberania com a política emancipadora e proposto a superação completa do conceito (Agamben, 1998; Cocks, 2014; Guardiola-Rivera, 2010).

Como resultado, inúmeros modelos e conceitos foram propostos para repensar e superar a soberania, ou para refletir modelos e realidades políticas diferentes de sua forma paradigmática. Por questões de escopo, é impossível nesta seção abordar em profundidade esse léxico da soberania em constante expansão. A título de ilustração, termos como soberanias "divididas", "paralelas", "múltiplas" ou "plurais" provavelmente virão à mente do leitor. O principal problema que as reivindicações e aspirações políticas indígenas enfrentam com esses modelos é que eles frequentemente "se baseiam na ideia de que a soberania estatal permanece inalterada pela adição de novas soberanias" (Shadian, 2010, p. 493). Portanto, a soberania estatal, enraizada no colonialismo e baseada na desapropriação indígena, pode perdurar praticamente sem perturbações. Críticas semelhantes podem ser dirigidas às propostas de "pós-soberania" (Keating, 2001; MacCormick, 1999), no sentido de que elas não se envolvem em uma transformação filosófica e política profunda da soberania do Estado moderno, mas parecem se limitar a uma adição de ordens normativas subnacionais e supranacionais para restringi-la e complementá-la. Em alternativa, o termo "não soberania" tem sido usado para enfatizar a interdependência inerente à experiência humana (Berlant, 2011), para encapsular um horizonte normativo relacional no qual a dominação estaria ausente (Cocks, 2014), ou para se referir a formas de governo que não adotam — ou não podem adotar — a forma de Estado soberano (Mulder, 2018). Finalmente, estudiosos apresentaram projetos soberanos que bus-

cam explicitamente uma alternativa às estruturas de autoridade e às coordenadas da soberania paradigmática como "contrassoberania" (Gazit; Latham, 2014; Mann, 2016; Rosamond, 2017). Infelizmente, essa formulação tende a reduzir a resistência a uma resposta mecânica à dominação e perpetua o pensamento binário.

Embora essas alternativas conceituais possam ser — e tenham sido — utilizadas para enquadrar as reivindicações de soberania indígena, têm importantes limitações teóricas e discursivas ao fazê-lo. A principal razão para essa inadequação é uma conflação subjacente do conceito de soberania com a sua concepção paradigmática, os quais, de outro modo, são precisamente diferenciados por acadêmicos pós-estruturalistas das Relações Internacionais (Prokhovnik, 2007; Shaw, 2008; Walker, 1993). As concepções são múltiplas e diferem no tipo de trabalho político que se busca realizar com a mobilização do conceito. "A soberania, como conceito, é política na medida em que seu próprio trabalho enquanto conceito está intimamente ligado à condição da política, ao conteúdo da política, ao contexto da política e aos limites da política" (Prokhovnik, 2007, p. 169). Cada concepção concorrente é informada por e sustenta certas ontologias, aspirações e implicações políticas, orientando, assim, suas próprias reivindicações sobre a configuração da autoridade e o ordenamento político que uma determinada comunidade política deve adotar. A soberania de Estado (euro)moderna paradigmática é apenas uma articulação historicamente e culturalmente específica do conceito. Embora as resoluções filosóficas e políticas específicas oferecidas por essa concepção possam ser consideradas insatisfatórias — especialmente para a configuração de sistemas de governança indígena —, isso não torna a questão da soberania totalmente irrelevante. De fato, a política da soberania é um espaço fundamental para a luta política, uma vez que a fixação de uma determinada concepção está fundamentalmente ligada à definição e à estruturação da realidade política em que vivemos.

A articulação de conceitos baseados na negação da soberania pode obscurecer sua relevância contínua na configuração do mundo político em que vivemos e, portanto, desviar a atenção da necessidade de desafiar e confrontar a soberania do Estado moderno, para que horizontes políticos alternativos se materializem. Ao menos do ponto de vista semântico, "pós-soberania" e "não-soberania" podem, inadvertidamente, funcionar da mesma forma que argumentos que pregam o fim da soberania, ao eximirem a soberania do Estado moderno do questionamento teórico e prático. Além disso, essas reformulações podem, na verdade, contribuir para a desvalorização e a rejeição das reivindicações de soberania indígena, ao descartarem completamente a ideia de soberania. Argumento que elas obscurecem a compreensão das políticas de soberania indígena e suas intervenções no debate, na prática e na teorização sobre a soberania. Os projetos indígenas alternativos de soberania fossilizam-se em formas essencializadas, obscurecendo as relações complexas que mantêm com o conceito de soberania, discutido abaixo como um "entrelaçamento estratégico". Em geral, ao implicar o desapareci-

mento e a superação da soberania por completo, ou a necessidade de se buscar um projeto político antitético a ela, a adoção desses rótulos restringe o espaço e as possibilidades — tanto na teorização quanto na prática política — para a articulação de formas e concepções emancipatórias de soberania.

Estudos indígenas recentes testemunham as intervenções frequentemente complexas e ambivalentes dos povos indígenas nos espaços discursivos e conceituais da soberania. Ao navegar pelas tensões entre o apelo aspiracional da soberania e a decepção com as promessas da soberania pós-colonial devido à apropriação eurocêntrica do conceito, as posições discursivas e políticas indígenas enfrentam um dilema. Por um lado, a apropriação conceitual euromoderna significa que a adoção do discurso da soberania pode limitar a expressão das aspirações, valores e ontologias políticas indígenas. Por outro lado, os acordos sociopolíticos que não abordam seriamente a questão da soberania são igualmente problemáticos, uma vez que não conseguem lidar com a negação da autoridade indígena inerente à construção da ordem fundamental da soberania euromoderna. Como Simpson bem colocou, a relação entre indigeneidade e soberania é "aparentemente anômala, mas insistente" (Simpson, 2014, p. 23). Nesse contexto, os povos indígenas têm contestado essa desapropriação e negação de seus modos de vida, de ser, de conhecer e de decidir, precisamente por meio da articulação de seus próprios discursos e práticas de soberania. Essa reapropriação conceitual funciona como uma rejeição tanto das políticas assimilacionistas quanto das multiculturalistas, que visam apagar a existência singular dos povos indígenas ou relegá-la a mera diversidade cultural. Trata-se de uma reivindicação de um status político especial em relação aos Estados colonizadores — ou contra eles. A proliferação do discurso da soberania na política indígena levou a um amplo uso do conceito "para designar uma multiplicidade de direitos legais e sociais à autodeterminação política, econômica e cultural" (Barker, 2005b, p. 1). Tem sido utilizada no contexto de movimentos sociais, descolonização e agendas de justiça social, lutas locais por terras, lutas anticoloniais, reivindicações de governança, controle de recursos, etc. A soberania indígena não só abrange uma ampla gama de questões, como também tem sido associada à busca por modalidades divergentes de autogoverno, que variam de acordo com os atores indígenas e o momento histórico.

Essa proliferação abriu um debate contínuo na política e na literatura indígena sobre a adequação e até mesmo a possibilidade de se buscar a soberania indígena. Como observam Corntassel e Primeau (1995, p. 361), a reapropriação do conceito de soberania pode "obscurecer a questão dos direitos indígenas quando não está claro se o termo reflete a interpretação tradicional do direito internacional, a noção de integridade cultural ou outra definição oposta. A falta de clareza quanto à aplicação do termo pode ter o efeito não intencional de impedir que soluções sejam alcançadas". A consciência da influência euromoderna limitadora sobre o conceito levou a preocupações relacionadas ao seu uso pelos povos indígenas devido a con-

CC BY NC SA

tradições fundamentais com as cosmovisões e tradições indígenas. Para alguns, a soberania é antitética às filosofias indígenas de poder, e uma adoção acrítica do conceito e de seus fundamentos culturais necessariamente impedirá a plena realização das aspirações indígenas e/ou levará à reprodução de seus padrões de exclusão e violência (Barker, 2011; Deloria, 1979). As expressões indígenas de soberania seriam forçadas a se enquadrar e moldadas por ideias e estruturas ocidentais — ou seja, Estado, território, indivíduo, democracia representativa liberal, Euromodernidade — resultando, assim, em uma deformação, deturpação e até mesmo marginalização das ontologias, epistemologias, subjetividades e compreensões indígenas de Direito, governança, autoridade, direitos ou do político. A soberania se revela, então, não apenas como uma categoria emanada do pensamento ocidental, mas também como uma norma política e um projeto ideológico. O debate em torno da implementação das soberanias indígenas revela uma aguda consciência da estrutura metafísica e política intrinsecamente ligada ao conceito, uma estrutura construída sobre a exclusão e a desautorização dos povos indígenas pela concepção euromoderna paradigmática. Como argumentou Pat O'Shane (1991, p. 155) a respeito dos debates sobre a soberania aborígine na Austrália: "Parece-me que a reação daqueles que estão envolvidos nessas questões controversas é definirmo-nos em termos da lei, em vez de procurarmos redefinir a lei em termos de nós mesmos".

Contudo, esses alertas sobre os riscos de uma mobilização indígena da linguagem da soberania parecem dirigir-se mais à concepção euromoderna paradigmática do que ao conceito em si. De fato, mesmo os autores que articulam tais alertas parecem relutantes em abandonar completamente a estrutura da soberania, deixando espaços e caminhos para uma reconceitualização em seus próprios termos. Portanto, enquanto a concepção predominante de soberania é exposta e frequentemente rejeitada por sua forma de ordenar e limitar a vida, as ordens sociais e as possibilidades políticas — de maneira contraditória às cosmovisões e aspirações indígenas —, acadêmicos e ativistas indígenas constroem uma teorização distinta da soberania, baseada em visões e significados alternativos. Como resultado, os discursos indígenas podem, por vezes, parecer confusos, até mesmo contraditórios, uma vez que raramente diferenciam entre conceito e concepção, levando, assim, a uma rejeição e afirmação simultâneas da "soberania".

O pensador Kanien'kehá:ka Taiaiake Alfred produziu o que é provavelmente uma das formulações mais famosas dessa ambivalência indígena entre rejeitar a concepção predominante e uma possível reformulação do conceito. Alfred confronta explicitamente as ramificações de um termo colonial estrangeiro na definição das condições sociopolíticas dos povos indígenas: "Ainda menos [pessoas] questionaram as implicações de adotar a noção europeia de poder e governança e usá-la para estruturar os sistemas pós-coloniais que estão sendo negociados e implementados nas comunidades indígenas hoje em dia" (Alfred, 2005, p. 39). Segundo ele, o Estado colonizador dominou a produção do que se entende por soberania, confundindo-a com uma compreensão de poder e uma dominância da forma estatal que estão em desa-

CC BY NC SA

cordo com as ontologias políticas dos nativos americanos, produzindo, portanto, "definições assimilativas de soberania" (Alfred, 2005, p. 40). Isso resulta em uma ruptura problemática entre os valores culturais e sociais que sustentam a vida coletiva dos nativos americanos e a estruturação dos seus discursos políticos por um paradigma externo que perpetua a opressão colonial (Alfred, 1999). A adoção do discurso da soberania força a expressão política indígena a se inserir na estrutura territorial do Estado e em filosofias de poder antitéticas. Portanto, a "noção clássica de soberania" (Alfred, 1999, p. 53) não consegue incorporar adequadamente as ontologias políticas indígenas e resulta em auto-opressão na forma de um "autogoverno neocolonial em nossas comunidades" (Alfred, 1999, p. xiii).

No entanto, a terminologia de Alfred, de "definições *assimilativas*" e "noção *clássica*", sugere que uma redefinição da soberania de acordo com os valores indígenas é possível. De fato, embora por vezes defenda o abandono total do conceito de soberania para privilegiar as noções tradicionais indígenas, Alfred também apela para "des-pensar" (Alfred, 1999, p. 63) a soberania e rearticular esse conceito, afastando-o de sua concepção euromoderna: "O desafio para os povos indígenas na construção de sistemas de governança pós-coloniais adequados é desconectar a noção de soberania das suas raízes ocidentais e jurídicas e transformá-la" (Alfred, 2005, p. 42). Alfred, portanto, busca problematizar a reificação da soberania como "o triunfo de um conjunto particular de ideias sobre outros" (Alfred, 1999, p. 62) e argumenta em favor de sua reinterpretação a partir de filosofias indígenas de poder e justiça, baseadas em fundamentos metafísicos fundamentalmente diferentes. Assim, Alfred não rompe totalmente com a linguagem da soberania, pois reconhece sua utilidade para destacar inconsistências na narrativa de legitimidade do Estado e para desafiar suas reivindicações de autoridade. Porém, ele apresenta uma concepção fortemente influenciada pela recuperação das tradições políticas indígenas, a fim de superar as limitações inerentes aos povos indígenas no paradigma do Estado moderno. "Até lá, a 'soberania' jamais poderá fazer parte da linguagem da libertação" (Alfred, 1999, p. 54).

ALÉM DA AMBIVALÊNCIA: A TRANS-CONTEXTUALIDADE DO ENTRELAÇAMENTO ESTRATÉGICO

Em vez de ser interpretada como uma divisão dentro da academia indígena entre duas posições antagônicas ou como uma postura internamente paradoxal e incongruente, este artigo propõe que o tipo de relação discursiva indígena com a soberania explorado acima seja entendido como um exemplo de "entrelaçamento estratégico". Inicialmente, Yarimar Bonilla

CC BY NC SA

desenvolveu essa ideia a partir de sua análise das práticas históricas de *marronage*[6] e do seu argumento sobre um certo paralelismo com a prática política contemporânea das Antilhas (Bonilla, 2015). Em meados do século XX, indo contra sua caracterização predominante de anarquia e banditismo, Aimé Césaire e outros pensadores caribenhos ressignificaram o *marronage* como uma prática contínua de atuação tanto dentro quanto contra o sistema sociopolítico estabelecido e suas instituições. Essa prática histórica inspirou seu posicionamento político contemporâneo, no qual apresentavam demandas perante instituições coloniais francesas vigentes, buscando simultaneamente transformá-las e/ou superá-las radicalmente. Essa postura aparentemente incoerente — frequentemente criticada como tal — constituiu uma instrumentalização estratégica em um contexto marcado por relações de poder assimétricas: nas palavras de Bonilla, um "entrelaçamento estratégico" ou "uma forma de construir e exercer autonomia dentro de um sistema do qual não se consegue desvincular completamente" (Bonilla, 2015, p. 43). Originalmente, portanto, o conceito de Bonilla serviu para descrever uma abordagem sociopolítica específica na qual os povos colonizados combinam demandas e práticas orientadas para os sistemas políticos e econômicos vigentes na busca de um certo grau de ruptura, distanciamento e construção de alternativas.

> Essa forma de envolvimento político constitui uma mudança significativa em relação a uma ideologia anticolonial tradicional, baseada na ruptura completa com o sistema colonial. Ao contrário dos modelos anteriores de soberania pós-colonial, que dependiam da busca por ruptura econômica e política, [o entrelaçamento estratégico] se fundamenta em atos de engajamento seletivo e recuo estratégico (Bonilla, 2015, p. 56).

O entrelaçamento estratégico é, portanto, uma forma de negociar essas relações e as condições sociopolíticas da existência, para além de uma simples aceitação do status quo, com vistas a uma transformação profunda. Ele ressalta a necessidade de encontrar um equilíbrio entre as lutas cotidianas dos povos colonizados e as suas aspirações por uma transformação radical. Traduzindo para um plano discursivo, argumento que o entrelaçamento estratégico pode ser usado para sintetizar o distanciamento simultâneo dos povos indígenas em relação aos conceitos e projetos políticos clássicos nascidos da Euromodernidade, bem como sua necessidade ou vontade de continuar a interagir com eles e de redefinir os ideais normativos desses conceitos.

6 Nota da revisora: Bonilla (2015, p.41-42) descreve *marronage* como o "amplo conjunto de práticas por meio das quais populações escravizadas contestaram o sistema escravista nas Américas. Isso inclui atos permanentes de fuga e a formação de grandes comunidades de escravizados fugitivos, mas também [o] *petit marronage*: atos provisórios de fuga, durante os quais pessoas escravizadas escapavam temporariamente dos espaços em que eram mantidas para visitar parentes em uma plantação vizinha, recuperar-se de ferimentos ou doenças, evitar punições ou a venda, realizar comércio ilícito ou planejar ações mais amplas de revolta."

Mas se quisermos analisar a Aotearoa contemporânea através da lente das ferramentas teóricas forjadas na experiência sociopolítica caribenha, é necessária uma discussão contextual, com particular atenção às suas realidades coloniais divergentes. A experiência colonial caribenha foi definida pelas necessidades e características da economia de *plantation*, que estruturou todos os aspectos da vida, deixando um legado duradouro. Nesse contexto de colonialismo extrativista, baseado na criação de riqueza e capital, a colonialidade foi vivenciada por meio do tráfico transatlântico de escravos, da diáspora e da necropolítica da vida nas plantações. O Caribe contemporâneo é convencionalmente enquadrado como "pós-colonial" para se referir às lutas políticas e teóricas das sociedades que vivenciaram a transição da dependência política para a soberania. Pelo contrário, o colonialismo de povoamento (*settler colonialism*) é compreendido mais precisamente como uma estrutura contínua (Wolfe, 2006). Ele se diferencia de outros modos coloniais por orientar-se ao assentamento e basear-se no apagamento indígena de todos os planos de existência (físico, político, epistemológico, ontológico, cultural). Constitui uma estrutura e um ordenamento social, econômico e político fundamentados diretamente na apropriação total da vida e das terras indígenas, e que dela se beneficia (Tuck; Yang, 2012). "Eliminar para substituir", por meios que variam da violência letal à amalgamação, constitui, portanto, a orientação fundamental da estrutura colonial de povoamento (Wolfe, 2006, p. 388). No caso específico de Aotearoa, essa busca pela eliminação dos povos indígenas assumiu a forma de guerras (O'Malley, 2019), políticas de pureza racial (Kukutai, 2012), um sistema de ensino assimilacionista para os povos indígenas (Simon; Smith, 2001) e desapropriação de terras (Williams, 1999) e é mantida por meio de um monoculturalismo subjacente nas instituições e na vida social da Nova Zelândia, observável nas políticas contemporâneas de reconhecimento e reconciliação (McDowell, 2016). A resistência Māori foi articulada desde o início e assumiu inúmeras formas, incluindo petições, processos judiciais, ocupações de terras, revitalização cultural e conflitos armados, entre outras (Hill, 2017; Barnes, 2017; Walker, 1987). Embora a resistência indígena contínua signifique que o projeto colonial de povoamento seja sempre fundamentalmente incompleto (Kauanui, 2016; Svirsky, 2017), essa lógica de eliminação é histórica e contemporaneamente crucial para sustentar a reivindicação de existência e de soberania dos Estados colonizadores sobre as terras colonizadas (Smith, 2020).

Essas diferenças nos processos históricos e nos contextos contemporâneos resultantes levaram, sem dúvida, a diferentes histórias de soberania e a diferentes orientações entre os povos colonizados/indígenas em suas relações com o Estado, suas estratégias políticas de resistência e suas teorizações sobre a política. No entanto, embora as especificidades do colonialismo de povoamento (*settler colonialism*) e da experiência colonial caribenha não devam ser minimizadas, as "linhas divisórias entre [as formas de colonialismo] não são rígidas e inflexíveis" (Free, 2018, p. 876). A teoria do colonialismo de povoamento, em particular, tem sido criticada por não reconhecer como diferentes formas de colonialismo e de exploração, como

a escravidão, estão frequentemente interligadas e mutuamente constituídas (Kauanui, 2016). Por outro lado, ao eleger a sociedade de *plantation* como ponto de partida para a história caribenha, muitos estudiosos pós-coloniais assumiram e reproduziram a ausência indígena, em vez de estabelecer suas raízes em uma despossessão e eliminação indígenas anteriores, semelhantes ao apagamento próprio do colonialismo de povoamento (Greer, 2019; Newton, 2013; Wolfe, 2001). Além disso, o colonialismo de povoamento é frequentemente apresentado como sendo único por estar em um estado de descolonização permanentemente inacabado. No entanto, muitos territórios caribenhos não passaram por uma descolonização formal e mantêm vários tipos de relações administrativas com Estados externos. Ademais, estudiosos da modernidade/colonialidade argumentam de forma convincente que a colonialidade ainda persiste na região e que a descolonização é um projeto global inacabado (Maldonado-Torres, 2016). O rótulo "pós-colonial" que muitas vezes é aplicado ao Caribe obscurece essas realidades. Trabalhos recentes têm defendido as conexões produtivas entre os estudos latino-americanos e os estudos sobre o colonialismo de povoamento, especialmente ao abordar a resistência indígena (Castellanos, 2017; Stephen, 2022; Taylor; Lublin, 2021). A suposição de uma dicotomia na conceitualização das experiências do colonialismo, lamentam eles, dificulta um diálogo que, de outra forma, seria produtivo entre o Sul Global e o Norte Global.

Na sequência dessas críticas, este artigo explora como a teoria produzida no contexto caribenho pode potencialmente ser transferida e aplicada a contextos coloniais de povoamento. Por exemplo, pesquisadores da crioulização têm defendido as contribuições transcontextuais da crioulização, entendida como um modo particular de engajamento e relacionalidade (Gordon, 2014; Monahan, 2011; Sealey, 2020). Ao fazer isso, demonstraram a tradução e a disseminação bem-sucedidas de teorias originalmente enraizadas no Caribe para o âmbito global, bem como a sua aplicabilidade a outros contextos com diferentes características sócio-históricas. No caso do "entrelaçamento estratégico", defendo que a experiência internacional do encontro (frequentemente violento) entre povos colonizados/indígenas e a política (euro) moderna possibilita sua utilidade conceitual mais ampla. Esse entrelaçamento estratégico com o conceito de soberania já é visível, por exemplo, na literatura nativa americana. O estudioso Dene, Glen Coulthard, por exemplo, defendeu o uso contínuo da linguagem da soberania nas teorizações e lutas indígenas, apesar dos perigos associados à reprodução do Estado e do capital de uma forma antitética à sua orientação anticolonial. Ele defendeu essa ideia não apenas porque essa é a linguagem frequentemente usada na prática política contemporânea dos povos nativo-americanos, mas também porque ela não pode ser cedida à soberania do Estado moderno e ao colonialismo de povoamento, estruturas de dominação e desapropriação que se baseiam precisamente na apropriação e negação da soberania indígena:

> Ao optar por usar a linguagem da terra e da soberania, portanto, não só pretendo reconhecer que esta é a linguagem através da qual as nossas lutas são

> mais comumente articuladas nas nossas comunidades, mas também, ao fazê-lo, registo o que Audra Simpson chamaria de minha recusa em ceder esta linguagem comum de contestação e resistência aos nossos inimigos (Coulthard, 2016, p. 96).

No entanto, seu apelo por uma reapropriação está invariavelmente fundamentado em uma revitalização autorreflexiva dos valores, princípios e práticas culturais tradicionais. Dale Turner (2006), de forma semelhante, propôs uma ressignificação da soberania a partir do ponto de vista do pensamento indígena tradicional e defendeu explicitamente a necessidade de que os intelectuais indígenas se engajem nos discursos jurídicos e políticos normativos predominantes — como o da soberania — a fim de alcançar esse objetivo e defender suas próprias visões de mundo. Contudo, a natureza da relação do discurso Māori com o conceito de soberania é um tópico ainda indiscutivelmente pouco desenvolvido em comparação com a política indígena dos povos nativos americanos. Muitos debates cruciais sobre a política Māori contemporânea são circunscritos a estruturas analíticas de autodeterminação ou conceitos associados ao te reo (língua Māori), marginalizando, de certa forma, a questão da soberania. Por meio de uma análise das práticas discursivas contemporâneas dos meus interlocutores, a discussão restante visa precisamente demonstrar que a ideia de um entrelaçamento estratégico com a soberania é igualmente aplicável à política indígena implementada em Aotearoa.

"COMO ONDAS NO MAR": QUESTÕES DE SOBERANIA EM AOTEAROA/NOVA ZELÂNDIA

A soberania é indiscutivelmente uma das questões políticas mais controversas nas relações entre os Māori e a Coroa Britânica desde a assinatura do Tratado de Waitangi em 1840. Durante esse processo, dois textos diferentes foram produzidos: o Tratado de Waitangi (o texto em inglês) foi assinado por 39 *rangatira* (chefes) Māori, enquanto aproximadamente 480 deles assinaram o Te Tiriti o Waitangi (o texto em te reo). O Artigo 1 do Tratado, no qual se baseia sua interpretação jurídica predominante, declara que os Māori cederam sua soberania à Coroa Britânica em troca da garantia de seus direitos de propriedade existentes, conforme estipulado no Artigo 2. No entanto, no Te Tiriti, os *rangatira* signatários aceitavam a *kāwanatanga* da Coroa – ou seu direito de governar os colonos em Aotearoa – enquanto lhes era garantido o *tino rangatiratanga*[7] (chefia absoluta) sobre o povo Māori, suas terras, posses e *taonga* (tesouros

7 Literalmente composto pelo modificador enfático "tino", que significa "melhor", "pleno" ou "absoluto", anexado a "rangatiratanga", frequentemente traduzido como "chefia" e referente à filosofia Māori de autoridade. Tanto rangatiratanga quanto tino rangatiratanga são traduzidos por "soberania" no dicionário online maori e são frequentemente usados de forma intercambiável.

culturais e materiais). Te Tiriti é, portanto, frequentemente interpretado como uma afirmação da soberania Māori, já reconhecida pela Coroa Britânica cinco anos antes por meio do He Whakaputanga (a Declaração de Independência) (O'Malley, 2017). Porém, ao traduzir "*kawānatanga*" como "soberania" e relegar "*tino rangatiratanga*" aos direitos de propriedade, o Tratado realizou um apagamento semântico da soberania Māori que posteriormente se tornaria uma pedra angular na imposição efetiva da soberania britânica — e mais tarde dos colonizadores — em Aotearoa. Desse modo, já em 1840, o processo de tratados se apresenta como uma ilustração da relação tensa entre soberania e *tino rangatiratanga* em termos de uma contestação entre as concepções euromodernas e Māori. Desde então, "as questões de soberania em Aotearoa são como ondas no mar; quando uma questão arrebenta, outra se forma, às vezes de maneira previsível, às vezes não" (Cleave, 1989, p. 3).

Nos últimos 180 anos, os Māori têm invocado o Tratado de Waitangi para reivindicar uma nova relação com o Estado colonizador e a população colonizadora em geral. Na década de 1970, os movimentos sociais, políticos e culturais Māori cristalizaram-se num "Renascimento Māori" que marcaria profundamente as últimas décadas do século XX (Walker, 1987). Ativistas e/ou comunidades Māori organizaram protestos e iniciativas focadas nas necessidades e preocupações Māori, por vezes desafiando explicitamente a soberania da Coroa e buscando a construção de uma configuração alternativa de autoridade. "*Tino rangatiratanga*" e "soberania Māori" emergiram como gritos de guerra para o ativismo e protesto Māori nas décadas de 1980 e 1990, mas este último tornou-se cada vez mais carregado de conotações à medida que os seus detratores o associavam progressivamente à figura fictícia dos "Māori radicais", numa luta semântica que persiste até hoje. Como resposta ao Renascimento Māori, o Estado colonial promoveu ativamente uma agenda biculturalista caracterizada por uma sensibilidade cultural nos assuntos de Estado e nas políticas públicas, bem como por políticas de reparação e reconciliação. Os movimentos populares Māori conseguiram usar o compromisso bicultural oficial do Estado para alcançar algumas melhorias em termos de empoderamento econômico e acesso aos processos de tomada de decisão (Bargh, 2018), nos processos de reparação e descentralização de serviços e recursos (Sullivan, 2016), ou em acordos de cogestão (Iorns Magallanes, 2021), entre outros. No entanto, o biculturalismo estatal tem sido criticado por se limitar à acomodação e ao simbolismo (*tokenism*) cultural, e por não atender e até mesmo restringir as aspirações Māori (O'Sullivan, 2007; Terruhn, 2019). Promovida como uma parceria entre a Coroa e os Māori, ela foi exposta como uma relação de poder na qual as vozes Māori são incorporadas a uma estrutura controlada pelo Estado, determinada pelo Estado e não negociável (McDowell, 2016). A insatisfação em torno do biculturalismo originou-se em grande parte do fato de que ele deixou a questão da soberania sem resposta e perpetuou a marginalização dos Māori em uma estrutura colonial de povoamento (*settler colonial*) incontestada.

De fato, as desigualdades sistêmicas que afetam os Māori ainda permanecem evidentes na maior parte das esferas sociais e políticas de Aotearoa (Bargh, 2010; Ināia Tonu Nei, 2019; Reid; Cormack; Paine, 2019). Inicialmente, a Nova Zelândia se opôs à Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas até que o Partido Māori entrou em uma coalizão governista em 2010. No entanto, os benefícios desse endosso formal foram considerados relativos (Mutu, 2011), pois não alteraram o fato de que "os Māori não controlam seu próprio destino e estão à mercê do governo no poder" (Mulholland, 2006, p. 12). Como resultado, os Māori questionam cada vez mais a autoridade do Estado e suas reivindicações de soberania (Paora et al., 2011). Ativistas e políticos Māori reconhecem que *tino rangatiratanga* e *mana motuhake*, noções em te reo que englobam as reivindicações de soberania Māori, são eixos cruciais da práxis política Māori contemporânea (Paora et al., 2011; Harawira, 2018). Em 2014, o Tribunal de Waitangi[8] declarou, em suas conclusões sobre o inquérito Te Paparahi o te Raki (WAI1040), que os Ngāpuhi — a maior iwi de Aotearoa — não cederam sua soberania ao assinar o tratado. Com base nessas conclusões, as líderes Māori Moana Jackson e Margaret Mutu lideraram a Matike Mai Aotearoa — um grupo Māori que defende a transformação constitucional — para apresentar uma proposta inovadora de reconfiguração especificamente Māori dos arranjos de autoridade vigentes (Matike Mai Aotearoa, 2016).

Os debates em torno da questão da soberania nos estudos indígenas internacionais têm sido reproduzidos de forma semelhante na literatura Māori desde a década de 1980. A obra de Donna Awatere, "Soberania Māori", inseriu explicitamente a questão da soberania Māori no contexto político mais amplo de Aotearoa (Awatere, 1984). Embora já utilizada por outros autores, é possível que ela tenha popularizado a expressão "Soberania Māori". No entanto, seu projeto nacionalista cultural, articulado contra o monoculturalismo e a supremacia branca, foi criticado por alguns por se basear em uma política identitária excludente e essencialista que não questionava as estruturas políticas e econômicas existentes, mas, em vez disso, pregava a imersão cultural individual (Poata-Smith, 2001). A natureza imprecisa e frequentemente conflituosa de seu projeto político fez com que o primeiro livro, claramente focado na soberania Māori, se tornasse um produto controverso tanto dentro quanto fora da política Māori. Como resultado, muitos autores Māori se distanciam prudentemente de seus primeiros trabalhos, o que pode explicar parcialmente por que as gerações seguintes têm se afastado progressivamente do uso da expressão "soberania Māori". Porém, o discurso sobre a soberania Māori floresceu durante as décadas de 1980 e 1990, com formulações que abrangiam projetos que variavam da integração à separação. Utilizados por diversos atores, de ativistas a parlamentares Māori, esses discursos foram marcados por um reforço do discurso de "soberania tribal" — de alguma forma oposto a uma "soberania Māori" de

8 Criado em 1975, em meio ao chamado "Renascimento Māori", o Tribunal é uma comissão permanente de inquérito responsável por investigar as violações, por parte da Coroa, do Tratado de Waitangi.

abrangência nacional —, impulsionado particularmente pelos acordos iniciais de reparação da década de 1990 com os iwi (Melbourne, 1995).

O trabalho mais recente de Nin Tomas (2013), que explora as relações entre *tino rangatiratanga* e soberania, demonstra o contínuo interesse acadêmico Māori na ideia de soberania no século XXI. Tomas questiona a possibilidade de se falar da soberania a partir de um contexto cultural e filosófico Māori, dadas as raízes ocidentais do conceito. Em vez disso, ela defende a centralidade do termo Māori "*tino rangatiratanga*" nas discussões sobre as aspirações políticas maori, por expressar com maior fidelidade suas demandas, estruturas e relações políticas. Seguindo uma posição semelhante, outros se recusaram a associar *tino rangatiratanga* à soberania devido ao receio de confundir o primeiro com a concepção paradigmática desta última (Paora et al., 2011, p. 250). No entanto, Tomas defende a necessidade de considerar o *tino rangatiratanga* como equivalente à soberania e como abrangendo o mesmo tipo de direitos e questões de autoridade, embora esteja construído sobre uma base conceitual Māori articulada contra um "paradigma de soberania ocidental" (Tomas, 2013, p. 243). Mais uma vez, essa ambivalência entre a rejeição da soberania por ser identificada como uma construção ocidental, por um lado, e a necessidade de continuar falando sobre ela e de apresentar os princípios Māori como equivalentes com conteúdo diferente, por outro, demonstra claramente a distinção entre conceito e concepção(ões).

Nos estudos Māori, os princípios tradicionais — embora adaptados — são cada vez mais utilizados para lidar com as ideias inerentes à soberania de uma maneira consistente com a cultura e a visão de mundo Māori. Como resultado, termos diferentes, mas intimamente interligados, em te reo são apresentados diretamente como traduções ou como equivalentes do conceito (mas não da concepção paradigmática) de soberania. A própria Tomas afirma que "*rangatiratanga* é um princípio que muitos consideram análogo à soberania" (Tomas, 2013, p.243). Awatere e Melbourne, de forma semelhante, entrelaçaram soberania e *tino rangatiratanga* (Awatere, 1984; Melbourne, 1995), enquanto Moana Jackson, Fiona Cram e Ani Mikaere consideram *tino rangatiratanga* equivalente à soberania (Jackson, 2000; Cram, 2005; Mikaere, 2011). Mason Durie (1998) privilegia a linguagem de *tino rangatiratanga* e *mana motuhake* (poder separado) porque considera a soberania limitada por uma estrutura conceitual britânica, mas ainda reconhece que elas são equivalentes nas questões que abordam. Finalmente, em seu influente "Ka Whawhai Tonu Matou", Ranginui Walker (2004) justapõe alternativamente "soberania Māori" com *mana motuhake*, *tino rangatiratanga* e *mana* (poder, autoridade). Embora não isentos de debate e, como no pensamento de Alfred e de outros autores indígenas, esses termos em te reo geralmente se referem a configurações concretas de autoridade permeadas por filosofias Māori sobre a natureza, as funções e o exercício do poder. Em outras palavras, podem ser consideradas concepções especificamente Māori da ideia de soberania, abordando as mesmas questões, mas construídas sobre uma base metafísica e uma filosofia política indígenas.

ESTRATEGIAS CONCEPTUAIS MĀORI

Os discursos sobre soberania, portanto, não adotam necessariamente a linguagem da soberania explicitamente. Podem ser construídos em torno de outras estratégias conceituais. Isso é especialmente crucial para as reivindicações de soberania indígena que buscam projetos de descolonização, dadas as suas relações tensas com o aparato teórico do colonizador. Baseando-se principalmente na análise de materiais empíricos originais, esta seção explora agora as estratégias conceituais contemporâneas empregadas pelos Māori em sua busca por governança autodeterminada. Diferentes atores Māori, ao longo do tempo e do espaço, utilizaram conceitos distintos para se referir à mesma ideia ampla de soberania. Alguns dos meus interlocutores apontaram diferenças regionais, com o uso mais comum de *tino rangatiratanga* em Taitokerau, *mana motuhake* em Tūhoe ou *arikitanga* em Waikato-Tainui. Embora as primeiras explicações dessa pluralidade conceitual sugerissem uma divisão geracional (Durie, 1991), todos esses conceitos ainda são encontrados no pensamento e discurso político Māori contemporâneo e respondem a vínculos históricos ou culturais específicos que certos iwi e hapū mantêm com certos conceitos do te reo. A historiadora Māori Aroha Harris considerou essas variações conceituais Māori como resultado de distinções espaciais e temporais, ilustrando a evolução e a criatividade dos Māori na articulação de suas reivindicações, embora sempre se referindo à ideia de rangatiratanga:

> Todas essas são as diferentes línguagens que surgiram ao longo do século XIX, das quais já falamos: *mana motuhake* o Tūhoe, *mana whakahare*, o *Kīngitanga*, ou seja, a realeza... Que, novamente, você poderia dizer, ainda está nesse âmbito de *rangatiratanga*, porque ainda tem a ver com poder e autoridade. ... E então, é claro, quando chegamos às décadas de 70 e 80, houve um pequeno ressurgimento no uso do termo em si, e especificamente *tino rangatiratanga*. Portanto, não apenas *rangatiratanga*, mas subjacente a ele, enfatizando-o, *tino rangatiratanga* (entrevista com Aroha Harris, 4 mar. 2020).

Essa ideia da "esfera de *rangatiratanga*" como englobando as diferentes linguagens da soberania Māori, ou do *tino rangatiratanga* como o conceito "guarda-chuva ou alicerce" (entrevista com Aroha Harris, 4 mar. 2020) para questões de poder e autoridade Māori, parece ser amplamente compartilhada. A maioria dos meus interlocutores usou esses termos em te reo quando questionados sobre a soberania Māori e os utilizou de forma intercambiável. Alguns até chegaram a equiparar *tino rangatiratanga* à soberania antes mesmo de eu introduzir explicitamente o tópico. Da mesma forma, vários reivindicantes e especialistas do WAI1040 Māori argumentaram que a tradução mais adequada de (*tino*) *rangatiratanga* é "soberania".[9]

9 Ver Erima Henare (WAI1040, #D14[b]) ou Ngaṯ i Hine (WAI1040, #M24).

Quando alguns interlocutores usaram outros conceitos, como *mana motuhake* ou *arikitanga*, eles também os utilizaram, por vezes, de forma intercambiável com *tino rangatiratanga*. Este artigo, portanto, usa o termo t*ino rangatiratanga* neste sentido mais amplo, sem prejuízo do fato de que as noções de soberania Māori são transmitidas por meio de conceitos de te reo dependentes do contexto[10]. Independentemente do conceito preferido em te reo, a importância da ideia e da reivindicação de soberania Māori são consideradas algo compartilhado em todo o Te Ao Māori e, de fato, como algo que o une: "No fim das contas, acredito que o que nos une como Māori é a nossa compreensão do que *tino rangatiratanga*, soberania, *arikitanga* significa para nós como povo. Variações, sem dúvida" (entrevista com David Ratū, 3 dez. 2019).

De modo geral, o jurista Māori Carwyn Jones enfatizou como conceitos em te reo, como *tino rangatiratanga* ou *mana motuhake*, abordam as mesmas ideias e preocupações em torno da constituição da autoridade que a soberania. De fato, ele apresentou uma compreensão ampla de soberania, como uma configuração de autoridade que pode potencialmente adotar várias formas, ecoando a distinção entre conceito e concepção e a ideia do trabalho político da soberania:

> Se pensarmos na soberania como a forma particular pela qual a autoridade, a autoridade constitucional, é organizada a partir de uma tradição predominantemente europeia, então poderíamos pensar em *mana motuhake* como a forma de descrever como esse tipo de autoridade constitucional é organizado na tradição Māori. Portanto, acho que ambos se referem aos mesmos tipos de ideias... Podemos pensar em soberania como uma forma de expressar, não uma forma específica de organizar essa autoridade constitucional, mas como uma ideia mais ampla (entrevista com Carwyn Jones, 25 mar. 2020).

A centralidade do *tino rangatiratanga* na política Māori do século XXI foi inequivocamente declarada pelo radialista Māori Dale Husband, que também o apresentou como uma reivindicação de tomada de decisão independente sobre as vidas e os assuntos Māori: "O termo Māori, *tino rangatiratanga*, é o lema, que representa a capacidade de tomar as próprias decisões sobre o próprio futuro... E, de muitas maneiras, essa é a percepção Māori do que é soberania. Ou seja, a capacidade de agir por conta própria, em vez de ser ditado" (entrevista com Dale Husband, 24 nov. 2020). Dependendo da conversa, os interlocutores interpretaram o *tino rangatiratanga* alternadamente como uma forma de soberania legal que busca o poder de criar e aplicar leis em determinadas circunstâncias, ou como uma forma de soberania do governante, que reivindica a autoridade Māori sobre as vidas e os futuros dos Māori. Contudo, também tendia a transcender o âmbito da governança para abranger múltiplos domínios,

10 Para uma perspectiva diferente da apresentada aqui, discutindo a soberania Maori como mana motuhake cf. Simon (2016, p. 61–62)

como “soberania cultural”, “soberania do conhecimento”, “soberania linguística” ou “soberania do eu” (Cleave, 1989). Mais significativamente, os discursos dos meus interlocutores, independentemente das estratégias conceituais que empregaram, questionavam explicitamente as resoluções políticas e metafísicas da soberania estatal moderna adotadas pelo Estado colonizador e propunham a articulação de alternativas que resultaram numa nova configuração de autoridade. Como exemplificado por este comentário sobre *tino rangatiratanga*, muitos dos meus interlocutores enfatizaram a necessidade de que a estrutura decisória se baseasse nos valores e cosmovisões māori: “não se trata apenas de sermos tomadores de decisão dentro de um sistema já estabelecido, mas de sermos tomadores de decisão sobre como o sistema se apresenta para nós” (entrevista com Carwyn Jones, 25 mar. 2020). Para eles, a soberania Māori transcendia para além das funções de consulta ou assessoria dentro de uma configuração de autoridade baseada em resoluções políticas e filosóficas euromodernas.

A acadêmica Māori e especialista da WAI1040, Merata Kawharu, vinculou de forma interessante o amplo significado da reivindicação *tino rangatiratanga*, suas relações com a soberania e suas raízes firmes nos valores e visões de mundo Māori, revelando claramente a divergência com a soberania euromoderna, bem como uma certa reserva em relação ao conceito de soberania:

> Os Māori também diriam “é a nossa soberania que precisa ser reconhecida e respeitada”. Mas você pergunta, o que eles querem dizer com isso? Acho que tudo se baseia nesses tipos de valores [Māori]. ... Acho que hoje uma frase comum que é muito usada é, por exemplo, “por Māori, para Māori”. Essa é uma maneira de talvez considerar o que a soberania pode significar. Mas certamente não os valores de soberania do pensamento e das ações políticas europeias e coisas do tipo (entrevista com Merata Kawharu, 2 dez. 2020).

Essa divergência de conteúdo entre a concepção de *tino rangatiratanga* e a concepção euromoderna paradigmática e naturalizada de soberania levou alguns interlocutores a insistirem no distanciamento desses termos: “Não os considero como uma tradução exata, certamente não como uma tradução exata no sentido de que provêm de tradições filosóficas, jurídicas e políticas tão diferentes” (entrevista com Claire Charters, 25 maio 2020). Porém, em geral, a ambivalência discutida anteriormente sobre o uso do conceito de soberania em sua versão em inglês ao abordar as soberanias indígenas também foi observada nos discursos Māori. Curiosamente, os interlocutores expressaram opiniões divergentes sobre o valor político do uso da linguagem da soberania. Para alguns, isso era contraproducente. O fato de a soberania, em sua concepção paradigmática, ser considerada pré-política, naturalizada e incontestável tornaria as reivindicações de soberania Māori impossíveis de serem ouvidas, compreendidas ou adequadamente abordadas. Não falar sobre soberania é, portanto, uma estratégia política:

> Provavelmente não costumo usar "soberania", em parte porque acho que isso cria uma distração para algumas pessoas. Não é que eu ache que o termo não seja necessariamente o correto, mas quando se começa a falar sobre a soberania Māori, as pessoas começam a se assustar um pouco. ...Então, acho que existem razões políticas pelas quais podemos escolher outros termos também (entrevista com Carwyn Jones, 25 mar. 2020).

Outros viam esse impacto da palavra soberania como algo que precisava ser politicamente mobilizado para forçar um questionamento dos arranjos políticos existentes, mencionando o "valor do choque" que o termo gerava. De acordo com essa perspectiva, falar de soberania é, na verdade, uma maneira de transmitir um desafio inequívoco ao Estado colonizador e ao pensamento político ocidental; uma forma de evitar relegar esses desafios indígenas a reivindicações mais limitadas de diversidade cultural, direitos das minorias ou multiculturalismo, ou a formas de autoridade derivadas das resoluções metafísicas e políticas soberanas do Estado moderno. Em vez de relegá-los à incompreensibilidade, usar a linguagem da soberania significa ser compreendido no tom apropriado, mesmo que não seja ouvido: "a soberania, naquele contexto em particular, era provavelmente mais desafiadora porque as pessoas conseguiam entender o que a soberania significa. Mas se você tivesse dito *rangatiratanga* nos anos 90, ninguém entenderia do que você estava falando" (entrevista com Aroha Harris, 4 mar. 2020). Adotar a linguagem da soberania é, portanto, uma estratégia conceitual que nasce de um certo pragmatismo: "a adoção da palavra realmente aconteceu porque sentíamos que o resto do país não entendia do que estávamos falando. Só se usássemos a linguagem dos colonizadores, eles entenderiam o que queríamos dizer" (entrevista com Moana Tuwhare, 5 mar. 2021). Jason Pou, advogado Māori no inquérito WAI1040, foi ainda mais longe e defendeu o uso do conceito em inglês, pois qualquer exigência inferior à soberania seria infiel ao Te Tiriti e às aspirações Māori:

> Acho que temos que manter a linguagem [da soberania]; caso contrário, se não a mantivermos, diluiremos aquilo que nossos tūpuna (ancestrais) assinaram... Acho que no início dos anos 2000 ou por volta dos anos 90, equipararam tino rangatiratanga à autodeterminação. A autodeterminação só pode existir se houver uma hegemonia. E chamar isso de autodeterminação significa remover o "*tino*". Então, acho que temos que falar sobre [*tino rangatiratanga*] nesses termos [de soberania]. Acho que a aspiração Māori pela soberania é contínua e real. E não acho que isso deva ser marginalizado de forma alguma (entrevista com Jason Pou, 14 dez. 2020).

A crítica de Pou a outras estratégias conceituais, como a "autodeterminação", para abranger as reivindicações Māori contemporâneas é mais amplamente compartilhada. O acadêmico Māori Valmaine Toki argumenta de forma semelhante contra a compreensão de *tino rangatiratanga* como "autodeterminação", porque esta deriva da soberania estatal — em vez de ser

independente dela — e é circunscrita por uma estrutura jurídica internacional ocidental (Toki, 2017).[11] Politicamente falando, usar o vocabulário da soberania significa reconhecer e acolher a reivindicação de muitos povos indígenas de serem considerados iguais aos Estados que habitam em termos de processos de construção de autoridade. Significa destacar o potencial dos discursos e projetos políticos indígenas para problematizar e rearticular o trabalho político da soberania. Portanto, empregar o conceito de soberania ao abordar as reivindicações indígenas, tanto analítica quanto politicamente, é tomar uma posição no "jogo crítico da linguagem" que o envolve (Simpson, 2014, p. 105). Significa destacar a profundidade, o alcance e o potencial transformador de tais reivindicações.

No entanto, a maioria dos interlocutores concordou que esses conceitos em te reo eram mais apropriados em contextos que não dependiam da comunicação com pessoas não-Māori. Considerados mais fiéis às cosmovisões e filosofias Māori que permeiam a concepção Māori de soberania, os conceitos em te reo são geralmente preferidos, pois representam marcadores visuais e fonéticos que indicam que seu conteúdo específico difere daquele da concepção paradigmática de soberania. Em certa medida, essa diferenciação e distanciamento acentuados correm o risco de reforçar a confusão entre conceito e concepção paradigmática. Contudo, essa confusão é frequentemente matizada pela afirmação de que *tino rangatiratanga* constitui o "termo mais próximo" ou um "equivalente" à soberania. Ambas as noções são apresentadas como abordando questões e problemas semelhantes, mas as concepções divergentes são enfatizadas, mantendo-se uma distância segura do vocabulário usado pelo Estado colonizador. Essa ambivalência, na qual o pensamento político Māori se distancia da soberania sem, contudo, abandonar completamente o que o conceito abrange, é característica do discurso de Matike Mai Aotearoa e, de forma mais ampla, deriva da linguagem utilizada pela maioria dos Māori nas discussões comunitárias que fundamentaram o relatório:

> Quando tivemos essas conversas com as comunidades Māori, elas usavam *tino rangatiratanga* e *mana motuhake* para expressar as ideias que, acredito, se enquadram no conceito de soberania. Acho que a questão central do relatório Matike Mai é que o uso da palavra "soberania"... De certa forma, pressupõe uma maneira específica de organizar o poder. E é por isso que acho que o relatório evita usar esse termo em particular (entrevista com Carwyn Jones, 25 mar. 2020).

A utilização de conceitos tradicionais, ou pelo menos históricos, do te reo é, portanto, uma estratégia consciente de distanciamento das resoluções filosóficas e políticas euromoder-

11 Isso não significa que a linguagem da autodeterminação esteja totalmente ausente da política Maori. No entanto, no discurso analisado aqui, a soberania ocupava uma posição privilegiada, e a autodeterminação era compreendida, na melhor das hipóteses, como um aspecto interno do tino rangatiratanga, ou soberania maori.

nas da soberania do Estado moderno. Como alguns interlocutores observaram, o *tino rangatiratanga* não perdurou ao longo do tempo sem mudanças e um certo grau de reconstrução. No entanto, ele reivindica firmemente uma recuperação — e adaptação — de princípios políticos e filosóficos Māori que foram transmitidos através das gerações e que agora sustentam o projeto contemporâneo de soberania Māori. Portanto, argumento que a política Māori contemporânea é caracterizada por um entrelaçamento estratégico com o próprio conceito de soberania. Assim como as relações dos atores sociopolíticos Māori com o Estado colonizador combinam rejeição e engajamento na busca pelo *tino rangatiratanga* (Hoskins; Bell, 2021; Mikaere, 2011), também se pode dizer que operam tanto dentro quanto contra a soberania. Embora o pensamento político Māori analisado neste artigo não deva ser concebido como uma rejeição absoluta da soberania, o alcance transformador de sua política de t*ino rangatiratanga* não deve ser subestimado. Como Bonilla (2015, p. xiv) argumenta no caso de Guadalupe, esses atores Māori trabalham contra a metafísica da modernidade política, mas ainda precisam pensar em suas categorias normativas. É isso que eu entendo por um entrelaçamento estratégico com o conceito de soberania.

Na busca pelo t*ino rangatiratanga*, o pensamento político Māori exibe os dois elementos da definição de soberania de Bonilla (2015, p. 56): "engajamento seletivo e recuo estratégico". Como observado ao longo deste artigo, diferentes atores Māori mobilizam conscientemente o conceito de forma rearticulada, de acordo com seus fundamentos culturais e filosóficos, bem como suas aspirações políticas. Muitos interlocutores e acadêmicos se distanciam da concepção, do ideal e das práticas euromodernas sem romper completamente com a linguagem da modernidade política. Contudo, dependendo dos contextos e das necessidades, eles também se afastam de um apego explícito ao conceito de soberania, especialmente quando considerado muito restritivo ou problemático. Essa relação complexa entre distanciamento prudente e engajamento por meio de uma rearticulação produtiva esteve distintamente presente no pensamento dos meus interlocutores:

> Eu não jogaria o bebê fora junto com a água do banho. Não acho que seja necessário um movimento para descartar [a soberania] e dizer que ela não se aplica. Sim, ela se aplica. ... [Mas] hesito em me apegar demais a esse termo soberania porque ele é uma distração. Porque ainda está muito enraizada nesse sistema de valores europeu, nesse pensamento político. E acho que ainda há muito trabalho a ser feito para entender os sistemas de liderança Māori, que é realmente no que deveríamos estar focando. Se a soberania, a adoção vinda da Europa, for ajudar nisso, ótimo. Mas está dentro dessa estrutura de compreensão do que é a liderança [Māori] implica (entrevista com Merata Kawharu, 2 dez. 2020).

Este entrelaçamento estratégico discursivo fundamenta-se na consciência que meus interlocutores têm da importância do conceito de soberania e do processo de definição política

que ele implica e, portanto, na consciência dos perigos de abandoná-lo e de desconectar fundamentalmente a agenda do t*ino rangatiratanga* da soberania. Parafraseando o artista e curador Māori Nigel Borell, "a soberania continua a ser o nome do jogo" (Husband, 2021). Os Māori estão cientes da importância — e, em certa medida, da inevitabilidade, pelo menos por ora — da soberania no nosso mundo contemporâneo, estruturado como está pela Euromodernidade política. Eles reconhecem a necessidade de abordá-la, mesmo redefinindo-a, caso não queiram ser limitados por ela. Esta afirmação foi explicitamente feita por alguns dos meus interlocutores, mas esteve mais geralmente implícita na utilização contínua, por muitos, da linguagem da soberania — mesmo que significativamente entrelaçada com conceitos do te reo. Os atores Māori envolvidos aqui podem "jogar o jogo" de maneira diferente, visando alcançar resultados distintos, mas, querendo ou não, eles ainda reconhecem a importância do "jogo".

CONCLUSÃO

O entrelaçamento estratégico funciona, portanto, como o que Linda Tuhiwai Smith (2019) chama de "estratégia de proteção", por meio da qual os povos indígenas simultaneamente se engajam e se desengajam, aprendendo e desaprendendo o sistema ocidental e seus múltiplos componentes, com ênfase na imaginação criativa. A soberania, uma noção aparentemente fundamentalmente ocidental e entrelaçada com a colonialidade, é, no entanto, apropriada, desconstruída e reconstruída pelos povos indígenas em seus esforços para alcançar a descolonização e o controle sobre suas próprias vidas. Este artigo demonstrou como essa dinâmica dual de engajamento/desengajamento com o vocabulário da política (euro)moderna é uma estratégia comum na articulação da teoria política dos povos colonizados no Caribe, na América do Norte e em Aotearoa. Embora tais decisões não estejam isentas de custos políticos, os povos indígenas refletem continuamente sobre elas e as tomam em meio à articulação de suas lutas.

Para os atores sociopolíticos Māori aqui incluídos, o entrelaçamento estratégico é, em parte, uma resposta à difícil questão de "como se imaginar fora dos interstícios do Império enquanto operam dentro dele" (Simpson, 2014, p. 26). A política Māori contemporânea, portanto, situa-se em algum lugar entre o afastamento da linguagem da soberania e o engajamento com ela (em um movimento transformador). Em parte, essa constatação levanta questões sobre a possibilidade de nossa imaginação política transcender completamente a estrutura da soberania. Contudo, este artigo também demonstra que essa insistência indígena em desafiar o monopólio euromoderno sobre a conceitualização da soberania resulta de sua consciência do potencial político do conceito e de seu impacto em suas possibilidades políticas. Essa orientação complexa, que reconhece simultaneamente o papel integral — e quase inescapável — que a soberania ainda desempenha nos processos de construção política contempo-

CC BY NC SA

rânea, e os perigos de ignorá-la ou descartá-la, ao mesmo tempo que afirma a necessidade de transformá-la para implementar processos mais emancipatórios, progressistas e plurais, é uma preocupação encontrada de forma semelhante na obra de diversos teóricos políticos e de Relações Internacionais não indígenas (Walker, 1993; Shaw, 2008; Prokhovnik, 2007; Derrida, 2005). Pelo contrário, "aqueles que querem banir a soberania como uma ficção ultrapassada estão, na verdade, apenas tentando se esquivar de todo o problema da política" (Collingwood, 1989). Renunciar ao engajamento com a questão da soberania é renunciar ao engajamento com a produção e a definição do político.

Além disso, este artigo sugeriu que da ambivalência do entrelaçamento estratégico pode emergir uma alternativa à dicotomia entre o *status quo* da soberania do Estado colonizador de povoamento e as"ficções da soberania pós-colonial" (Bonilla, 2013, p. 163). De fato, as reivindicações indígenas de soberania contradizem as reivindicações de legitimidade dos Estados-nação e desestabilizam os fundamentos da ordem político-jurídica internacional. Os princípios da política (euro)moderna são questionados de forma aberta e profunda. A formulação de tal alternativa é quase tão significativa para as aspirações indígenas de autogoverno quanto para questionar e repensar, em um sentido mais amplo, nossas premissas políticas modernas. Na prática, a naturalização do Estado soberano moderno como forma política universal não apenas permitiu o esquecimento e o apagamento de suas violências e marginalizações fundacionais, como também limitou nossa imaginação política em relação à construção e organização de comunidades políticas. As intervenções políticas indígenas no campo da soberania confrontam ambos os aspectos. Além disso, a reinterpretação indígena da soberania contida em seu entrelaçamento estratégico certamente implicaria uma reconfiguração do modo internacional de representação atualmente enraizado na concepção paradigmática de soberania. Nesse sentido, contribuiria para os esforços já em curso da política indígena global para reavaliar e complexificar o internacional (Lightfoot, 2016).

Em conclusão, o pensamento político indígena, produzido tanto por sujeitos acadêmicos quanto não acadêmicos, constitui um *locus* significativo a partir do qual se pode questionar e "des-pensar" a soberania (Alfred, 1999, p. 63). A observação, neste artigo, de um entrelaçamento estratégico com a soberania nos discursos indígenas deve servir como um lembrete da importância de não abandonar ou marginalizar o vocabulário da soberania ao se engajar com a política indígena, tanto na prática política quanto na acadêmica. De fato, fazê-lo pode contribuir para deturpar e frustrar suas aspirações políticas. Além disso, também negligenciaria sua contribuição para a reformulação do conceito em direção a novos imaginários e configurações políticas. Ao contrário, considerar essas intervenções filosóficas e políticas indígenas como articulações de respostas diferentes às questões abrangidas pela soberania abre um caminho para a inversão da relação epistemológica histórica entre o Ocidente e os povos indígenas — um caminho no qual as lições contidas na política indígena de soberania possam fundamentar o questionamento e a transcendência do imaginário e dos arranjos políticos euromodernos predominantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer:* Sovereign Power and Bare Life. Stanford, CA: Stanford University Press, 1998.

AGNEW, John. *Globalization and Sovereignty*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2009.

ALFRED, Taiaiake. *Peace, Power, Righteousness:* An Indigenous Manifesto. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ALFRED, Taiaiake. Sovereignty. In: BARKER, Joanne (org.). *Sovereignty Matters:* Locations of Contestation and Possibility in Indigenous Struggles for Self-Determination. Lincoln: University of Nebraska Press, 2005. p. 33–50.

ANGHIE, Antony. I*mperialism, Sovereignty, and the Making of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

AWATERE, Donna. *Māori Sovereignty*. Auckland: Broadsheet, 1984.

BARGH, Maria. *Māori and Parliament: D*iverse Strategies and Compromises. Wellington: Huia Books, 2010.

BARGH, Maria. Māori political and economic recognition in a diverse economy. In: HOWARD--WAGNER, Deirdre; BARGH, Maria; ALTAMIRANO-JIMÉNEZ, Isabel (orgs.). *The Neoliberal State, Recognition and Indigenous Rights:* New Paternalism to New Imaginings. Canberra: ANU Press, 2018. p. 293–307.

BARKER, Joanne (ed.). *Sovereignty Matters*: Locations of Contestation and Possibility in Indigenous Struggles for Self-Determination. Lincoln: University of Nebraska Press, 2005a.

BARKER, Joanne. For whom sovereignty matters. In: BARKER, Joanne (org.). *Sovereignty Matters:* Locations of Contestation and Possibility in Indigenous Struggles for Self-Determination. Lincoln: University of Nebraska Press, 2005b. p. 1–31.

BARKER, Joanne. The true meaning of sovereignty. *The New York Times*, 15 set. 2011. Disponível em: https://www.nytimes.com/roomfordebate/2011/09/15/tribal-sovereignty-vs-racial--justice/the-true-meaning-of-sovereignty. Acesso em: 1 ago. 2026.

BARNES, Felicity. Settler colonialism in twentieth-century New Zealand. In: CAVANAGH, Edward; VERACINI, Lorenzo (orgs.). *The Routledge Handbook of the History of Settler Colonialism*. London: Routledge, 2017. p. 439–455.

BAUDER, Harald; MUELLER, Rebecca. Westphalian vs. Indigenous sovereignty: Challenging colonial territorial governance. *Geopolitics*, v. 28, n. 1, p. 156–173, 2023.

BERLANT, Lauren. *Cruel Optimism*. Durham, NC: Duke University Press, 2011.

BONILLA, Yarimar. Ordinary sovereignty. *Small Axe,* v. 17, n. 3, p. 152–165, 2013.

BONILLA, Yarimar. *Non-Sovereign Futures*: French Caribbean Politics in the Wake of Disenchantment. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

BONILLA, Yarimar. Unsettling sovereignty. *Cultural Anthropology*, v. 32, n. 3, p. 330–339, 2017.

CASTELLANOS, Bianet. Introduction: Settler colonialism in Latin America. *American Quarterly*, v. 69, n. 4, p. 777–781, 2017.

CÉSAIRE, Aimée. *Discourse on Colonialism*. New York: Monthly Review Press, 2000.

CLAVÉ-MERCIER, Valentin. Revisitar la soberanía indígena: Los desafíos de una reivindicación excluida. *Relaciones Internacionales*, n. 38, p. 99–119, 2018.

CLAVÉ-MERCIER, Valentin. Politics of sovereignty: Settler resonance and Māori resistance in Aotearoa/New Zealand. *Ethnopolitics*, vol. 23, n. 1, p. 1-19, 2022.

CLEAVE, Peter. *The Sovereignty Game:* Power, Knowledge and Reading the Treaty. Wellington: Victoria University Press, 1989.

COCKS, Joan. *On Sovereignty and Other Political Delusions*. London: Bloomsbury, 2014.

COLLINGWOOD, Robin. *Essays in Political Philosophy*. Oxford: Clarendon Press, 1989.

CORNTASSEL, Jeff; PRIMEAU, Tomas. Indigenous sovereignty and international law: Revised strategies for pursuing self-determination. *Human Rights Quarterly*, v. 17, n. 2, p. 343–365, 1995.

COULTHARD, Glen. Response. *Historical Materialism*, v. 24, n. 3, p. 92–103, 2016.

CRAM, Fiona. Backgrounding Maori views on genetic engineering. In: BARKER, Joanne (org.). *Sovereignty Matters:* Locations of Contestation and Possibility in Indigenous Struggles for Self--Determination. Lincoln: University of Nebraska Press, 2005. p. 51–65.

DELORIA, Vine. Self-determination and the concept of sovereignty. In: DUNBAR ORTIZ, R. (org.). *Economic Development in American Indian Reservations*. Albuquerque: University of New Mexico, 1979. p. 22–28.

DERRIDA, Jacques. *Rogues:* Two Essays on Reason. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005.

DURIE, Edward. The treaty in Māori history. In: RENWICK, William (org.). *Sovereignty and Indigenous Peoples:* The Treaty of Waitangi in International Contexts. Wellington: Victoria University Press, 1991. p. 156–169.

DURIE, Mason. *Te mana, te kāwanatanga.* Auckland: Oxford University Press, 1998.

FANON, Frantz. *Toward the African Revolution*: Political Essays. New York: Grove Press, 1967.

FREE, Melissa. Settler colonialism. *Victorian Literature and Culture*, v. 46, n. 3–4, p. 876–882, 2018.

GAUDRY, Adam. Insurgent research. *Wicazo Sa Review*, v. 26, n. 1, p. 113–136, 2011.

GAZIT, Nir; LATHAM, Robert. Spatial alternatives and counter-sovereignties in Israel/Palestine. *International Political Sociology*, v. 8, n. 1, p. 63–81, 2014.

GORDON, Jane. *Creolizing Political Theory:* Reading Rousseau through Fanon. New York: Fordham University Press, 2014.

GREER, Allan. Settler colonialism and beyond. *Journal of the Canadian Historical Association*, v. 30, n. 1, p. 61–86, 2019.

GROVOGUI, Siba. *Sovereigns, Quasi Sovereigns, and Africans:* Race and Self-Determination in International Law. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

GUARDIOLA-RIVERA, Oscar. What comes after sovereignty? *Law, Culture and the Humanities*, v. 6, n. 2, p. 185–207, 2010.

HARAWIRA, Hone. Hone Harawira on Māori activism and sovereignty. In: KAUANUI, Kēhaulani (org.). *Speaking of Indigenous Politics.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 2018. p. 32–45.

HILL, Richard. Settler colonialism in New Zealand, 1840–1907. In: CAVANAGH, Edward; VERACINI, Lorenzo (orgs.). *The Routledge Handbook of the History of Settler Colonialism*. London: Routledge, 2017. p. 391–408.

HOSKINS, Te Kawehau; BELL, Avril. Being present: Embodying political relations in Indigenous encounters with the Crown. *Contemporary Political Theory*, v. 20, p. 502–523, 2021.

HUSBAND, Dale. Nigel Borell: Sovereignty is still the name of the game. *E-Tangata*, 27 jun. 2021. Disponível em: https://e-tangata.co.nz/arts/nigel-borell-sovereignty-is-still-the-name--of-the-game/. Acesso em: 1 ago. 2026.

INĀIA TONU NEI. *Ināia Tonu Nei – Hui Māori Report*. 2019.

IORNS MAGALLANES, Catherine. Maori co-governance and/or co-management of nature and environmental resources. In: BENTON, Richard; JOSEPH, Robert (orgs.). *Waking the Taniwha:* Maori Governance in the 21st Century. Wellington: Thompson Reuters, 2021.

JACKSON, Moana. Where does sovereignty lie? In: JAMES, Colin (org.). *Building the Constitution*. Wellington: Victoria University Press, 2000.

KAUANUI, Kēhaulani. "A structure, not an event": Settler colonialism and enduring indigeneity. *Lateral*, v. 5, n. 1, 2016.

KAUANUI, Kēhaulani (org.). *Speaking of Indigenous Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2018.

KEATING, Michael. *Plurinational Democracy:* Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era. Oxford: Oxford University Press, 2001.

KUKUTAI, Tahu. Quantum Māori, Māori quantum: Representations of Māori identities in the census, 1857/8–2006. In: MCCLEAN, R.; PATTERSON, B.; SWAIN, D. (orgs.). *Counting Stories, Moving Ethnicities:* Studies from Aotearoa New Zealand. Hamilton: University of Waikato, 2012. p. 27–51.

LATHAM, Robert. Social sovereignty. *Theory, Culture & Society*, v. 17, p. 1–18, 2000.

LIGHTFOOT, Sheryl. *Global Indigenous Politics:* A Subtle Revolution. London: Routledge, 2016.

LORDE, Audre. Sister Outsider: *Essays and Speeches*. Berkeley, CA: Crossing Press, 2007.

MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty:* Law, State, and Nation in the European Commonwealth. Oxford: Oxford University Press, 1999.

MALDONADO-TORRES, Nelson. *Outline of Ten Theses on Coloniality and Decoloniality*. 2016. Disponível em: https://fondation-frantzfanon.com/outline-of-ten-theses-on-coloniality-and--decoloniality/. Acesso em: 1 ago. 2026.

MANN, Geoff. From countersovereignty to counterpossession? *Historical Materialism*, v. 24, n. 3, p. 45–61, 2016.

MATIKE MAI AOTEAROA. *He Whakaaro Here Whakaumu Mō Aotearoa*. 2016. Disponível em: http://www.converge.org.nz/pma/MatikeMaiAotearoaReport.pdf. Acesso em: 1 ago. 2026.

MCDOWELL, Tiopira. Screaming from the shadows: Māori views on the treaty claims settlement process. *Te Pouhere Kōrero Journal*, v. 8, p. 26–47, 2016.

MELBOURNE, Hineani. *Māori Sovereignty:* The Māori Perspective. Auckland: Hodder Moa Beckett, 1995.

MIKAERE, Ani. *Colonising Myths* – Māori Realities. Wellington: Huia Publishers, 2011.

MONAHAN, Michael. *The Creolizing Subject*: Race, Reason, and the Politics of Purity. New York: Fordham University Press, 2011.

MULDER, Nikki. Stories of autonomy on non-sovereign Saba: Flipping the script of postcolonial resistance. *Etnofoor*, v. 30, n. 1, p. 11–28, 2018.

MULHOLLAND, Malcolm (org.). *State of the Māori Nation:* Twenty-First-Century Issues in Aotearoa. Auckland: Reed Books, 2006.

MUTU, Margaret. *The State of Māori Rights*. Wellington: Huia Publishers, 2011.

NEWTON, Melanie. Returns to a native land: Indigeneity and decolonization in the anglophone Caribbean. *Small Axe*, n. 41, p. 108–122, 2013.

O'MALLEY, Vincent. *He Whakaputanga:* The Declaration of Independence, 1835. Wellington: Bridget Williams, 2017.

O'MALLEY, Vincent. *The New Zealand Wars*. Wellington: Bridget Williams, 2019.

O'SHANE, Pat. A treaty for Australians? In: RENWICK, W. (org.). *Sovereignty & Indigenous Rights:* The Treaty of Waitangi in International Contexts. Wellington: Victoria University Press, 1991. p. 147–155.

O'SULLIVAN, Dominic. *Beyond Biculturalism:* The Politics of an Indigenous Minority. Wellington: Huia Publishers, 2007.

O'SULLIVAN, Dominic. *Sharing the Sovereign:* Indigenous Peoples, Recognition, Treaties and the State. Singapore: Palgrave Macmillan, 2021.

PAORA, Ropata; TUIONO, Teanau; FLAVELL, Te Ururoa; HAWKSLEY, Charles; HOWSON, Richard. Tino rangatiratanga and mana motuhake: Nation, state and self-determination in Aotearoa New Zealand. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, v. 7, n. 3, p. 246–257, 2011.

POATA-SMITH, Evan Te Ahu. The political economy of Māori protest politics 1968–1995: A Marxist analysis of the roots of Māori oppression and the politics of resistance. 2001. Tese (Doutorado) – University of Otago, 2001.

POATA-SMITH, Evan Te Ahu. The veneer is radical, the substance is not. *Pacific Journalism Review,* v. 11, n. 1, p. 211–217, 2005.

PROKHOVNIK, Raia. *Sovereignties:* Contemporary Theory and Practice. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

REID, Papaarangi M.J.; CORMACK, Donna M.; PAINE, Sarah Jane. Colonial histories, racism and health: The experience of Māori and Indigenous peoples. *Public Health*, v. 172, p. 119–124, 2019.

ROSAMOND, Ben. Sovereignty, countersovereignty, rangatiratanga. 2017. Dissertação (Mestrado) – University of Auckland, 2017.

SEALEY, Kris. *Creolizing the Nation.* Evanston, IL: Northwestern University Press, 2020.

SHADIAN, Jessica. From states to polities: Reconceptualizing sovereignty through Inuit governance. *European Journal of International Relations*, v. 16, n. 3, p. 485–510, 2010.

SHAW, Karena. *Indigeneity and Political Theory:* Sovereignty and the Limits of the Political. London: Routledge, 2008.

SIMON, Hemopereki. Te Arewhana Kei Roto i Te Rūma: An Indigenous neo-disputatio on settler society, nullifying Te Tiriti, "Natural resources" and our collective future in Aotearoa New Zealand. *Te Kaharoa*, v. 9, p. 61–62, 2016.

SIMON, Judith; SMITH, Linda Tuhiwai. *A Civilising Mission?* Perceptions and Representations of the Native School System. Auckland: Auckland University Press, 2001.

SIMPSON, Audra. *Mohawk Interruptus:* Political Life across the Borders of Settler States. Durham, NC: Duke University Press, 2014.

SMITH, Andrea. Heteropatriarchy and the three pillars of white supremacy. In: MCCANN, Carole; KIM, Seung-kyung; ERGUN, Emek (orgs.). *Feminist Theory Reader*. London: Routledge, 2020. p. 141–147.

SMITH, Linda Tuhiwai. *Decolonizing Methodologies*: Research and Indigenous Peoples. London: Zed Books, 1999.

SMITH, Linda Tuhiwai. *Decolonising the sociology of tangihanga*. Palestra principal apresentada na Sociological Association of Aotearoa New Zealand Conference, Auckland, 3 dez. 2019.

STEPHEN, Lynn. Settler colonialism in Latin American and Native Studies. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 2022.

SULLIVAN, Ann. The politics of reconciliation in New Zealand. *Political Science*, v. 68, n. 2, p. 124–142, 2016.

SVIRSKY, Marcelo. Resistance is a structure not an event. *Settler Colonial Studies*, v. 7, n. 1, p. 19–39, 2017.

TAYLOR, Lucy; LUBLIN, Geraldine. Settler Colonial Studies and Latin America. *Settler Colonial Studies*, v. 11, n. 3, p. 259–270, 2021.

TERRUHN, Jessica. Settler colonialism and biculturalism in Aotearoa/New Zealand. In: RATUVA, Steven (org.). *The Palgrave Handbook of Ethnicity.* Singapore: Springer Nature, 2019. p. 867–884.

TOKI, Valmaine. Māori seeking self-determination or tino rangatiratanga? A note. *Journal of Maori and Indigenous Issues*, v. 5, p. 134–144, 2017.

TOMAS, Nin. Māori concepts and practices of rangatiratanga: "Sovereignty"? In: EVANS, Julie; GENOVESE, Ann; REILLY, Alexander; WOLFE, Patrick (orgs.). *Sovereignty:* Frontiers of Possibility. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2013. p. 220–249.

TUCK, Eve; YANG, Wayne. Decolonization is not a metaphor. *Decolonization: Indigeneity, Education & Society*, v. 1, n. 1, p. 1–40, 2012.

TURNER, Dale. *This Is Not a Peace Pipe:* Towards a Critical Indigenous Philosophy. Toronto: University of Toronto Press, 2006.

WALKER, Ranginui. *Nga tau tohetohe*. Auckland: Penguin, 1987.

WALKER, Rob. *Inside/Outside:* International Relations as Political Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALKER, Ranginui. *Ka Whawhai Tonu Matou:* Struggle without End. Auckland: Penguin Books, 2004.

WARD, Ian. The end of sovereignty and the new humanism. *Stanford Law Review,* v. 55, p. 2091–2112, 2003.

WILLIAMS, David. *Te Kooti tango whenua: T*he Native Land Court 1864–1909. Wellington: Huia Publishers, 1999.

WOLFE, Patrick. Land, labor and difference: Elementary structures of race. *American Historical Review*, v. 106, n. 3, p. 866–905, 2001.

WOLFE, Patrick. Settler colonialism and the elimination of the native. *Journal of Genocide Research*, v. 8, n. 4, p. 387–409, 2006.

YUNKAPORTA, Tyson. *Sand Talk*: How Indigenous Thinking Can Save the World. Melbourne: The Text Publishing Company, 2020.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20871

UFGD BIBLIOTECA Coordenadoria de Bibliotecas

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Povos indígenas e Relações Internacionais: (des)caminhos para uma (in)disciplina pluriversal

João Nackle Urt
Universidade Federal de Roraima (UFRR) / Ministério dos Povos Indígenas (MPI)
Boa Vista, Roraima, Brasil
E-mail: joaourt@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7785-2450

Giorgio Garcia Cristofani
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) / Université Paris-Est Créteil (UPEC)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: gio.cristofani08@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0001-3344-9213

Resumo: A participação dos povos indígenas como atores da política global tem sido historicamente marginalizada no estudo das Relações Internacionais (RI). Este artigo apresenta um mapeamento introdutório de um campo de estudos em expansão, reunindo algumas das principais contribuições teóricas que aproximam povos indígenas e RI. Estruturado como um ensaio teórico-reflexivo, o texto mobiliza duas imagens centrais – as "relações internacionais em lugares incomuns", de Beier (2005); e os "assuntos inacabados das Relações Internacionais", de Wilmer (1993) – para explorar as múltiplas dimensões da agência indígena na política global. Em primeiro lugar, discute as formas indígenas de diplomacia

e cosmopolítica, evidenciando que diferentes povos desenvolveram sistemas políticos e internacionais para além da consolidação do paradigma vestfaliano. Em seguida, examina como genocídios, ecocídios, colonialismo e expropriação territorial constituem processos estruturantes da ordem internacional moderna e permanecem como questões centrais para sua compreensão crítica. Na terceira parte, discute como o reconhecimento da soberania, dos sistemas de conhecimento e das éticas indígenas como fundamentos legítimos da política global constitui um passo indispensável para a descolonização das RI. Por fim, aborda a ética da pesquisa com povos indígenas, enfatizando as responsabilidades de pesquisadores não-indígenas na construção de parcerias colaborativas, duradouras e centradas nas comunidades. Fundamentado em uma revisão crítica das principais contribuições do campo, o artigo busca oferecer uma introdução acessível a estudantes e pesquisadores interessados no engajamento e colaboração com os povos indígenas na política global.

Palavras-chave: povos indígenas; diplomacia indígena; política global; ética; cosmopolítica

Indigenous peoples and International Relations: (winding) paths towards a pluriversal (in) discipline

Abstract: The participation of Indigenous peoples as actors in global politics has been historically marginalized in the study of International Relations (IR). This article presents an introductory overview of an expanding field of study, bringing together some of the key theoretical contributions that link Indigenous peoples and IR. Structured as a theoretical-reflective essay, the text draws on two central images – Beier's "international relations in unusual places" (2005) and Wilmer's "unfinished business of International Relations" (1993) – to explore the multiple dimensions of Indigenous agency in global politics. To do that, we first discuss Indigenous forms of diplomacy and cosmopolitics, highlighting that different peoples have developed political and international systems beyond the consolidation of the Westphalian paradigm. Then, we examine how genocide, ecocide, colonialism and territorial expropriation constitute structuring processes of the modern international order and remain central issues for its critical understanding. In the third part, we discuss how the recognition of Indigenous sovereignty, knowledge systems and ethics as legitimate foundations of global politics constitutes an indispensable step towards the decolonization of IR. Finally, we address the ethics of research involving Indigenous peoples, emphasizing the responsibilities of non-Indigenous researchers in building collaborative, long-lasting and community-centered partnerships. Based on a critical review of the key contributions in the field, we seek to offer an accessible introduction for students and researchers interested in engaging and collaborating with Indigenous peoples in global politics.

Keywords: Indigenous peoples; Indigenous diplomacy; global politics; ethics; cosmopolitics

Pueblos indígenas y Relaciones Internacionales: (des)caminos para una disciplina pluriversal

Resumen: La participación de los pueblos indígenas como actores de la política global ha sido históricamente marginada en el estudio de las Relaciones Internacionales (RRII). Este artículo presenta un mapeo introductorio de un campo de estudios en expansión, que reúne algunas de las principales contribuciones teóricas que acercan a los pueblos indígenas y las RRII. Estructurado como un ensayo teórico-reflexivo, el texto recurre a dos imágenes centrales – las "relaciones internacionales en lugares inusuales", de Beier (2005), y los "asuntos inconclusos de las Relaciones Internacionales", de Wilmer (1993) – para explorar las múltiples dimensiones de la agencia indígena en la política global. En primer lugar, se analizan las formas indígenas de diplomacia y cosmopolítica, poniendo de manifiesto que diferentes pueblos han desarrollado sistemas políticos e internacionales más allá de la consolidación del paradigma westfaliano. A continuación, se examina cómo los genocidios, los ecocidios, el colonialismo y la expropiación territorial constituyen procesos estructurantes del orden internacional moderno y siguen siendo cuestiones centrales para su comprensión crítica. En la tercera parte, se analiza cómo el reconocimiento de la soberanía, los sistemas de conocimiento y las éticas indígenas como fundamentos legítimos de la política global constituye un paso indispensable para la descolonización de las RRII. Por último, aborda la ética de la investigación con pueblos indígenas, haciendo hincapié en las responsabilidades de los investigadores no indígenas a la hora de establecer colaboraciones duraderas y centradas en las comunidades. Partiendo de una revisión crítica de los principales aportes en este campo, el artículo pretende ofrecer una introducción accesible a estudiantes e investigadores interesados en la participación y la colaboración con los pueblos indígenas en la política global.

Palabras clave: pueblos indígenas; diplomacias indígenas; política global; ética; cosmopolítica

Recebido em: 16/11/2026
Aceito em: 09/07/2026

INTRODUÇÃO

Você olhou para o título deste artigo e ficou curioso. Está se perguntando sobre as possíveis conexões entre os povos indígenas e as Relações Internacionais (RI). Bem, um grupo de pesquisadores desse campo no Brasil tem trabalhado há pelo menos 15 anos, tentando apontar de forma produtiva para essas conexões. Nos referimos ao Grupo de Pesquisa "Povos Indígenas e Política Global"[1]. Felizmente, nós temos tido a ajuda de gigantes[2], tanto indígenas quanto não-indígenas, que se detiveram sobre esses temas antes de nós. Neste artigo, dois membros do grupo comentam algumas das principais referências que contribuíram com soluções teóricas e práticas para essa empreitada.

Para apresentar os muitos mundos que estão por serem revelados a qualquer pessoa que decida se engajar com a política global sob a perspectiva dos povos indígenas, neste artigo tomamos de empréstimo duas expressões emblemáticas, que capturam com potência literária a complexidade da temática: "relações internacionais em lugares incomuns", do canadense J. Marshal Beier (2005), e "os assuntos inacabados das relações internacionais", da estadunidense Franke Wilmer (1993).

Em seguida, comentamos alguns dos nexos entre os povos indígenas na política global e o projeto de descolonizar a disciplina das RI. Por fim, deixamos um pequeno registro da discussão que temos realizado sobre a ética da pesquisa envolvendo povos indígenas, particularmente quando os pesquisadores – como nós – são descendentes de colonos, isto é, não-indígenas.

NOTAS METODOLÓGICAS

Este artigo assume a forma de um ensaio teórico-reflexivo. Seu objetivo não é oferecer uma revisão exaustiva da literatura sobre povos indígenas e RI, nem propor uma teoria acabada sobre o tema. Procuramos apresentar alguns caminhos possíveis para aproximar esses campos, destacando debates, autores e agendas que vêm contribuindo para ampliar os horizontes epistemológicos e políticos da disciplina. Nesse sentido, aproximamo-nos da tradição ensaística das RI críticas, que compreende a teoria não apenas como instrumento explicativo, mas também como prática de problematização dos pressupostos que organizam a disciplina (Jones, 2006; Tickner; Blaney, 2012).

1 O Grupo de Pesquisa "Povos Indígenas e Política Global" foi formalizado em 2020. Trata-se de um grupo de pesquisa interinstitucional, que reúne pesquisadores da área de RI de diversas regiões e universidades do Brasil comprometidos com pesquisas que visam visibilizar, ampliar e contribuir com a bibliografia envolvendo povos indígenas na área das RI.

2 Parafraseando a expressão atribuída a Isaac Newton: "Se vi mais longe, foi por estar de pé sobre ombros de gigantes".

CC BY NC SA

A metodologia adotada dialoga com debates recentes que têm buscado tensionar os limites epistemológicos e éticos das RI a partir da parceria com povos indígenas e outras formas de conhecimento historicamente marginalizadas. Como argumenta Smith (1999), a pesquisa não constitui uma atividade neutra, mas está profundamente implicada nas histórias coloniais de produção do conhecimento. Nesse contexto, a presença ocasional da primeira pessoa e a explicitação do lugar socio-histórico dos autores não constituem um exercício autobiográfico em sentido estrito, mas um esforço de reflexividade ética diante das assimetrias que estruturam a pesquisa sobre povos indígenas (Ball; Janyst, 2008; Urt; Maso, 2022).

Essa postura dialoga também com a chamada "virada narrativa" nas RI. Autores vinculados a essa perspectiva têm argumentado que narrativas, memórias, experiências vividas e formas de escrita não são elementos externos ao conhecimento político, mas componentes constitutivos da maneira como os fenômenos internacionais são produzidos, interpretados e representados (Dauphinée, 2010; Strausz, 2018). Nessa abordagem, a narrativa deixa de ser compreendida apenas como recurso estilístico e passa a ser entendida como dimensão epistemológica relevante para a construção do conhecimento.

Argumentamos que a explicitação da posição do pesquisador contribui para desnaturalizar a figura do observador supostamente neutro e exterior ao mundo que investiga. Em sentido semelhante, Urt e Maso (2022) defendem que o reconhecimento dos comprometimentos corporais, afetivos e históricos do sujeito acadêmico pode constituir um mecanismo ético para enfrentar assimetrias coloniais presentes na pesquisa envolvendo povos indígenas.

Também são relevantes, nesse horizonte metodológico, as contribuições de Becker (2007), para quem a escrita acadêmica não representa uma etapa secundária ou meramente formal da pesquisa, mas integra a própria construção do argumento científico. Ao questionar convenções que frequentemente ocultam os processos sociais de produção do conhecimento, Becker (2007) chama atenção para a necessidade de tornar mais transparentes as escolhas, posições e relações que sustentam o trabalho intelectual.

Por fim, a seleção bibliográfica mobilizada neste trabalho não pretende ser exaustiva. Foram privilegiadas contribuições oriundas das RI, da Antropologia e do pensamento indígena que permitem compreender os povos indígenas como sujeitos históricos, políticos e epistemológicos da política global. O texto deve ser lido, portanto, como uma cartografia introdutória e exploratória de um campo em expansão, mais preocupada em abrir caminhos de investigação do que encerrá-los.

RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM LUGARES INCOMUNS

Beier (2005) foi um dos primeiros autores a convidar nossa disciplina a enxergar relações internacionais em lugares incomuns.

Desde tempos imemoriais os povos indígenas praticam relações internacionais. São milhares de povos que estavam no continente de Abya Yala[3] antes da invasão, um território do tamanho da Ásia. Aí viveram segundo suas próprias cosmovisões, estabeleceram relações políticas de diversas ordens, inclusive instituindo impérios, sistemas internacionais, formas federativas de união política, gestão para a sustentabilidade e, em especial, sociedades contra a instituição do Estado.

Segundo Clastres, os povos indígenas das terras baixas da América do Sul haviam desenvolvido uma forma específica de sociedade política, na qual "o espaço da chefia é ocupado por um líder que não tem poder – tomado em sentido estrito, isto é, que não promove a formação de instituições policiais que lhe permitam sancionar suas decisões por meio do monopólio legítimo do uso da força" (Clastres, 1978 *apud* Urt, 2015, p. 220). Dessa forma, afirma Clastres (1978), os povos indígenas nunca foram sociedades sem Estado, mas sim sociedades contra o Estado.

Nessa tradição política, o líder baseia sua autoridade na força do exemplo (como se observa no sentido da palavra *tendotá*, em guarani, "aquele que toma a iniciativa") (Urt, 2015, p. 221) e na sua capacidade de prover o bem-estar da comunidade. Para o povo Yawalapiti, por exemplo, "a função do *Amulau* [cacique], enquanto chefe do povo, é cuidar do povo como ele cuida dos seus filhos, oferecendo cuidados, orientação, alimentos, apaziguando conflitos e mostrando caminhos" (Sousa, 2024). O chefe, sábio e educado, tem um papel de garantir a harmonia interna da comunidade e a distribuição de bens (Bastos, 1983). O professor Mutuá Mehinaku (2010) e Paru Yawalapiti (*apud* Sousa, 2024) nos lembram que cacique é aquele que tem habilidade e domínio da palavra diante do público, e sua autoridade, como líder, é marcada pelo perfil de generosidade e bondade. "O cacique quando vai pescar, ele não vai trazer para ele, ele vai pescar para o povo dele comer. Ele traz e leva para o centro. (...) quando alguém precisa muito de comida, ele tem que apoiar. Ele dá tudo. Cacique não nega nada" (Paru Yawalapiti *apud* Sousa, 2024, p. 31).

Seguindo a explicação de Paru, Igor Sousa (2024, p. 31) conclui que "o governo do povo é dado àquele que sabe servir. A generosidade e o desprendimento das coisas materiais, o respeito, saber servir e saber ouvir, não negar, são alguns dos valores essenciais do bom chefe".

3 Abya Yala, na língua do povo Kuna, significa "Terra madura", "Terra Viva" ou "Terra em florescimento" e faz referência ao continente americano (Porto-Gonçalves, s.d.). Abya Yala vem sendo usado como uma autodesignação dos povos originários do continente como alternativa ao nome "América", expressão que, embora usada pela primeira vez em 1507 pelo cosmólogo Martin Waldseemüller, só se consagra a partir de finais do século XVIII e inícios do século XIX, por meio das elites crioulas para se afirmarem em contraponto aos conquistadores europeus no bojo do processo de independência (Porto-Gonçalves, s.d.). Muito embora os diferentes povos originários que habitam o continente atribuíssem nomes próprios às regiões que ocupavam – Tawantinsuyu, Anauhuac, Pindorama – a expressão Abya Yala vem sendo cada vez mais usada pelos povos originários do continente objetivando construir um sentimento de unidade e pertencimento (Porto-Gonçalves, s.d.).

CC BY NC SA

Além disso, o cacique está constantemente sendo avaliado pela comunidade, devendo "seguir regras rígidas de comportamento social"[4] (Sousa, 2024, p. 30). Sua legitimidade enquanto liderança política depende da anuência comunitária (Bastos, 1983). Em oposição à coerção, "Cacique é formado para obedecer e servir o povo" (Paru Yawalapiti *apud* Sousa, 2024, p. 31).

Mas houve também muitos Estados indígenas. Os impérios Maia, Inca e Asteca estão entre as mais conhecidas formações estatais dos povos de Abya Yala. Os impérios Inca e Asteca existiram durante o início da invasão e foram alvos preferenciais dos colonizadores espanhóis. Outros exemplos de formações estatais foram: o Cacicado Taino, que havia na ilha atualmente conhecida como Cuba; e a Confederação Haudenosaunee, ou as formas federativas da Liga Iroquesa, composta pelos seis povos dos Grandes Lagos, no leste da América do Norte, que inspiraram o modelo norte-americano de "união".

Entre os povos contra o Estado, alguns estabeleceram sistemas internacionais. Na definição de Watson, sistema internacional é "[um conjunto de] comunidades diversas de pessoas ou entidades políticas (...) suficientemente envolvidas para que digamos que constituem um sistema de algum tipo (seja independente, suserano, imperial ou o que quer que seja)" (Watson, 2004, pp. 27-28, p. 31).

A rede de relações sociais era uma importante característica do sistema político: os povos da tradição guarani, por exemplo, mantinham relações com o Império Inca, por meio do grande caminho do Peabiru, que levava do litoral Sul do Brasil ao coração de Machu Pichu, em Cuzco: "As evidências sobre o Peabiru, rota terrestre que ia do litoral sul da América do Sul até o centro do continente, passando pelo atual Mato Grosso do Sul, corroboram o entendimento de que os Guarani não apenas tinham conhecimento geográfico suficiente, como de fato estabeleceram relações internacionais regulares" (Pimentel, 2012, p. 71).

Outro caso de sistema internacional em Abya Yala é o dos Guaicuru e os Guaná. Esses povos desenvolveram um fascinante sistema internacional no Chaco. Prevalecia entre eles um modelo político altamente hierarquizado. Os Guaicuru compunham uma espécie de casta guerreira, ao passo que os Guaná eram refinados agricultores. As alianças interétnicas se renovavam por meio de casamentos entre a nobreza de ambos os grupos. Discute-se se as relações entre eles eram de vassalagem, tributação ou mútuo proveito. Tal sistema chegou a ser comparado por um viajante europeu às relações de vassalagem entre os senhores feudais e seus servos na Europa medieval (Oliveira, 1976, p. 31; Richard; Combès, 2018, p. 208, p. 210).

4 Para seguir os comportamentos sociais esperados pela comunidade, o líder político é escolhido desde jovem e formado durante toda a sua vida para, no momento certo, assumir esse papel. "A formação de um futuro *Amulau* ou *Amulu* é um processo de profunda transmissão de conhecimentos antigos entre gerações, formação física, psicológica, cultural, artística e diplomática que deve preparar a futura liderança para o desafio de orientar e cuidar de seu povo" (Sousa, 2024).

No campo das práticas de relações internacionais realizadas pelos povos indígenas há séculos, o termo "diplomacia indígena" emerge como uma prática política e cultural que transcende os limites do Estado-nação, refletindo a busca por reconhecimento e autonomia dos povos indígenas no cenário internacional (Lorscheitter, 2024). Historicamente, esses povos desenvolveram formas próprias de negociação e gestão de relações políticas, baseadas em princípios como confiança, reciprocidade e respeito às identidades culturais (Urt, 2016). Essas práticas se manifestam em cerimônias, trocas simbólicas e alianças, funcionando como mecanismos diplomáticos que visam assegurar a preservação de territórios, culturas e direitos coletivos (Dias, 2025).

Marcos Sabaru, liderança indígena do povo Tingui-Botó (entrevista concedida a Harumy, 2024) e integrante da Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME) e da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), argumenta que, a partir da invasão colonial, a diplomacia indígena conseguiu uma aliança histórica, ao deixar suas diferenças de lado para lutarem juntos. Sabaru nos lembra que alguns séculos atrás, o povo Payaya, da Chapada da Bahia, se aliava com os Caetés, do litoral de Alagoas, e outros povos indígenas do Sertão, Agreste e do litoral para se defenderem e atacarem os engenhos escravistas de Pernambuco (Harumy, 2024).

Já na contemporaneidade, Sabaru argumenta que essa grande aliança se potencializa, tornando-se uma rede de articulação e uma família muito grande. A Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e a APIB se articulam com povos da Coordenação Andina de Organizações Indígenas (CAOI), da Coordenação de Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA, sigla em espanhol), e de tantas outras regiões do mundo, como Pacífico, Sudeste Asiático e Oceania. Por fim, o Caucus Indígena da COP da Mudança Climática, também chamado de Fórum Internacional de Povos Indígenas sobre Mudança Climática (IIPFCC, sigla em inglês) e a Plataforma de Povos Indígenas e Comunidades Locais (LCIPP, sigla em inglês) são exemplos de espaços coletivos de articulação política dos povos indígenas dentro das Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês).

Para além da diplomacia entre povos indígenas, o conceito de "cosmopolítica" tem sido discutido na academia como uma abordagem que amplia a noção de política para além dos atores humanos, incorporando diferentes formas de existência e atores não humanos na tomada de decisão coletiva (Latour, 2004; Stengers, 2005). Segundo Latour (2004), a cosmopolítica propõe um repensar das relações entre sociedade, ciência e natureza, de modo que decisões políticas não se limitem à perspectiva humana, mas considerem a agência de entidades diversas, incluindo ecossistemas, espécies e tecnologias. Stengers (2005) enfatiza a dimensão experimental da cosmopolítica, na qual múltiplos atores e mundos coexistem e precisam negociar sua presença, interesses e efeitos, gerando um espaço de diálogo aberto e contingente. Dessa

forma, a cosmopolítica surge como uma resposta crítica à política tradicional centrada no Estado e na soberania humana, propondo formas de governança que sejam mais inclusivas, plurais e sensíveis às interdependências entre seres humanos e não humanos.

Por exemplo, ao destacar o modelo dos Lakota, Beier pôs em relevo as formas outras de política que podem ser feitas a partir de outras cosmovisões. Como ressalta o autor, esse povo pratica a política com base na circularidade: "a nação é vista em termos de um aro em que nenhuma parte constituinte é lógica ou implicitamente anterior a qualquer outra e em que todas são igualmente necessárias para completar a unidade do círculo" (Beier, 2005, p. 101).

O âmbito cósmico das interações com mundos não-humanos ou espirituais é o lugar mais incomum de todos para a política internacional de base ocidental, porque desde 1648, com os tratados de Vestfália, a Europa ocidental promoveu uma separação radical entre política e religião, como parte do processo de reduzir o poder da Igreja católica, diante do fortalecimento dos Estados e do capitalismo. Assim, a cosmopolítica causa estranhamento para os praticantes da política internacional vestfaliana, precisamente porque, em diversas cosmologias, o xamanismo é uma das formas mais destacadas de diplomacia. Albert (2023, p. 44, 45) chama de "diplomacia ontológica" a capacidade dos xamãs Yanomami, considerados "homens-espíritos", de manter relações e articulações com a "legião de entidades não-humanas visíveis e invisíveis"[5] de forma harmoniosa e responsável para "cuidar dos seres humanos e garantir a regularidade dos ciclos meteorológicos, ecológicos e cósmicos".

Não por acaso, foi entre as sociedades contra o Estado que se estabeleceu com mais força a política segundo uma cosmovisão que integrava todas as criaturas vivas – uma ordem teopolítica, cosmopolítica e/ou ecopolítica. A concepção cristalizada no discurso do cacique Seattle sintetiza por vezes um paradigma desse tipo de formação, que ocorre de forma similar em diversos outros povos. Nesta fala, o cacique dos povos Duwamish e Suquamish responde à proposta trazida pelo general dos Estados Unidos de comprar as suas terras:

> Vamos, porém, considerar sua oferta, pois, se assim não o fizermos, o homem branco virá armado e tomará nossa terra. (...)
> Cada punhado da terra é sagrado para meu povo. A folha reluzente do pinheiro, a areia da praia, a neblina na floresta, o zumbido do inseto vivem nas tradições e experiência do meu povo. Na seiva das árvores circula a memória do homem vermelho. (...)
> Quando o Grande Chefe de Washington avisa que quer comprar nossa terra, exige muito de nós. Garante que reservará um lugar para que meu povo possa viver com todo o conforto. O Grande Chefe será nosso pai e nós, suas crianças.

5 Entre os seres não-humanos visíveis estão os animais, considerados "ex-humanos" e "verdadeiras pessoas da floresta"; e entre os seres invisíveis aos humanos comuns estão, principalmente, os espíritos.

> Vamos, então, pensar sobre sua oferta. Contudo, não será fácil, pois esta terra é sagrada para nós. A água cristalina que corre pelos rios não é somente água, mas o sangue dos nossos ancestrais. Se vendermos esta terra, deverá ensinar a seus filhos que ela é sagrada (Seattle, 1885 *apud* Munduruku, 2008).

OS ASSUNTOS INACABADOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Este artigo também trata, como diz Wilmer (1993), dos assuntos inacabados das RI.

O manifesto do cacique Seattle, mencionado acima, coloca em contraste os valores que orientavam a concepção de política de muitos povos indígenas de Abya Yala, com a violência e a crueldade da guerra de conquista, que se iniciou em 1492, dando início a um dos maiores genocídios da história. Estima-se em 70 milhões o número de mortos no genocídio dos povos indígenas das Américas (Cannabrava Filho, 2019; Brito, 2013, p. 20). Em vastas áreas, o extermínio foi completo. Nas ilhas do Caribe, não houve sobreviventes.

O bispo de Chiapas, Bartolomeu de las Casas, que se tornou célebre como primeiro europeu a defender os direitos dos indígenas, denunciou a crueldade dos conquistadores no México e América Central, no primeiro século da invasão:

> Faziam apostas sobre quem, de um só golpe de espada, fenderia e abriria um homem pela metade, ou quem, mais habilmente e mais destramente, de um só golpe lhe cortaria a cabeça, ou ainda sobre quem abriria melhor as entranhas de um homem de um só golpe. (...) Arrancavam os filhos dos seios das mães e lhes esfregavam a cabeça contra os rochedos enquanto que outros os lançavam à água dos córregos rindo e caçoando (Las Casas *apud* Brito, 2013, pp. 20-21).

As narrativas orais do povo kuikuro[6], conhecidas como *akinhá*[7], contam sobre os impactos da violência colonial do "Massacre do rio das Mortes" ou "Massacre de Antônio Pires de Campos Júnior" (1755), inscrita na memória coletiva como uma experiência de alteridade

6 Povo Kuikuro é um dos 16 povos que hoje vive na Terra Indígena do Xingu, cujos antepassados Karibe se refugiaram no Alto Xingu para fugir das ofensivas bandeirantes.

7 "Akiñá (aki, 'palavra, língua(gem)') é termo Kuikuro traduzível por 'narrativa', 'estória', qualquer peça de narrativa executada segundo o estilo oral de domínio, sobretudo dos akiñá óto, 'dono de estórias'. Narrar é uma arte verbal. (...) Quanto mais antigas as 'estórias', mais elas são 'verdadeiras' (ekúru) e respeitosamente escutadas pela audiência" (Franchetto, 1986, 1989 *apud* Franchetto, 1992, p. 342). Hoje em dia, na nova grafia, o termo se escreve "Akinhá".

radical e ameaça existencial. Em relato à antropóloga Franchetto[8], em 1982, o chefe Kuikuro Atahulu (hoje Kujame) afirma que:

> Os chefes (anétâ) dos brancos (caraíba) vieram nos matando; o nosso pessoal fugia para outras aldeias e logo os brancos (caraíba) chegavam nos matando todos, contavam nossos antigos (...). Era ainda noite, quase madrugada e o pessoal de Aráha estava dançando ntuhé kwérâ. Escondidos, os soldados (atá-tu) fecharam as pessoas dentro das casas. Golpearam os que ainda estavam quase dormindo e que tentaram fugir. Morreram. O sangue correu como fio d´água (...). Os caraíba roubaram as crianças, roubaram as esposas que se tomaram esposas deles (...). A aldeia ficou vazia depois que os caraíba passaram matando (...) (Atahulu Kuikuro *apud* Franchetto, 1992).

O massacre narrado pelos Kuikuro coincide com os relatos sobre o ataque conduzido em 1755 pelo bandeirante Antônio Pires de Campos Júnior. A correspondência entre as versões indígenas e os registros coloniais analisados por Dole (1961/1962) evidencia não apenas a historicidade da memória indígena, mas também a centralidade da violência bandeirante em direção ao Centro-Oeste e à Amazônia.

Conforme argumenta Fanon (2005, p. 94), o colonialismo é a "violência em estado bruto". O processo que ficou conhecido como "Massacre do rio das Mortes", por exemplo, materializou-se no despovoamento, no sequestro de mulheres e crianças e na desestruturação das redes sociopolíticas tradicionais. Os relatos do povo kuikuro detalham massacres noturnos em que aldeias inteiras foram cercadas, incendiadas e dizimadas. Os bandeirantes instalavam um quadro de terror sistemático que buscava a destruição dos povos indígenas e a captura de suas lideranças (Atahulu Kuikuro *apud* Franchetto, 1992). Não apenas as mortes em massa; o deslocamento forçado de populações e a dispersão para áreas mais remotas atestam que a ocupação colonial no interior do Brasil se deu mediante práticas de violência, em algum lugar no espectro entre o genocídio e a guerra.

Diversas práticas genocidas se estabeleceram, ora com a benção da Igreja, ora com o conluio dos Estados coloniais. No século XVII, no Brasil, a calha amazônica foi despovoada pela chamada "guerra justa", pelas expedições punitivas e pelas tropas de resgate, cujos sobreviventes eram capturados para serem vendidos como escravos. Tempos depois, a Igreja promoveu grandes remoções forçadas na Amazônia, chamadas de "descimentos". Igualmente,

8 Este relato foi registrado na aldeia de Ipatse, na região do Alto Xingu, ao sul da Terra Indígena do Xingu (Mato Grosso). Esta narrativa conta acontecimentos que se desenrolaram entre o final do século XVIII e o início deste século. Fala dos primeiros encontros com os caraíba (os brancos), dos bandeirantes (chamados de jaburus pelos antepassados kuikuro), das matanças, de chefes capturados e levados de suas aldeias, da resistência indígena, da chegada do etnógrafo Karl Von den Steinen no final do século XIX, das doenças e da invasão das terras xinguanas.

ao longo das margens do rio São Francisco, a ofensiva colonial nesse período ficou conhecida como a Guerra dos Bárbaros (Porro, 1992).

A chamada "guerra justa" foi um dispositivo jurídico e ideológico do período colonial que legitimava a violência contra os povos indígenas, funcionando como uma brecha legal para manter a escravização mesmo diante das restrições estabelecidas pela Coroa (Perrone-Moisés, 1992; Monteiro, 1994). Desde 1570, por pressão da Companhia de Jesus, leis passaram a limitar formalmente o cativeiro indígena, mas, na prática, a "guerra justa" oferecia a justificativa para a continuidade dos apresamentos (Perrone-Moisés, 1992). Construía-se, nos discursos coloniais, a imagem de índios naturalmente ferozes, cruéis e bárbaros, de modo a responsabilizá-los pela violência e sustentar a narrativa de que reagiam irracionalmente ao processo "civilizatório" (Cunha, 1992; Almeida, 2010). Assim, qualquer resistência indígena à invasão de seus territórios era interpretada como hostilidade, autorizando chamadas "expedições de preia" (Monteiro, 1994).

A "guerra justa" também foi disfarçada por eufemismos, como "descimento pacífico" ou a "administração dos índios", em que estes eram considerados formalmente livres, mas submetidos a condições de escravidão velada (Perrone-Moisés, 1992; Almeida, 2010). Ao institucionalizar a violência e vinculá-la a um ganho econômico, a lei da "guerra justa" consolidou a lógica bandeirante de capturar mão-de-obra indígena, seja pela força direta, seja pela legalização de cativeiros (Monteiro, 1994).

Hoje sabemos que a violência nunca foi um traço da condição supostamente "primitiva" dos povos indígenas, mas sim um elemento constitutivo da modernidade colonial que se consolidou por meio da escravização, deslocamento forçado e extermínio de populações inteiras.

Isso não aconteceu só no Brasil: no Canadá, no século XVIII, o comandante-em-chefe britânico, Jeffrey Amherst, tornou-se infame por distribuir cobertores contaminados com varíola (Perry, 1996, p. 128). Também em outros continentes, a chegada da colonização teve por base na desumanização dos povos indígenas e práticas genocidas. Por exemplo, na Tasmânia, Oceania, toda a população nativa da ilha foi exterminada em menos de 75 anos, assassinada a tiros e por envenenamento, ou em razão de doenças e vícios trazidos pelos colonos (Perry, 1996, p. 167).

Para entender como tantas práticas de violência extrema se perpetuaram ao longo dos séculos da invasão colonial aos territórios indígenas, é preciso estudar as várias estratégias sociais que ajudaram a pacificar a mente e o espírito dos colonos. A essas estratégias, Balandier (1993, p. 125) chamou de "pseudojustificativas que garantem o elemento psicológico-cultural" na situação colonial.

Uma dessas estratégias ou pseudojustificativas foi a animalização do colonizado. Fanon (2005) afirmou que, ao tratar os colonizados como animais, estabeleceu-se uma divisão onto-

lógica entre a "zona do ser" e a "zona do não-ser". Para Fanon (2005), a modernidade colonial institui uma clivagem radical: de um lado, a zona do ser, habitada pelo europeu branco, reconhecido como plenamente humano, portador da razão, da ética e dos valores universais; de outro, a zona do não-ser, atribuída aos colonizados, cuja humanidade é negada e cujos modos de vida são desqualificados como selvagens, primitivos ou mesmo animais. Nesse enquadramento, os povos indígenas eram descritos como bárbaros impermeáveis à civilização, posicionados fora da história e da política, o que justificava tanto sua exclusão ontológica quanto sua exploração econômica.

A linguagem zoológica empregada pelos colonizadores — que reduzia os indígenas à ferocidade, preguiça ou irracionalidade — exemplifica esse processo de desumanização constitutiva da zona do não-ser. A reação indígena à violência colonial, longe de ser compreendida como ato político, era traduzida como expressão de uma natureza bruta e animalesca, reforçando o estigma de inumanidade. Como lembra Fanon (2005), a zona do não-ser é o espaço onde a violência colonial não apenas é permitida, mas é necessária para manter a ordem racial e econômica do sistema. Assim, a animalização dos indígenas não foi um artifício retórico, mas parte de um projeto mais amplo de legitimação da violência e de consolidação de uma hierarquia ontológica, na qual o europeu se afirmava como padrão de humanidade e os colonizados eram relegados a uma existência sub-humana, passível de violência.

As remoções forçadas também vitimaram milhares. Para ficar com um só exemplo, nos Estados Unidos, aproximadamente 100 mil pessoas dos povos Cherokee, Muscogee ou Creek, Seminole, Chickasaw e Choctaw foram removidas à força de seus territórios entre os atuais estados da Geórgia, Carolina do Sul e Carolina do Norte, tendo que cruzar a pé o trajeto até o estado de Oklahoma, a oeste do rio Mississipi, entre 1830 e 1850. A remoção, por ato do presidente Andrew Jackson, descumprindo tratados que haviam sido assinados com esses povos, obrigou-os a viajar centenas de quilômetros em condições extremamente adversas. Muitos morreram de fome, frio, doenças e exaustão durante o trajeto, naquela que ficou conhecida como a "Trilha das Lágrimas".

Além disso, em vários momentos, a conquista ganhou feição de ecocídio, ou seja, destruição grave, extensa ou duradoura de ecossistemas, capaz de comprometer a integridade ambiental e as condições de vida de populações humanas e não humanas. No colonialismo, a destruição ambiental esteve intrinsecamente ligada à exploração e à desumanização de povos racializados, por exemplo, no desmatamento imposto aos territórios de centenas de povos, privando-os das suas fontes de alimento e provisões em geral, atirando-os por vezes a situações de miséria extrema.

Esses territórios inserem-se, ao mesmo tempo, na economia global, seja devido à extração de metais preciosos e matérias-primas, seja pela submissão de mão-de-obra barata para o capitalismo. A economia globalizada é um fenômeno de duas faces: o crescimento econômico

registrado pelos atores vinculados ao mercado mundial acontece às custas do empobrecimento dos povos indígenas. Sob essa perspectiva, indicadores convencionais de crescimento econômico tendem a invisibilizar os custos sociais, territoriais e ambientais suportados pelos povos indígenas. Se, de fato, os dados socioeconômicos dos povos indígenas fossem computados na contabilidade das economias dos países, o chamado "desenvolvimento" seria percebido como uma expropriação de riquezas e sua redistribuição dos povos colonizados para os colonos e colonizadores (Tauli-Corpuz, 2004).

Nesse sentido, o ecocídio pode ser compreendido como um mecanismo da acumulação colonial, na medida em que a expansão capitalista depende da expropriação de territórios, da apropriação da natureza e da destruição das condições de reprodução social das populações que neles vivem (Fraser, 2016). Nos contextos indígenas, essa dinâmica implica simultaneamente a devastação dos ecossistemas e a desestruturação das bases materiais e sociais da vida coletiva.

Haja vista a relação intrínseca entre ecocídio e genocídio, o conceito de "racismo ambiental" ajuda a compreender essa articulação, uma vez que a degradação ambiental incide de forma desproporcional sobre povos indígenas, populações negras, extrativistas e camponesas, naturalizando sua inferiorização em nome do crescimento econômico e do desenvolvimento (Rougeon; Mota; Trad, 2023).

Essa lógica está presente desde o colonialismo, quando a invasão de territórios indígenas era legitimada pela desumanização dos corpos racializados e pela justificativa de que estes deveriam sacrificar-se por um suposto benefício civilizatório (Tetreault, 2018). Como argumenta Fraser (2016), a acumulação capitalista depende não apenas da exploração do trabalho assalariado, mas também de processos permanentes de expropriação colonial e da apropriação de condições de fundo como a natureza e a reprodução social. No Sul Global, essa face extrativista do capitalismo foi historicamente incentivada pela expansão de atividades de mineração e desmatamento (Tetreault, 2018). Ao devastar ecossistemas e negar a humanidade de seus habitantes, o colonialismo instituiu uma forma de ecocídio que atacou sistematicamente os mundos extraeuropeus.

No Brasil, desde o século XVI, consolidou-se um modelo econômico assentado no trabalho escravo de pessoas indígenas e africanas. No final do século XVI, as expedições intensificaram-se em busca de uma "Potosí brasileira", inspirada em narrativas indígenas sobre serras de prata e esmeraldas. Embora fracassada a prospecção de minério, essa etapa reorientou as bandeiras para capturar em massa pessoas indígenas: no século XVII, conhecido como o "século das bandeiras", as incursões sertanistas despovoaram aldeias inteiras. O bandeirantismo consolidou-se como violência institucionalizada e estruturante, que combinava a exploração mineral, a expansão territorial e o tráfico de pessoas indígenas. Mais do que expedientes eco-

nômicos, as bandeiras constituíram um regime de dominação baseado no terror, na guerra ilegítima contra as aldeias e na escravização sistemática dos sobreviventes.

Não obstante haver sido estruturante para a colonização no Brasil, o bandeirantismo não pode ser compreendido apenas como uma prática local de exploração ou como um episódio particular da história colonial brasileira. Ele constituiu um dos pilares da própria formação do sistema internacional moderno (Cristofani, 2023). As bandeiras articularam três dimensões centrais da modernidade colonial: i) a busca incessante por metais preciosos; ii) a escravização em massa de povos indígenas (o chamado "ouro vermelho"); e iii) a expropriação territorial para expansão das frentes agrícolas e pecuárias. Assim, a economia bandeirante paulista foi uma peça significativa da máquina de fluxos globais de acumulação do capital mercantil europeu e da emergência da Europa como centro hegemônico do sistema-mundo (Cristofani, 2023). Ao mesmo tempo, os discursos coloniais que legitimavam as bandeiras — como a "guerra justa" e a classificação dos povos indígenas como bárbaros, irracionais ou pré-políticos — integraram-se à construção da colonialidade do poder, associando exploração econômica à racialização dos povos colonizados (Quijano, 2005 *apud* Cristofani, 2023).

Por isso, analisar o papel do bandeirantismo permite reconhecer que as violências fundantes da modernidade — escravização, expropriação territorial, devastação ambiental e racialização — permanecem como assuntos inacabados das RI. O bandeirantismo e outras manifestações concretas da violência colonial contra os povos indígenas em todo o mundo foram pilares estruturantes da formação do sistema internacional, de modo que seus legados devem ser compreendidos como temas centrais e incontornáveis da disciplina, não como questões periféricas ou setoriais (Cristofani, 2023). A análise crítica da colonização é indispensável tanto para entender de forma adequada a historicidade do sistema internacional, quanto para repensar os fundamentos epistemológicos da disciplina.

Cabe destacar que o bandeirantismo é uma manifestação específica de um padrão mais amplo: em diversas partes do mundo colonial, práticas semelhantes de violência contra povos indígenas foram fundamentais para a consolidação do capitalismo. No Caribe e na Mesoamérica, por exemplo, os espanhóis impuseram às comunidades indígenas o sistema das *encomiendas,* um regime de trabalho forçado e pagamento de tributos, sob condições brutais de exploração (Wolf, 2010). A *encomienda* não apenas desestruturou sociedades inteiras, mas também resultou em altíssimas taxas de mortalidade indígena, provocando uma devastação demográfica que abriu caminho para a importação de africanos escravizados.

Na América do Norte, sobretudo em territórios colonizados pelos britânicos, a expansão das fronteiras agrícolas se deu por meio de remoção forçada e extermínio indígena, como as guerras contra povos algonquinos e sioux, culminando em deslocamentos massivos, (Dunbar-Ortiz, 2014), como a já mencionada "Trilha das Lágrimas". Nesse contexto, a violência contra os indígenas foi indissociável da apropriação de suas terras para o avanço

da *plantation*, da agricultura de subsistência colonial e, posteriormente, da expansão do capitalismo agrário (Wolfe, 2006).

No continente africano, a exploração colonial também se traduziu na expropriação de terras e no trabalho forçado de populações nativas. Durante o domínio belga no Congo, por exemplo, a economia do marfim e da borracha foi erguida sobre a imposição de metas impossíveis de serem cumpridas pelas comunidades indígenas, punidas com mutilações, assassinatos e deslocamentos em massa (Hochschild, 1999; Rodney, 2018). A violência belga, assim como no caso do bandeirantismo, não era apenas um subproduto da colonização, mas um mecanismo central de acumulação de riqueza para o colonizador (Hochschild, 1999).

Na Oceania, em especial na Austrália, a colonização britânica baseou-se na tese da *terra nullius*, ou "terra de ninguém", que legitimava a expropriação ao declarar inexistentes os direitos territoriais dos povos colonizados. Os massacres, remoções e confinamento em "reservas" foram acompanhados pela destruição das bases econômicas tradicionais, com a substituição das práticas agrícolas e de manejo ambiental indígena por sistemas de pecuária e agricultura voltados ao mercado europeu (Reynolds, 1981; Veracini, 2010).

Assim, a análise comparativa evidencia que o bandeirantismo brasileiro se insere em uma lógica mais ampla de violência colonial. Com efeito, ainda que com especificidades locais, as práticas coloniais na América espanhola, no Caribe, na América do Norte, na África e na Oceania revelam padrões semelhantes: o uso da violência como estratégia de acumulação primitiva, a destruição das estruturas sociais indígenas e a subordinação da vida e da natureza à racionalidade econômica colonial (Cristofani, 2023). As muitas semelhanças entre experiências coloniais põem em relevo o conceito de "situação colonial" (Balandier, 1993), que nos ajuda a compreender a colonização como "dominação de povo a povo", destacando as particularidades de cada contexto, ao mesmo tempo em que se observa uma estrutura comum baseada em elementos econômicos (como a exploração da mão-de-obra, da terra e dos recursos extrativos), político-jurídicos (como a força militar, as instituições governamentais e judiciárias) e psicológico-culturais (o conjunto de crenças e pseudojustificativas culturais, religiosas e morais que fundamenta os dois primeiros elementos).

Outro vício que corrói a legitimidade do atual sistema internacional de Estados é que ele se estabelece sobre a autodeterminação dos povos, mas é incapaz de reconhecer a autodeterminação dos povos indígenas. Para Keal (2003), a ordem internacional continua a reproduzir suas estruturas de exclusão ao reivindicar princípios universais como a autodeterminação e os direitos humanos, sem aplicá-los àqueles que foram colonizados. Assim, o "fracasso moral do Ocidente" não é um episódio do passado, mas um vício constitutivo que mina a legitimidade da atual ordem global. Esse é, para Wilmer (1993, p. 5), o assunto inacabado da descolonização.

Nas margens e entrelinhas do reconhecimento do fracasso moral do Ocidente, da sua carência de legitimidade e até de legalidade, há um enorme espaço para a atuação dos povos indígenas nas relações internacionais contemporâneas, não apenas como vítimas de um sistema injusto, mas como portadores de visões e princípios capazes de reconfigurar seus fundamentos éticos e políticos.

DESCOLONIZAR AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ao buscar compreender e contribuir para a atuação política dos povos indígenas, queremos nos somar a numerosas outras iniciativas que pretendem descolonizar as RI.

Os povos indígenas foram historicamente marginalizados, tanto nos sistemas políticos descendentes da colonização europeia, quanto nas ciências dedicadas a essa política de matriz ocidental. Em particular nas RI, os povos indígenas não foram considerados atores/sujeitos até muito recentemente. Os avanços críticos da geração de 1968 tardaram a chegar, tendo as RI se conformado como a disciplina mais conservadora entre as Ciências Sociais. Mas já se vai pelo menos uma década de esforços para construir uma disciplina de RI genuinamente internacional, que inclua uma diversidade de vozes, histórias e visões de mundo (Tickner; Blaney, 2012; Acharya, 2014; Sajed; Hobson, 2017).

No Brasil, a aproximação entre povos indígenas e RI ocorreu por diferentes caminhos e agendas de pesquisa. Contribuições precursoras incluem Ana Carolina Teixeira Delgado, quem ajudou a inserir as questões indígenas nos debates sobre desenvolvimento, cooperação internacional e governança global. Em um momento em que os povos indígenas ainda apareciam de forma marginal na disciplina, Delgado (2014) chamou atenção para a dimensão internacional das demandas indígenas e para os impactos das instituições e agendas globais sobre seus territórios, direitos e formas de organização política. Sua produção contribuiu para ampliar a percepção de que os povos indígenas não constituem apenas objetos de políticas públicas nacionais, mas são atores inseridos em processos transnacionais e globais (Delgado, 2014; 2021).

Também merece destaque a contribuição de Cristina Yumie Aoki Inoue, cujo trabalho sobre governança ambiental global, Amazônia, mudanças climáticas e pluralismo epistemológico contribuiu para aproximar os debates sobre povos indígenas, conhecimentos tradicionais e política global, questionando pressupostos universalistas frequentemente presentes nas RI. Ao dialogar com perspectivas pós-coloniais, decoloniais e não ocidentais, Inoue (2016; 2018) ajudou a construir espaços de interlocução entre agendas ambientais, justiça climática e ciências indígenas, abrindo caminhos para abordagens mais plurais da política internacional.

Em diálogo com essas agendas, destaca-se o trabalho pioneiro de Marcela Vecchione Gonçalves (2014), cuja investigação sobre territorialidades amazônicas, fronteiras e alternativas

políticas produzidas a partir das experiências dos povos indígenas constitui uma das contribuições mais originais da literatura brasileira sobre o tema. Desenvolvida a partir de extensa pesquisa de campo em Roraima e no Acre e em interlocução com debates críticos internacionais, sua análise desloca a reflexão sobre política, território e fronteiras para as experiências vividas nos contextos amazônicos, oferecendo uma contribuição singular para a renovação teórica e metodológica do campo. Ao combinar sofisticação analítica, inovação conceitual e forte compromisso com processos de pesquisa construídos em diálogo com as comunidades, a autora contribui para ampliar os horizontes epistemológicos das RI e para problematizar os limites de abordagens centradas exclusivamente no Estado e em suas fronteiras.

Por sua vez, a tese de Rodolfo Ilário da Silva (2017) sobre os povos indígenas em isolamento e recente contato na Amazônia brasileira mostra que a situação desses povos está ligada à continuidade dos processos de colonização e de expansão sobre os territórios indígenas, e interpreta o isolamento voluntário como uma estratégia de resistência e autodeterminação. Ao relacionar essa realidade com questões como direitos humanos, disputas territoriais e exploração da Amazônia, a tese amplia a compreensão dos povos indígenas isolados como atores políticos do cenário internacional que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Por fim, Jimmy Casas Klausen (2010; 2013), coordenador do Grupo de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) "Povos Indígenas e Política Global", tem contribuído para a consolidação desse campo de estudos. Suas pesquisas articulam teoria política, anticolonialismo e estudos indígenas, propondo releituras críticas de autores clássicos da política moderna a partir das experiências coloniais e das relações com os povos indígenas.

Mais recentemente, dissertações, teses e projetos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Pesquisa "Povos Indígenas e Política Global" têm ampliado esse horizonte analítico ao abordarem temas como diplomacia indígena, mudanças climáticas, cosmopolítica, ética da pesquisa, territorialidades indígenas, colonialismo e participação indígena em arenas multilaterais.

Esse conjunto de pesquisas, mesmo que ainda pequeno dentro das RI, demonstra que os povos indígenas vêm sendo reconhecidos como sujeitos políticos fundamentais na disciplina e contribuem para sua renovação teórica e metodológica. Mais do que isso, olhar para os povos indígenas sob a perspectiva das RI constitui uma oportunidade para descolonizar o conhecimento sobre eles e com eles. O primeiro passo é considerar as entidades políticas indígenas como sujeitos históricos. O segundo é desenvolver a habilidade de ouvir as vozes indígenas lado a lado com outras teorias ocidentais e não-ocidentais de RI, percebê-las como construções teóricas que por vezes abordam a política global.

Descolonizar a disciplina de RI implica reconfigurar não apenas seus fundamentos teóricos, mas também as análises da agenda internacional e suas práticas de governança e produ-

CC BY NC SA

ção de conhecimento. Esse processo requer o reconhecimento do protagonismo indígena na construção de alternativas ético-políticas à ordem global vigente, bem como a valorização das ciências, epistemologias e modos de vida indígenas como fontes legítimas de teoria e de ação internacional. A ética— entendida aqui como princípio relacional que orienta o respeito, o consentimento e a responsabilidade compartilhada — deve atravessar todas as ações e parcerias que envolvam os povos e territórios indígenas, evitando a reprodução de assimetrias coloniais no campo da pesquisa e da política global.

A descolonização das RI demanda, portanto, uma escuta atenta e ativa, um letramento intercultural que permita o engajamento situado e o diálogo entre mundos, além de uma abordagem intercultural e interdisciplinar capaz de integrar conhecimentos e atores diversos na formulação de agendas internacionais mais justas e plurais.

Ética da pesquisa com pessoas indígenas

Diante do objetivo de pensar como o campo das RI pode se tornar um instrumento a serviço das lutas e ampliação da presença indígena no cenário global, é necessário promover uma pesquisa ética, descolonizada e em parceria com os povos indígenas no Brasil.

Para tanto, é preciso desenvolver uma ética que se traduza em protocolos práticos. Não se trata de mera reflexão, mas da adoção de ferramentas concretas ao longo de todas as etapas da pesquisa. A principal delas é a busca pela parceria com um interlocutor indígena, individual ou coletivo. Nosso lugar de fala, como descendente de colonos[9], é legitimado apenas pela perspectiva de estabelecer parcerias, como ensinam Ball e Janyst (2008).

O estabelecimento da parceria pode ser um processo longo. A participação engajada e despretensiosa em encontros ou reuniões de organizações, coletivos ou movimentos indígenas costuma ser um bom começo. Ao participar, a pesquisadora pode anotar suas observações sobre as pautas e demandas indígenas; mas, antes das anotações serem transformadas em um projeto de pesquisa, é respeitoso haver uma conversa com a comunidade ou associação representativa para saber se essas anotações fazem sentido e merecem um aprofundamento em pesquisa, entender se a prioridade identificada converge com a percepção da comunidade, bem como a relevância de abordar isso em pesquisa.

Há outros protocolos úteis. Um deles é trazer a público uma apresentação pessoal crítica, de base autoetnográfica. É um movimento para desvelar os comprometimentos coloniais que acarretaram erros passados e que acometem – quer queiram, quer não – todas as pessoas descendentes de colonos. Outro é dar início a um processo de alfabetização na cultura dos

9 A nossa autodefinição como descendente de colonos está ligada ao reconhecimento de que Abya Yala é território indígena. Nesse sentido, as pessoas não-indígenas brancas que vivem nesse território são descendentes de ocupações indevidas de territórios indígenas.

interlocutores indígenas, com recurso ao estudo crítico da história colonial, da Etnologia e das etnografias disponíveis sobre os povos com quem se está estabelecendo a parceria.

Além disso, um trabalho que ainda está por ser feito é a sistematização de uma metodologia da pesquisa em RI envolvendo povos indígenas. Aqui, as obras de Smith (1999) e Ball e Janyst (2008) seriam referências obrigatórias para qualquer formulação ética de pesquisa com povos indígenas, porque promoveram uma virada na compreensão do próprio ato de pesquisar. Ao demonstrar como a pesquisa moderna operou, historicamente, como instrumento de dominação colonial, Smith (1999) propõe uma ética fundada na autodeterminação e na soberania epistemológica. Sua contribuição desloca a ética de um campo normativo e institucional para um campo relacional e de reciprocidade. Complementarmente, Ball e Janyst (2008) traduzem esses princípios em práticas concretas de pesquisa colaborativa, ao enfatizarem a importância de "fazer pesquisa do jeito certo" (*doing it in a good way*), pautada em respeito, confiança, coautoria e corresponsabilidade entre pesquisadores e comunidades. Em conjunto, essas autoras consolidam um marco teórico e prático que orienta abordagens éticas baseadas na escuta, no consentimento informado ampliado e na coprodução de conhecimento.

Fazer pesquisa junto com povos indígenas pede mais do que as normas institucionalizadas dos comitês de ética acadêmicos: envolve uma ética comunitária. É sobre construir uma relação de parceria colaborativa, com convivência, confiança, transparência, escuta, respeito e cuidado. Antes de pensar em resultados científicos, é importante garantir que a parceria traga algo de bom para a comunidade, e que isso seja sentido desde o início. Os projetos precisam ser criados em conjunto, com participação ativa, diálogo aberto e decisões compartilhadas. Na hora de coletar informações, é preciso agir com sensibilidade, respeito e responsabilidade, valorizando as pessoas e suas experiências. O aprendizado também deve ser de mão dupla: pesquisadores e comunidades aprendem uns com os outros, e esse intercâmbio fortalece os dois lados. A pesquisa deve servir para a ação, trazendo mudanças reais e visíveis. Antes, depois e além do projeto, o vínculo duradouro é prioridade ética. Conviver, compartilhar os resultados de forma acessível e apoiar diferentes demandas comunitárias são parte do compromisso ético.

Fazer pesquisa assim é mais do que um trabalho: é uma parceria viva, construída com afeto, confiança e presença. A presença pode se manifestar em maior ou menor grau, levando-se em conta as negociações que devem ser feitas com as demais dimensões da vida – pessoal, familiar, de saúde, etc. – de todas as pessoas envolvidas. Mas está fundada em um pacto de longo prazo de dedicação compartilhada e recíproca. Nossos parceiros devem poder contar conosco e essa aliança tem que cumprir um papel social. Ética em pesquisa não é apenas teoria: é uma prática diária, um compromisso contínuo. É estar disposto a ouvir, aprender, ajustar caminhos, respeitar tempos e prioridades, e perceber que a pesquisa é uma responsabilidade compartilhada. É, acima de tudo, reconhecer que os princípios éticos emergem quando o

pesquisador se envolve de forma genuína, relacional e solidária, colocando a comunidade no centro e colocando a si mesmo a serviço desta (Maso et al., 2026)[10].

Assim, pretendemos que este artigo possa se comunicar tanto com pessoas colonas, como nós, interessadas em viver sob uma ordem global mais justa e com dignidade para todas as pessoas; quanto com pessoas indígenas, interessadas em conhecer estratégias de atuação política, inspirar-se com o exemplo de povos indígenas de outras partes do mundo e aumentar seu repertório teórico e conceitual para fundamentar seus discursos e projetos. Para os colonos, queremos ajudar a promover a alfabetização cultural e política e a evidenciar a abertura de um campo de possibilidades de pesquisa e ação em parceria com comunidades indígenas; para os indígenas, queremos responder a uma demanda por ferramentas para atuar na política global.

Afinal, levar a sério a política indígena é de suma importância também para os estudiosos não-indígenas de RI, se estiverem dispostos a fornecer um mapa mais acurado da política global. Como disse Cox (1997), escolhas acadêmicas conservadoras não são necessariamente mais realistas, porque deixam de apreender dimensões da realidade que se tornam visíveis quando se adotam ontologias, epistemologias e metodologias alternativas, como as aqui propostas. Isso implica transformar as práticas metodológicas das RI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo buscamos oferecer uma cartografia introdutória de um campo de estudos relativamente recente nas RI, mas que cresce de forma consistente. Partimos da provocação de Beier (2005) sobre a existência de "relações internacionais em lugares incomuns" e da ideia de Wilmer (1993) de que a colonização dos povos indígenas constitui um dos grandes "assuntos inacabados" da disciplina para argumentar que a política internacional é mais diversa do que a miopia das categorias teóricas até então dominantes.

Os conflitos e as formas de cooperação que atravessam as sociedades indígenas, discutidas ao longo do texto, evidenciam que os povos indígenas não são meramente vítimas da expansão colonial, embora essa dimensão permaneça incontornável para compreender a formação da ordem internacional contemporânea. Os povos indígenas têm criado sistemas de diplomacia, solução de conflitos, governança, produção de conhecimento e articulação internacional antes, além e em diálogo com a consolidação do sistema vestfaliano, produzindo respostas inovadoras e plurais de atuação política que respondem a alguns dos principais desafios contemporâneos.

10 A "Arandu: Rede Colaborativa de Pesquisa Povos Indígenas, Gênero e Sexualidade" desenvolveu um protocolo ético de pesquisa em parceria com povos indígenas que aprofunda essa discussão. Ver: Maso et al., 2026.

A abertura da disciplina de RI à agência política dos povos indígenas na política global não deve ser confundida com sua idealização. Como observa Beier (2005), em argumento retomado por Urt (2015), o imaginário colonial produziu um "complexo super/sub-humano", no qual a inferiorização e a idealização constituem formas complementares de negar a agência e a complexidade dos povos indígenas. Se, por um lado, foram historicamente desumanizados e excluídos de agência política ou tratados como objetos da política internacional, por outro também foram convertidos em sujeitos idealizados, desprovidos de contradições e tomados como portadores de qualidades excepcionais. Em ambos os casos, a diversidade de povos, trajetórias e experiências indígenas são ignoradas.

As contribuições discutidas neste artigo não decorrem da atribuição de qualidades intrínsecas ou de uma suposta superioridade moral dos povos indígenas, mas de um amplo conjunto de pesquisas empíricas que documenta práticas concretas de organização política, governança territorial, diplomacia e articulação internacional. Reconhecer essas contribuições não implica ignorar conflitos, disputas internas, relações de poder ou a heterogeneidade existente entre os mais de 5.000 povos indígenas do mundo. Ao contrário, significa propor um diálogo com sujeitos políticos cujas práticas e tecnologias tecem a política internacional e cujas contribuições ampliam o horizonte analítico das RI, precisamente por sua diversidade e habilidade de complementar pressupostos consolidados da disciplina.

Esperamos, assim, que o mapa que ora oferecemos contribua para aqueles que desejem se aliar, epistemológica e politicamente, à incidência internacional dos povos indígenas. Esperamos, também, que os programas de pós-graduação e as agendas de pesquisa não precisem mais indagar se ou onde os povos indígenas fazem parte da política internacional: essa premissa encontra-se suficientemente sustentada pela produção acumulada nas últimas décadas, conforme sistematizado neste artigo.

O desafio que se coloca agora é outro: compreender como as RI podem contribuir para fortalecer a agência política indígena na contemporaneidade, por meio de pesquisas desenvolvidas por pesquisadores indígenas e em parceria com os povos indígenas, eticamente comprometidas com seus projetos de autodeterminação, seus territórios e suas formas de produzir conhecimento e de fazer política.

Nesse sentido, este artigo buscou sistematizar algumas contribuições que abordam o lugar dos povos indígenas na política global, para que o campo possa passar do simples reconhecimento para a colaboração efetiva. Deslocar o reconhecimento da agência indígena para a colaboração com o fortalecimento da incidência indígena permanece como uma promessa para uma disciplina de RI comprometida com a descolonização e com a construção de uma política global pluriversal.

EPÍLOGO

Para encerrar este artigo, gostaríamos de lembrar que nós, descendentes de colonos, e os povos indígenas compartilhamos um destino comum.

Até o final do século XX, havia uma crença, oriunda de um certo evolucionismo social, de que os povos indígenas seriam fenômenos passageiros, pois estavam em vias de desaparecer. Mas, desde que eles reverteram a queda na curva demográfica – no Brasil, na década de 1980 –, tivemos a revelação de que os povos indígenas vão permanecer. Com efeito, como bem lembram Viveiros de Castro (2014; 2015) e Ailton Krenak (2019), os povos indígenas são especialistas em sobreviver aos fins-do-mundo.

Nós e os povos indígenas temos um destino comum sobre esses territórios indígenas usurpados. Um futuro descolonizado assenta sobre o reconhecimento das soberanias indígenas, dos territórios indígenas e da consequente autoridade indígena sobre essas terras, e sobre a necessidade iminente de que as sociedades colonas negociem de forma horizontal e de boa-fé todas as questões que afetam a vida de todos.

A expressão "destino comum" tem outro sentido, ainda mais profundo, entretanto. Nos dias de hoje, o xamã e líder yanomami Davi Kopenawa alerta – como outrora fez o cacique Seattle – que o modo de vida ocidental lança o planeta numa rota de iminente cataclisma, não apenas para os indígenas, mas para toda a humanidade:

> Quando todos nós tivermos desaparecido, quando todos nós, xamãs, tivermos morrido, acho que o céu vai cair. É o que dizem os nossos grandes xamãs. A floresta será destruída e o tempo ficará escuro. Se não houver mais xamãs para segurar o céu, ele não ficará no lugar. Os brancos são apenas engenhosos, eles ignoram o xamanismo, não são eles que poderão segurar o céu... Não são só os Yanomami que morrerão, mas todos os brancos também. Ninguém escapará à queda do céu (Albert, 2002, p. 255).

O planeta Terra é o nosso destino comum.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. Global International Relations (IR) and Regional Worlds: a new agenda for International Studies. *International Studies Quarterly*, v. 58, n. 4, p. 647-659, 2014.

ALBERT, Bruce. O ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamânica da economia política da natureza (Yanomami). *In:* ALBERT, Bruce; RAMOS, Alcida Rita (orgs.). *Pacificando o branco: cosmologias do contato no norte-amazônico*. São Paulo: Editora UNESP; Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. Metamorfoses indígenas: identidade e cultura nas aldeias coloniais do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010.

BALANDIER, Georges. A noção de situação colonial. *Cadernos de Campo*, v. 3, n. 3, p. 107-131, 1993.

BALL, Jessica; JANYST, Pat. Enacting Research Ethics in Partnerships with Indigenous Communities in Canada: "Do It in a Good Way". *Journal of Empirical Research on Human Research Ethics*, v. 3, n. 2, p. 33-51, 2008.

BASTOS, Rafael José de Menezes. Sistemas políticos, de comunicação e articulação social no Alto-Xingu. *Anuário Antropológico*, n. 81, p. 43-58, 1983.

BECKER, Howard S. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BEIER, J. Marshall. *International Relations in Uncommon Places: indigeneity, cosmology, and the limits of international theory*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

BRITO, Antonio Guimarães. *Direito e barbárie no (i)mundo moderno: a questão do Outro na civilização*. Dourados: Editora da UFGD, 2013.

CANNABRAVA FILHO, Paulo. Maior genocídio da Humanidade foi feito por europeus nas Américas: 70 milhões morreram. *Opera Mundi* (31 de maio de 2019). Disponível em: https://dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/maior-genocidio-da-humanidade-foi-feito-por-europeus-nas-americas-70-milhoes-morreram/. Acessado em 17 de julho de 2026.

CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

COX, Robert W. *The New Realism: perspectives on multilateralism and world order*. Londres: Macmillan Press, 1997.

CRISTOFANI, Giorgio Garcia. *Bandeirantismo e Política Internacional: as dimensões coloniais das ameaças ao Território Indígena do Xingu*. Rio de Janeiro, PUC-Rio, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Dissertação de Mestrado, 2023.

CUNHA, Manuela Carneiro da (org.). História dos Índios no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

DAUPHINÉE, Elizabeth. *The Politics of Exile*. Londres: Routledge, 2010.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira. *Guerreiros do Arco-Íris: os caminhos e descaminhos da descolonização na Bolívia no início do século XXI*. Rio de Janeiro, PUC-Rio, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Tese de Doutorado, 2014.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira. *Internal Colonialism and International Relations: tracks of decolonization in Bolivia*. Londres: Routledge, 2021.

DIAS, Reinaldo. A emergência da paradiplomacia indígena no cenário internacional contemporâneo. *Observatório de la economía latinoamericana,* v. 23, n. 7, 2025.

DOLE, G. A preliminary consideration of the prehistory of the Upper Xingu Basin. *Revista do Museu Paulista*, v. 13, p. 399-423, 1961/1962.

DUNBAR-ORTIZ, Roxanne. *An Indigenous Peoples' History of the United States*. Boston: Beacon Press, 2014.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2005.

FRANCHETTO, Bruna. O aparecimento dos caraíba: para uma história Kuikuro e Alto-Xinguana. *In:* CUNHA, Manuela Carneiro da (org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras; FAPESP; Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

FRASER, Nancy. Contradictions of capital and care. *New Left Review* v. 100, p. 99-117, 2016.

GONÇALVES, Marcela Vecchione. *Managing Borders, Nurturing Life: existences, resistances and political becoming in the Amazon Forest*. Hamilton, McMaster University, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Tese de Doutorado, 2014.

HARUMY, Amanda (org.). *Diplomacia de Base: o internacionalismo dos movimentos populares*. São Paulo: Editora Diplomacia pela Democracia, 2024.

HOCHSCHILD, Adam. *King Leopold's Ghost: a story of greed, terror, and heroism in colonial Africa*. Boston: Houghton Mifflin, 1999.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; MOREIRA, Paula Franco. Many worlds, many nature(s), one planet: Indigenous knowledge in the Anthropocene. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, n. 2, e009, 2016.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. Worlding the Study of Global Environmental Politics in the Anthropocene: Indigenous voices from the Amazon. *Global Environmental Politics*, Cambridge, v. 18, n. 4, p. 25-42, 2018.

JONES, Branwen Gruffydd. *Decolonizing International Relations*. Nova York: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

KEAL, Paul. *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: the moral backwardness of international society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KLAUSEN, Jimmy Casas. Hannah Arendt's Antiprimitivism. *Political Theory*, v. 38, n. 3, p. 394-423, 2010.

KLAUSEN, Jimmy Casas. Reservations on Hospitality: contact and vulnerability in Kant and Indigenous action. *In:* BAKER, Gideon (org.). *Hospitality and World Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

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

LATOUR, Bruno. *Politics of Nature: how to bring the sciences into democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

LORSCHEITTER, Beatriz. *Política externa e povos indígenas: estudo de caso da atuação internacional da articulação dos povos indígenas do Brasil (APIB)*. Foz do Iguaçu, UNILA, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Dissertação de Mestrado, 2024.

MASO, Tchella; CRISTOFANI, Giorgio; PRATES, Alessandra; MARTINELLI, Yara. Protocolo Ético da Rede Arandu: pesquisa colaborativa com povos indígenas LGBTQIAPN+. *Revista Brasileira de Estudos da Homocultura*, v. 8, n. 23, 2026.

MEHINAKU, Mutua. *Tetsualü: pluralismo de línguas e pessoas no Alto Xingu*. Rio de Janeiro, UFRJ/Museu Nacional, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Dissertação de Mestrado, 2010.

MONTEIRO, John Manuel. Negros da Terra: índios e bandeirantes nas origens de São Paulo. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MUNDURUKU, Daniel. *A palavra do grande chefe*. São Paulo: Global Editora, 2008.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. *Do índio ao bugre: o processo de assimilação dos Terena*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

PERRONE-MOISÉS, Beatriz. Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII). In: CUNHA, Manuela Carneiro da (org.). História dos Índios no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

PERRY, Richard J. *From Time Immemorial: Indigenous peoples and state systems*. Austin: University of Texas Press, 1996.

PIMENTEL, Spensy Kmitta. *Elementos para uma teoria política Kaiowá e Guarani*. São Paulo, USP, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Tese de Doutorado, 2012.

PORRO, Antônio. História indígena do Alto e Médio Amazonas (séculos XVI a XVIII). *In:* CUNHA, Manuela Carneiro da (org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras; FAPESP; Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Entre América e Abya Yala – tensões de territorialidades. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 20, p. 25–30, jul./dez. 2009.

REYNOLDS, Henry. *The Other Side of the Frontier: Aboriginal resistance to the European invasion of Australia*. Sydney: UNSW Press, 1981.

RICHARD, Nicolás; COMBÈS, Isabelle. O complexo alto-paraguaiense: do Chaco ao Mato Grosso do Sul. *In:* CHAMORRO, Graciela; COMBÈS, Isabelle (orgs.). *Povos indígenas em Mato Grosso do Sul: história, cultura e transformações sociais*. Dourados: Editora da UFGD, 2018.

RODNEY, Walter. *Como a Europa subdesenvolveu a África*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ROUGEON, Marina; MOTA, Clarice; TRAD, Leny. Environmental racism and environmental injustice: decolonial inflections and new agendas in Latin America and Brazil. *Journal of Political Ecology*, v. 30, n. 1, p. 709-728, 2023.

SAJED, Alina; HOBSON, John M. Navigating Beyond the Eurofetishist Frontier of Critical IR Theory: exploring the complex landscapes of non-Western agency. *International Studies Review*, v. 19, n. 4, p. 547-572, 2017.

SILVA, Rodolfo Ilário da. *Povos indígenas em isolamento voluntário na Amazônia brasileira: o sexto século de genocídios e diásporas indígenas*. Brasília, UnB, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Tese de Doutorado, 2017.

SMITH, Linda Tuhiwai. *Decolonizing Methodologies: research and Indigenous peoples*. Londres: Zed Books, 1999.

SOUSA, Igor Silva de. *A cosmopolítica Yawalapíti: uma análise histórica da organização política do Alto Xingu*. Brasília, UnB, Programa de Pós-Graduação em História, Dissertação de Mestrado, 2024.

STENGERS, Isabelle. *Cosmopolitiques: I-II*. Paris: La Découverte, 2005.

STRAUSZ, Erzsébet. *Writing the Self and Transforming Knowledge in International Relations: towards a politics of liminality*. Nova York: Routledge, 2018.

TETREAULT, Darcy. Capitalism Versus the Environment. *In:* VELTMEYER, Henry; BOWLES, Paul (orgs.). *The Essential Guide to Critical Development Studies*. Nova York: Routledge, 2018.

TICKNER, Arlene B.; BLANEY, David L. (orgs.). *Thinking International Relations Differently*. Nova York: Routledge, 2012.

URT, João Nackle. *Assuntos inacabados: Relações Internacionais e a colonização dos povos Guarani e Kaiowá no Brasil contemporâneo*. Brasília, UnB, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Tese de Doutorado, 2015.

URT, João Nackle. How Western Sovereignty Occludes Indigenous Governance. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 3, p. 865-890, 2016.

URT, João Nackle; MASO, Tchella Fernandes. Autoetnografia em Relações Internacionais: uma discussão ético-metodológica desde uma trajetória pessoal. *Textos & Debates*, v. 28, n. 2, 2022.

VERACINI, Lorenzo. *Settler Colonialism: a theoretical overview*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo; DANOWSKI, Déborah. *Há mundo por vir? Ensaio sobre os medos e os fins*. Florianópolis: Cultura e Barbárie; Instituto Socioambiental, 2014.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *Metafísicas canibais*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Brasília: Editora UnB, 2004.

WILMER, Franke. *The Indigenous Voice in World Politics: since time immemorial*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1993.

WOLF, Eric R. *Europe and the People Without History*. Berkeley: University of California Press, 2010.

WOLFE, Patrick. Settler colonialism and the elimination of the native. *Journal of Genocide Research*, v. 8, n. 4, p. 387-409, 2006.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20894

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Povos indígenas e a política global: três enfoques analíticos nas Relações Internacionais

Lucas Guerra
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil
E-mail: lucaspxguerra@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-2248-2544

Resumo: O artigo pretende responder à seguinte pergunta: como as Relações Internacionais (RI) têm abordado os povos indígenas na política global? Para tal, propõe uma sistematização das abordagens à temática em RI em três enfoques analíticos: (i) o reconhecimento dos povos indígenas como atores relevantes na política internacional; (ii) a presença dos povos indígenas como fonte de questionamento epistemológico às bases ortodoxas das RI; e (iii) a atenção a cosmovisões, experiências e conceitos de povos indígenas como abertura ontológica às representações de mundo hegemônicas nas leituras de RI. A metodologia adotada se baseia em ampla revisão bibliográfica sobre a temática, priorizando produções no campo das RI. De modo complementar, discute-se a expressão desses três enfoques analíticos em um caso específico: a participação de povos indígenas no processo de paz entre o governo da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Conclui-se com a proposição de um mapa introdutório para aquelas em RI interessadas em avançar agendas de pesquisa na temática de povos indígenas e/na política global.

Palavras-chave: povos indígenas; política global; Relações Internacionais pluriversais; processo de paz colombiano

Indigenous peoples and global politics: three analytical approaches in International Relations

Abstract: This article seeks to answer the following question: how has International Relations (IR) approached Indigenous peoples in global politics? To do so, it proposes a systematization of the literature on the topic in IR through three analytical approaches: (i) the recognition of Indigenous peoples as relevant actors in international politics; (ii) the presence of Indigenous peoples as a source of epistemological critique of the orthodox foundations of IR; and (iii) attention to Indigenous peoples' worldviews, experiences, and concepts as an ontological opening to the hegemonic representations of the world in IR readings. The methodology adopted is based on an extensive literature review on the topic, prioritizing works within the field of IR. Complementarily, the article discusses how these three analytical approaches are expressed in a specific case: the participation of Indigenous peoples in the peace process between the government of Colombia and the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army (FARC--EP, in Spanish). The article concludes with an introductory roadmap for those in IR interested in advancing research agendas on Indigenous peoples and/in global politics.

Keywords: Indigenous peoples; global politics; pluriversal International Relations; Colombian peace process

Pueblos indígenas y la política global: tres enfoques analíticos en las Relaciones Internacionales

Resumen: El artículo busca responder a la siguiente pregunta: ¿cómo las Relaciones Internacionales (RI) han abordado a los pueblos indígenas en la política global? Para ello, propone una sistematización de los enfoques analíticos sobre la temática en RI en tres perspectivas: (i) el reconocimiento de los pueblos indígenas como actores relevantes en la política internacional; (ii) la presencia de los pueblos indígenas como fuente de cuestionamiento epistemológico a las bases ortodoxas de las RI; y (iii) la atención a cosmovisiones, experiencias y conceptos de pueblos indígenas como apertura ontológica a las representaciones del mundo hegemónicas en las lecturas de RI. La metodología adoptada se basa en una amplia revisión bibliográfica sobre la temática, priorizando producciones en el campo de las RI. De manera complementaria, se discute la expresión de estos tres enfoques analíticos en un caso específico: la participación de pueblos indígenas en el proceso de paz entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular (FARC-EP). La conclusión propone un mapa de ruta introductorio para aquellas en RI interesadas en avanzar agendas de investigación sobre la temática de pueblos indígenas y/en la política global.

Palabras clave: pueblos indígenas; política global; Relaciones Internacionales pluriversales; proceso de paz colombiano

Recebido em: 21/11/2025
Aceito em: 15/06/2026

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, as Relações Internacionais (RI) foram pensadas como uma disciplina orientada a questões do Estado, utilizando marcos notadamente eurocêntricos em suas análises e teorias. Mais recentemente, contudo, uma série de movimentos teóricos e analíticos tem questionado e subvertido as abordagens mais ortodoxas ao campo, buscando construir perspectivas a partir de atores, conceitos e processos alternativos àqueles priorizados pela modernidade eurocentrada (Shilliam, 2015; Querejazu, 2022; Rodrigues, 2023; Oliveira, 2025). É nesse contexto que têm florescido, nas RI, os estudos sobre povos indígenas e/na política global.

Neste artigo, proponho[1] uma reflexão em torno da seguinte pergunta: como as RI têm abordado os povos indígenas na política global? A partir dessa indagação, tenho o objetivo de apresentar uma categorização das diferentes formas de abordar a indianidade[2] nas RI. Argumento que o conjunto de trabalhos sobre o tema na disciplina pode ser pedagogicamente organizado em três grupos de enfoques analíticos, não excludentes e com zonas de interseção entre si. São eles: (i) o reconhecimento dos povos indígenas como atores relevantes na política internacional; (ii) a mobilização da presença de povos indígenas como fonte de questionamentos epistemológicos às RI; e (iii) a atenção a cosmovisões, práticas e experiências de povos indígenas como elementos de ampliação ontológica da visão de mundo moderna/ocidental priorizada pela disciplina.

1 No artigo, opto pela utilização da primeira pessoa do singular como voz autoral do texto. Essa opção reflete meu posicionamento político-epistêmico sobre o fazer acadêmico, afastando-me da ideia de um pesquisador neutro e objetivo, que aplicaria categorias e modelos teóricos à realidade de modo distante e desinteressado. Pelo contrário, com Haraway (2014), Tuhiwai Smith (2022) e Harding (2015), entendo que a produção de conhecimento é um processo situado, atravessado por relações de poder, experiências e posicionamentos onto-epistêmicos particulares. Nesse sentido, considero que a construção deste artigo está marcada pela minha posicionalidade como homem branco de classe média, pesquisador acadêmico, profissional indigenista e, sobretudo, como pessoa não indígena que aborda temáticas relativas a povos indígenas na política global. Em meu entendimento, a utilização da primeira pessoa do singular constitui uma forma de explicitação e de responsabilização em relação a essa posição, incluindo seus pressupostos, preconceitos e limitações, ao invés de simular uma voz autoral genérica que se pretende universal e desincorporada.

2 Seguindo ao entendimento de Eduardo Viveiros de Castro (2013), utilizo o conceito de "indianidade" – e não indigeneidade – como uma abordagem às identidades indígenas enquanto devir de múltiplas representações, articulações e fricções de autoria dos próprios povos indígenas, em diferentes contextos, e não como uma identidade fixa e necessariamente territorializada.

CC BY NC SA

Em termos metodológicos, a elaboração do artigo se baseia em uma ampla revisão bibliográfica sobre povos indígenas nas RI. O *corpus* de análise se restringe a trabalhos produzidos nessa disciplina, excluindo, portanto, importantes trabalhos sobre povos indígenas e a política global desenvolvidos em outras disciplinas acadêmicas[3]. Além da sistematização da bibliografia, apresento uma breve reflexão sobre como os diferentes enfoques analíticos sobre povos indígenas e a política global se aplicam a um estudo de caso que venho desenvolvendo nos últimos anos sobre a participação de povos indígenas no processo de paz entre o governo da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Com isso, proponho um mapa introdutório para pesquisadoras de RI interessadas no estudo das questões indígenas dentro da disciplina.

O artigo está estruturado em quatro seções. Nas três primeiras, apresento os enfoques analíticos que identifico nos estudos em RI sobre povos indígenas e/na política global. Na quarta e última seção, proponho uma breve discussão sobre como esses diferentes enfoques se expressam em um caso específico: a mobilização de povos indígenas no contexto do processo de paz entre o governo da Colômbia e as FARC-EP.

ENFOQUE ANALÍTICO 1: O RECONHECIMENTO DOS POVOS INDÍGENAS COMO ATORES NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Nas últimas décadas, as RI têm se caracterizado por abordagens que excedem o caráter estadocêntrico da disciplina, ampliando os atores e temáticas considerados relevantes na política internacional (Beier, 2005). É nesse contexto que emergem alguns dos primeiros estudos sobre povos indígenas em RI, focados sobremaneira no reconhecimento desses povos como atores legítimos na política global e nos temas trazidos por eles para o debate em instâncias de cooperação internacional (Shaw, 2002; Beier, 2005; Urt, 2015). Aqui, destacam-se abordagens sobre a formação do que se considera um "movimento indígena global" em instâncias próprias da política internacional (Anaya, 1996; Brysk, 2000; Henderson, 2008; Morgan, 2011; Dahl, 2012; Barelli, 2016; Lightfoot, 2016). Segundo essas contribuições, desde a década de 1970, povos indígenas de diferentes partes do mundo começaram a articular uma atuação política coordenada a nível internacional, tendo a Organização das Nações Unidas (ONU) constituído um palco central para esse movimento.

3 Alguns exemplos de abordagens a povos indígenas e a política global em trabalhos de outras disciplinas incluem estudos como os da socióloga Maristella Svampa (2023) e do geógrafo Fábio Alkmin (2025) sobre as articulações transnacionais de movimentos indígenas na América Latina, bem como as considerações do geógrafo Rafael Zilio (2023) sobre a transescalaridade da luta indígena entre os níveis local, nacional e global.

Assim, tendo como pano de fundo o estabelecimento da primeira Década da ONU de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1973-1982), em 1975 ocorreu o primeiro Conselho Mundial dos Povos Indígenas, cuja pauta central foi a articulação de uma incidência conjunta dos povos indígenas junto às Nações Unidas (Henderson, 2008; Morgan, 2011). Tal incidência conjunta levou ao estabelecimento, em 1982, do Grupo de Trabalho da ONU sobre Populações Indígenas (WGIP, sigla em inglês), no qual lideranças indígenas de diversas partes do mundo assumiram protagonismo no debate de questões relativas aos povos indígenas na política internacional (Henderson, 2008; Morgan, 2011; Barelli, 2016). Paralelamente, em 1985 foi criado o Grupo Indígena (*Indigenous Caucus*) como espaço informal de concertação de consensos previamente às reuniões do WGIP (Brysk, 2000; Dahl, 2012). Assim, entre as décadas de 1970 e 1980, a ONU constituiu o baluarte de um "espaço indígena global", caracterizado por Jens Dahl (2012, p. 6, minha tradução) como:

> um conjunto de redes, relações e tradições que se desenvolveram a partir da participação indígena nas Nações Unidas (...) e se estendeu através de todas as instâncias internacionais nas quais os povos indígenas participam. Ele incluiu tradições de participação, processos decisórios, formas de negociação e, não menos importante, o estabelecimento de um Grupo Indígena [*Indigenous Caucus*] no qual povos indígenas se encontram antes e durante reuniões.

No âmbito do WGIP, avançaram importantes pautas do movimento indígena global emergente. Primeiramente, a construção social de uma noção de "identidade indígena" comum, baseada em "valores culturais como (...) o vínculo espiritual com terras ancestrais, experiências compartilhadas de expropriação e marginalização, e objetivos comuns como as demandas por autodeterminação e direitos territoriais" (Barelli, 2016, p. 117, minha tradução). Segundo Barelli (2016, p. 118, minha tradução), "esses valores e objetivos uniram o movimento, permitindo-lhe falar com uma única voz e buscar objetivos comuns e bem-definidos, tipicamente articulados em termos do direito internacional". Em um sentido similar, Dahl (2012) e Lightfoot (2016) argumentam que a consolidação dessa noção global de identidade possibilitou aos povos indígenas transcender as dificuldades de articulação impostas por sua ampla diversidade interna, defendendo de forma unida pautas comuns à maioria deles.

Entre essas pautas comuns do movimento indígena global, destaca-se a luta pela elaboração de uma Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, sigla em inglês) que pudesse plasmar suas principais reivindicações em termos do direito internacional[4]. A incidência do movimento nessa direção resultou no estabelecimento, pela As-

4 Uma importante conquista no sentido do reconhecimento de direitos dos povos indígenas no âmbito da política internacional foi a adoção da Convenção No. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre "povos indígenas e tribais", em 1989. A Convenção representou um marco na superação de paradigmas assimilacionistas nas relações entre Estado e povos indígenas, ao re-

sembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), da Primeira Década Mundial dos Povos Indígenas, de 1994 a 2004. A primeira década foi marcada por importantes inovações na arquitetura do sistema ONU, a exemplo da criação do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Assuntos Indígenas (UNPFII, sigla em inglês) e de uma Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas na Comissão da ONU para os Direitos Humanos (Morgan, 2011; Dahl, 2012). Apesar das expectativas e esforços nessa direção, não se logrou finalizar e aprovar a UNDRIP nesse primeiro momento, devido tanto a dificuldades do próprio movimento indígena global em estabelecer certos consensos quanto à forte oposição de delegações governamentais ao conteúdo do documento (Barelli, 2016; Lightfoot, 2016).

Desse modo, em 2004 a AGNU estabeleceu a Segunda Década Mundial dos Povos Indígenas (2004-2014). Novamente, a década foi marcada por importantes mudanças na arquitetura institucional onusiana, como a dissolução do WGIP e sua substituição pelo Mecanismo de Especialistas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (EMRIP, sigla em inglês) em 2007, como parte da transição da Comissão para o Conselho dos Direitos Humanos da ONU. Também em 2007, finalmente ocorreu a finalização e aprovação, pela AGNU, da UNDRIP (Barelli, 2016; Lightfoot, 2016).

A referida Declaração representa uma conquista paradigmática do movimento indígena global, estabelecendo uma base normativa sólida para a defesa da autodeterminação dos povos indígenas, manutenção de suas formas de organização política, social e econômica, defesa de suas terras ancestrais e consolidação de mecanismos de consulta livre, prévia e informada (Barelli, 2016; Lightfoot, 2016). Embora não possua caráter vinculante para os Estados, desde a sua promulgação, a UNDRIP tem sido utilizada para a sustentação jurídica de legislações nacionais sobre os direitos dos povos indígenas, bem como servido de base para outros instrumentos internacionais semelhantes, como a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2016 (Barelli, 2016; Lightfoot, 2016).

Através desse processo de décadas de mobilização no âmbito de organizações internacionais, o movimento indígena global conquistou um reconhecimento de direitos sem precedentes em relação a outros grupos sociais marginalizados, além de relevância e centralidade em discussões sobre diversos tópicos importantes da política internacional. Nas palavras de Rhiannon Morgan (2011, p. 2, minha tradução):

conhecer o direito destes últimos à manutenção de suas formas próprias de organização política, social e econômica, bem como o dever estatal de realizar consultas sempre que medidas administrativas ou legislativas sejam suscetíveis de afetá-los diretamente. Apesar de sua importância, Rhiannon Morgan (2011) argumenta que o processo de construção da Convenção contou com uma participação limitada de lideranças indígenas, restringindo-se principalmente a delegações de Estados e a representantes de organizações não governamentais (ONGs) indigenistas. Por isso, o autor não considera tal Convenção uma conquista propriamente do movimento indígena global.

> Os povos indígenas, normalmente associados à localidade, ao desempoderamento e à marginalização, podem parecer candidatos improváveis a um movimento global orientado às Nações Unidas e ao direito internacional. Ainda assim, (...) o movimento indígena global é atualmente um dos agrupamentos da sociedade civil mais visíveis na ONU e em suas agências especializadas. Mais que qualquer outro setor dos movimentos sociais, o movimento indígena global foi exitoso em representar as preocupações indígenas em um amplo espectro de políticas, dos direitos humanos ao meio ambiente, desenvolvimento sustentável, HIV/AIDS e mudanças climáticas, conquistando espaços e mecanismos através dos quais podem buscar reparação.

Nesse sentido, o protagonismo conquistado pelo movimento indígena global levou a que povos indígenas passassem a ser considerados atores fundamentais na definição de políticas internacionais em diferentes temáticas. Como reflexo disso, também as RI voltaram parte de sua atenção para a agência indígena em diferentes tópicos da política internacional. Entre elas, os mecanismos internacionais de governança climática e ambiental (Giannini; Rios Figueira; Da Silva Oliveira, 2023; Rashidi; Lyons, 2023), as políticas de promoção do desenvolvimento (Lee; Eversole, 2019), a integração regional (Friggeri, 2018; Rice, 2022; Venturi Becker, Miranda Arean; Menon, 2024) e as políticas migratórias (Guerra, 2024; Mezzanotti; Kvalvaag; Jarochinski Silva, 2025).

De um modo geral, o primeiro enfoque analítico das RI à questão dos povos indígenas na política global parte do reconhecimento desses povos como atores centrais e relevantes na negociação e definição de agendas, políticas e programas em instâncias da política internacional. Por uma parte, o protagonismo de povos indígenas nesse âmbito resultou na consolidação de um movimento indígena global, unido apesar da ampla diversidade dos povos indígenas ao redor do mundo. Resultou, também, na promulgação de importantes instrumentos normativos que ampliam seus direitos políticos, culturais, econômicos, territoriais e espirituais. Para além disso, a presença e incidência de povos indígenas em tópicos prementes da política internacional abre margens para um questionamento mais profundo a como funcionam e se sustentam algumas das bases excludentes e desiguais que constituem o cenário internacional.

ENFOQUE ANALÍTICO 2: A PRESENÇA DOS POVOS INDÍGENAS COMO FONTE DE QUESTIONAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS ÀS RI

Outro enfoque das RI aos povos indígenas na política global parte de sua presença como base de um questionamento epistemológico aos fundamentos da disciplina. Nesse sentido, J. Marshall Beier (2005) identifica que as RI são marcadas pelo que denomina de um "hegemonólogo": a reprodução de uma narrativa eurocêntrica sobre a política internacional que,

CC BY NC SA

a um só tempo, legitima a si mesma e apaga práticas e narrativas de povos não europeus. Assim, a construção de conhecimento em RI é marcada por uma hierarquização racializada da humanidade, na qual categorias eurocêntricas – o Estado-Nação, a soberania, o sistema internacional – são universalizadas, naturalizadas e tomadas como dadas, enquanto categorias e experiências de relações entre nações fora da Europa são apagadas, deslegitimadas e inferiorizadas (Beier, 2005; Rojas, 2016; Krishna, 2018; Fernández, 2019). Tendo esse panorama em consideração, algumas autoras e autores das RI buscam na presença de povos indígenas uma linha argumentativa para desnaturalizar conceitos basilares do "hegemonólogo" da disciplina, questionando frontalmente as categorias estruturantes da sua forma de construir conhecimento, ou seja, de sua epistemologia (Inayatullah; Blaney, 2004; Beier, 2005; Shaw, 2008; Krishna, 2018; Picq, 2018).

Uma das formas de fazer esse questionamento é a visibilização de práticas de relações entre nações que antecedem a formação dos Estados nacionais, ampliando o horizonte temporal eurocentrado assumido pelas RI. Nesse sentido, autores como Andrew Ambers e Jeff Corntassel (2025) – respectivamente, das nações *Kwakwaka'wakw* e *Cherokee* – apontam a existência de um internacionalismo indígena vibrante desde períodos anteriores à invasão das Américas, incluindo sistemas complexos de tratados entre nações e formas não-estatais de diplomacia. Em linha similar, J. Marshall Beier (2009) e Ravi da Costa (2009) chamam atenção para experiências de diplomacias indígenas anteriores e simultâneas à colonização, incluindo o estabelecimento de tratados – mais tarde, descumpridos e negados – entre colonizadores e povos originários das Américas (Beier, 2009; Costa, 2009).

Outra forma de questionamento epistemológico às RI a partir da presença de povos indígenas propõe demonstrar como categorias universalizadas e naturalizadas pela disciplina foram constituídas através da interação entre colonizadores europeus e sociedades ameríndias. É o caso, por exemplo, do conceito de "soberania" – eixo estruturante do imaginário político moderno e, por extensão, das RI. Como apontam Anghie (2004), Inayatulah e Blaney (2004) e Shaw (2008), a noção moderna de soberania parte da ficção do contrato social: a ideia de que indivíduos inerentemente soberanos teriam cedido parte de sua soberania individual para um ente superior – o Estado – em troca da garantia de segurança provida por este último. Normalmente, essa narrativa é apresentada ora como relato de um processo histórico ocorrido na Europa, ora como um exercício imaginativo basilar para a teoria política moderna. Não obstante, como destacam os autores, as teorias contratualistas e a noção moderna de soberania foram intelectualmente construídas a partir de uma relação de alteridade entre sociedades europeias e ameríndias.

Nesse sentido, Karena Shaw (2008) argumenta que as formulações contratualistas clássicas de autores como Hobbes, Locke e Rousseau foram construídas a partir de representações de povos ameríndios em um "estado de natureza selvagem", ao qual se opõe a comunidade

CC BY NC SA

política regida por um contrato social como forma ideal e superior de ordenamento da vida em sociedade. Nessas representações, se sedimenta a noção de superioridade da "civilização" europeia frente à "barbárie" dos povos originários colonizados nas Américas, bem como o imaginário de povos indígenas como existentes em um estado "pré-político", ignorando suas formas próprias e complexas de organização política e social (Shaw, 2002; 2008; Keal, 2003; Inayatullah; Blaney, 2004; Canessa; Picq, 2024).

Em linha similar, Anghie (2004), Inayatullah e Blaney (2004) e Blanco e Delgado (2019) demonstram que a formação da noção moderna de soberania enquanto pilar estruturante do direito internacional público e das relações internacionais se deu a partir de debates doutrinários inaugurados no contexto do encontro entre povos ameríndios e colonizadores europeus, no século XVI[5]. Assim, a ideia de soberania e seus privilégios – como a posse legítima da terra e o direito ao empreendimento de "guerras justas" – foi circunscrita aos colonizadores europeus, considerados os únicos capazes de exercer a razão e a humanidade de forma plena. Tal distinção europeia se deu às custas da categorização dos povos ameríndios como sub-humanos e irracionais – incapazes, portanto, de exercer a soberania sobre seus corpos e territórios. Segundo os autores, mais que um debate superado no século XVI, essa lógica segue estruturando categorizações hierárquicas da humanidade e legitimando práticas civilizatórias empreendidas através de políticas contemporâneas no cenário internacional, como a promoção do desenvolvimento e a construção da paz.

Finalmente, ainda no âmbito do enfoque analítico de questionamentos epistemológicos às RI a partir da presença indígena, temos abordagens que propõem uma certa "desobediência epistêmica" (Mignolo, 2008), construindo perspectivas sobre as RI que fogem às categorias estruturantes da construção de conhecimento na disciplina ou as subvertem. João Urt (2016) e Manuela Picq (2018), por exemplo, partem de lutas indígenas concretas – respectivamente, do povo *Guarani e Kaiowá* e das mulheres *Kichwa* no Equador – para questionar entendimentos eurocêntricos de soberania, propondo ampliar o imaginário das RI em direção a noções do conceito não necessariamente vinculadas à figura do Estado-nação. Steve Salaita (2016), por sua vez, constrói uma abordagem às "relações inter/nacionais" centrada nas práticas de

5 Um dos debates doutrinários centrais nesse sentido foi o Debate de Valladolid (1550-1551), que opôs Juan Ginés de Sepúlveda e Bartolomé de las Casas quanto à condição humana dos povos ameríndios. De um lado, Sepúlveda defendia que os indígenas eram "sub-humanos" e incapazes de exercer autoridade política de forma madura, o que justificaria a guerra empreendida pelos colonizadores para seu extermínio e subjugação. De outro, de las Casas defendia a plena condição humana dos ameríndios, cabendo aos colonizadores "iluminá-los" pacificamente com a evangelização, ao invés de exterminá-los. Como sustentam Blanco e Delgado (2019), em ambas as posições se legitima a intervenção civilizatória dos colonizadores sobre os colonizados, seja através da violência direta da guerra dita justa, seja da violência epistêmica da catequização considerada pacífica.

solidariedade anticolonial entre nações indígenas da Ilha de Tartaruga[6] e povos palestinos sob ocupação em Gaza, em um marco que não passa por categorias estatais. Já Ana Delgado e Elias Meireles Neto (2024) destacam como assuntos centrais da política global são discutidos e articulados no Acampamento Terra Livre (ATL)[7], longe das instâncias institucionais normalmente atribuídas à formulação da política internacional.

Sem pretensão de esgotar a discussão, o que esse conjunto de abordagens denota é que as bases epistemológicas das RI – contratualismo, Estado-Nação, noção moderna de soberania – se edificam a partir da negação e inferiorização dos povos indígenas. Ao priorizar o Estado-nação soberano – unidade territorial absoluta e, por definição, negadora da alteridade interna – como eixo de referência analítico e teórico, as RI evadem a possibilidade de uma reflexão sobre a política global pautada em outras territorialidades, em reivindicações de soberania infranacionais e transnacionais ou em formas de agência política relevante para além dos marcos estatais. Silenciam, ademais, o seu comprometimento com formas históricas de violência e marginalização e com o epistemicídio contra outras maneiras de narrar e fazer o "internacional" (Fernández, 2019).

ENFOQUE ANALÍTICO 3: AS COSMOVISÕES, EXPERIÊNCIAS E PRÁTICAS DE POVOS INDÍGENAS COMO ABERTURAS ONTOLÓGICAS NAS RI

Se, por uma parte, uma série de trabalhos em RI tem abordado a questão dos povos indígenas como fonte de questionamento epistemológico às bases eurocêntricas e racistas que organizam a construção de conhecimento na disciplina, por outra, novas abordagens têm partido desses questionamentos para sugerir uma expansão dos horizontes ontológicos e cosmológicos das RI. Por "cosmologia", em linhas gerais, entende-se a grande estrutura que informa nossas percepções sobre o universo e nosso lugar nele. É sobre "como nós entendemos o tempo e o espaço, e as relações entre humanos e não-humanos", algo "central para nossas imaginações políticas: para como nós vemos o papel da 'política' e os 'participantes' que contam para o diálogo político" (Kurki, 2020, p. 3, minha tradução). A ontologia, por sua vez, pode ser entendida justamente como essa seleção das questões e sujeitos que "importam". É o que "expressa as pressuposições sobre as condições primordiais de existência que subjazem

6 Opto pelo uso da expressão Ilha da Tartaruga (*Turtle Island*) em referência ao território comumente denominado "América do Norte", em alinhamento com perspectivas epistemológicas e políticas de povos indígenas originários dessa região (Palmiano Federer, 2024).

7 O Acampamento Terra Livre (ATL) é a maior mobilização indígena do Brasil, realizada anualmente em Brasília, desde 2004. Organizado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o ATL reúne milhares de lideranças, representantes de povos indígenas e aliados para debater e incidir sobre temas centrais da agenda indígena, como demarcação de terras, direitos territoriais, políticas públicas diferenciadas e participação política.

a lógica das abordagens cosmológicas e, portanto, de todos os outros frutos culturais que emergem dela" (Trownsell et al., 2019, n.p., minha tradução). Juntas, cosmologia e ontologia informam nossas imaginações políticas e sociais, compondo nossos modos de entender, ser e se tornar no/com o mundo (Trownsell et al., 2019; Kurki, 2020).

Como indicam Cristina Rojas (2016), Milja Kurki (2020) e Morgan Brigg, Mary Graham e Martin Weber (2021), as teorias de RI tendem a reproduzir uma cosmologia cuja base ontológica é a divisão moderna entre natureza e cultura. Nessa perspectiva, a agência é um atributo exclusivo dos seres humanos, em oposição a uma suposta inatividade dos seres além-de-humanos. Assim, as RI ortodoxas se pautam por uma cosmologia que vê um "mundo político internacional de 'coisas' (e.g. pessoas, Estados) que se 'movem' (e.g. balança de poder, comércio) contra 'contextos' (e.g. recursos, o meio ambiente) em 'padrões' rastreáveis e compreensíveis por 'nós', 'humanos'" (Kurki, 2020 p. 3-4, minha tradução). Essa cosmologia se apoia em uma ontologia atomista "que assume a prioridade de entidades pré-existentes, fixas, separadas e estáveis", de modo a "privilegiar unidades de análise, como os atores (Estados, organizações internacionais e movimentos sociais) e fenômenos (guerra, sistemas políticos, degradação ambiental)" (Trownsell et al., 2019, n.p., minha tradução).

Não obstante, esses pressupostos cosmológicos e ontológicos que atravessam o saber moderno – incluindo as RI enquanto área do conhecimento – têm sido objeto de questionamento a partir de distintas vertentes, entre elas a ontologia política[8]. De modo geral, as abordagens da ontologia política suspendem a noção de existência de um único mundo que pode ser compreendido de formas plurais por diferentes culturas. Pelo contrário, afirmam a coexistência de múltiplos mundos, com pontos de fricção, entrelaçamento e tensão entre si. A essa multiplicidade de mundos, nos quais natureza e cultura se entrelaçam de modo indissociável, costuma-se denominar "pluriverso" (de la Cadena, 2015; Law, 2015; Escobar, 2018; Blaser, 2025). Pensar em termos pluriversais, por sua vez, abre margens para um engajamento com formas de existência que transcendem as dicotomias da modernidade. A título de exemplo, ressalta-se a agência de seres além-de-humanos, a noção de que "nada existe em si, tudo inter-existe" (Escobar, 2018, p. 58) – também referida como ontologias relacionais – e as práticas de negociação e coexistência entre seres humanos e além-de-humanos, ou cosmopolítica (Latour, 2014; Stengers, 2014; de la Cadena, 2015). De modo importante, para trazer à tona essas agências políticas, grande parte das abordagens da ontologia política partem de um engajamento acadêmico com povos subalternizados pela modernidade, incluindo povos indígenas de diferentes regiões da América Latina (de la Cadena, 2015; Escobar, 2018; Blaser, 2025).

8 A ontologia política é uma abordagem complexa, composta por múltiplas vertentes e enfoques a partir de diferentes áreas do conhecimento e correntes teóricas. Uma contextualização que faça justiça à diversidade e complexidade do campo excede o alcance deste artigo. Para uma leitura um pouco mais abrangente, ainda que introdutória, recomendo o texto de Blaser (2025, capítulo 1).

Também nas RI, tem florescido uma série de abordagens que partem de experiências, cosmovisões e concepções de relações entre comunidades políticas (humanas e além-de-humanas) empreendidas por povos indígenas para ampliar os horizontes cosmológicos e ontológicos da disciplina (Inoue; Moreira, 2016; Rojas, 2016; Blaney; Tickner, 2017; Selis; Maso, 2020; Brigg; Graham; Weber, 2022; Querejazu, 2022; Ambers; Corntassel, 2025). De modo geral, essas abordagens tendem a priorizar um enfoque cosmopolítico, direcionando-se a entendimentos relacionais e pluriversais da política global. No lugar de uma narrativa atomista sobre atores individuais (Estados, organizações internacionais, ONGs, grandes corporações etc.) em interação em um sistema anárquico, descortinam-se perspectivas pautadas na inter-existência, na relacionalidade e na relação política entre comunidades humanas e além-de-humanas.

Nessa linha de pensamento, autoras como Cristina Rojas (2016) e Lara Selis e Tchella Maso (2020) propõem fazer leituras do internacional pautadas em conceitos de povos indígenas da região andina de Abya Yala[9]. Ao fazê-lo, trazem conceitos como *Ayllu* e *Ch'ixi* para enfatizar formas de organização da comunidade política que transbordam a noção eurocêntrica do contrato social e seu comprometimento com uma forma centralizada de autoridade soberana (Selis; Maso, 2020). As autoras mobilizam, ainda, os conceitos de *Sumaq Qamanã* e *Sumak Kawsai* (normalmente traduzidos como "Bem Viver")[10] e de *Pachamama* (normalmente traduzido como "Mãe Terra?) para enfatizar a dimensão relacional entre seres humanos e além-de-humanos, rompendo com noções estanques da divisão entre humano e natureza e, por extensão, com algumas de suas manifestações nas RI, como o comprometimento da disciplina com perspectivas teleológicas e neoextrativistas[11] sobre o desenvolvimento (Rojas, 2016; Selis; Maso, 2020; Bittencourt, 2024).

Outras abordagens também tensionam o entendimento de mundo hegemônico da disciplina, trazendo para o centro do debate perspectivas relacionais sobre território, identidade

9 Aqui, opto pelo uso do termo "Abya Yala" em referência à região normalmente denominado "América Latina", em alinhamento com perspectivas políticas e epistemológicas de povos indígenas da região. A expressão, de origem do povo *Kuna*, significa "terra em plena maturidade" ou "terra viva" e tem sido mobilizada por movimentos indígenas e intelectuais críticos como forma de contestar a nomenclatura colonial associada ao processo de invasão europeia ao continente (Keme, 2018).

10 Os conceitos de *Sumak Kawsay* / *Buen Vivir* (no Equador) e *Suma Qamaña* / *Vivir Bien* (na Bolívia) ganharam força nos debates da esquerda latino-americana após as novas assembleias constituintes que, em ambos os países, resultaram na inclusão desses conceitos – originados em cosmovisões indígenas sobre a inter-existência entre comunidades humanas e além-de-humanas – em suas respectivas constituições políticas. Para uma discussão mais detalhada desses processos, incluindo suas ambivalências e contradições e as implicações de seus usos nas RI, ver: Delgado, 2018; Rojas, 2016.

11 O termo "neoextrativismo" refere-se a um padrão contemporâneo de acumulação de capital baseado na intensificação da extração de recursos naturais voltados majoritariamente à exportação, ainda que, em contraste com o extrativismo clássico, frequentemente articulado a políticas estatais de redistribuição e inclusão social. Embora associado a governos progressistas e a agendas de redução da pobreza, o neoextrativismo tende a aprofundar a dependência de economias periféricas em relação ao mercado global, além de gerar impactos socioambientais significativos e conflitos com povos indígenas e comunidades tradicionais em seus territórios (Svampa, 2023).

política e a inter-existência entre seres humanos e além-de-humanos. Ambers e Corntassel (2025, p. 11, minha tradução), por exemplo, enfatizam que as práticas de diplomacia no marco do internacionalismo indígena incluem, além de tratados entre nações humanas, formas de engajamento com "nações de plantas e animais e outras relações mais-que-humanas". João Urt (2016) e Bruno Cunha (2024), por sua vez, mobilizam respectivamente o conceito *Guarani e Kaiowá* de *Tekoha* (lugar onde se pode ser e pertencer como Guarani) e o conceito *Yanomami* de *urihi a* (terra-floresta-mundo) para trazer às discussões de RI formas de territorialidade e identidade política entrelaçadas, transfronteiriças, não-contínuas e não-fixas. Segundo os autores, esses conceitos e práticas indígenas transcendem os marcos cartográficos rígidos da territorialidade soberana definida pelas fronteiras estatais, bem como as noções de agência política necessariamente atreladas ao Estado e baseadas na separação entre indivíduo, comunidade e território/natureza. Em um sentido similar, Marcela Vecchione Gonçalves (2014) aborda como o povo *Ashaninka* faz da Floresta Amazônica – incluindo seus componentes humanos e além-de-humanos – seu território de referência para a afirmação de identidade e realização de seus projetos de vida, ignorando noções nacionalistas de identidade e os marcos fronteiriços estatais entre Brasil e Peru que supostamente dividiriam o seu território.

Importa destacar que essas abordagens não se referem a formas plurais de entender o mundo, mas trazem à tona a existência de múltiplos mundos que coexistem de formas complexas e dinâmicas e possuem pontos de fricção com o mundo único sustentado pela modernidade política e, por extensão, pelas RI. É nesse sentido que esse conjunto de abordagens baseadas em conceitos indígenas indica aberturas ontológicas nas RI, para além de um questionamento ou pluralização epistemológica da disciplina. Ao reconhecer uma pluralidade de mundos compostos por múltiplas formas de existir, habitar e fazer política, abrem-se possibilidades de compreender a política global de modo mais complexo, relacional e situado, incluindo perspectivas que transcendem o antropocentrismo e noções atomizadas sobre as relações internacionais.

APLICANDO OS TRÊS ENFOQUES ANALÍTICOS A UM CASO ESPECÍFICO: REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE POVOS INDÍGENAS NO PROCESSO DE PAZ COLOMBIANO

Até o momento, argumentei que as abordagens sobre povos indígenas e política global nas RI podem ser organizadas em três enfoques analíticos: (i) povos indígenas como atores na política internacional; (ii) como fonte de questionamentos epistemológicos às RI; e (iii) como inspiração para aberturas ontológicas na disciplina. Essa divisão serve sobretudo a fins pedagógicos: não é minha intenção sugerir que algum dos enfoques seja de alguma forma

CC BY NC SA

"superior" aos demais, nem que sejam mutuamente excludentes. Nesse sentido, nesta última seção do artigo, proponho uma breve discussão de como os três enfoques se apresentam e se complementam em minha pesquisa sobre a participação de povos indígenas no contexto do processo de paz entre o governo da Colômbia e as FARC-EP.

Em 2012, o governo de Juan Manuel Santos anunciou o início de negociações abertas com as FARC-EP, tendo por objetivo findar um conflito armado de mais de cinco décadas de duração. Mais que um cessar de hostilidades e a desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-combatentes, a agenda de paz proposta pelas partes ambicionou transformações estruturais profundas, incluindo questões como a reforma agrária, a substituição de cultivos de uso ilícito e um sistema bastante amplo de verdade, justiça e reparação (Valenzuela, 2019; Rettberg, 2020). Outra característica importante desse processo foi a sua abertura à sociedade civil, com diversos mecanismos para a participação direta e indireta de grupos da sociedade colombiana (Mendes, 2020).

A princípio, as principais organizações dos povos indígenas da Colômbia foram incluídas nesses mecanismos. Não obstante, ao longo do processo de participação, perceberam algumas limitações importantes: a priorização de formas individuais de representação das vítimas do conflito armado e a negligência quanto ao direito à consulta livre, prévia e informada (Rodríguez Iglesias, 2018; Vega Luquez, 2019; Guerra, 2020). Frente a esses desafios, o movimento indígena organizado na Colômbia se uniu ao movimento de comunidades negras e empreendeu uma ampla campanha nacional de mobilizações, protestos e ações de incidência política que, finalmente, permitiu sua chegada à Mesa de Negociação entre o governo e as FARC-EP e a inclusão de um Capítulo Étnico – ainda que bastante reduzido – no conteúdo do Acordo Final de Paz, assinado em 2016 (Rodríguez Iglesias, 2018; Vega Luquez, 2019; Guerra, 2020).

Um aspecto normalmente menos enfatizado desse processo de luta é a sua dimensão internacional. Como relata Rodolfo Vega Luquez (2019) – liderança do povo *Kankuamo* que participou ativamente desse processo junto à Organização Nacional Indígena da Colômbia (ONIC) – a internacionalização da incidência política das organizações étnicas foi fundamental para sua inclusão nas negociações de paz. Face às dificuldades enfrentadas em suas tentativas de interlocução direta com as delegações do governo e das FARC-EP na Colômbia, as organizações indígenas e afrocolombianas buscaram canais de comunicação e *advocacy* diretos com ONGs e grupos de interesse nos Estados Unidos e Europa (Rodríguez Iglesias, 2018; Vega Luquez, 2019). Diversas reuniões foram realizadas com o *Black Caucus* do Congresso estadunidense, o Escritório de Washington para a América Latina (WOLA) e representantes do governo Obama (Rodríguez Iglesias, 2018; Vega Luquez, 2019). Finalmente, as ações de incidência internacional protagonizadas pelas organizações indígenas e afrocolombianas resultaram em uma forte pressão sobre o governo colombiano para a inclusão dos povos étnicos na Mesa de Negociação do Acordo de Paz, contribuindo fortemente para a inclusão do Capítulo Étnico no documento.

Esse movimento exemplifica o enfoque sobre povos indígenas e política global a partir de seu reconhecimento como atores relevantes na política internacional. Através de uma ação coordenada de incidência junto a grupos políticos de outro país, as organizações dos povos indígenas da Colômbia, em aliança estratégica com organizações afrocolombianas, lograram impulsionar atores internacionais em favor de suas demandas por maior participação no processo de paz entre o governo nacional e as FARC-EP. Ao mesmo tempo, com isso, conquistaram a inclusão do Capítulo Étnico no Acordo Final de Paz, representando um avanço paradigmático em termos da inclusão de povos indígenas em processos de paz que circula como "boa prática" nas discussões sobre políticas e programas para a paz a nível internacional (Guerra, 2020; Rodríguez Iglesias, 2020).

A atuação dos Povos Indígenas no contexto do processo de paz colombiano também pode ser lida em chave de questionamentos epistemológicos às formas ortodoxas de narrar a guerra e a paz no país. Em linhas gerais, estudiosos da violência na Colômbia convergem em uma narrativa que aponta o sistema de distribuição desigual de terras imposto após a colonização como a principal raiz do conflito colombiano (Ramírez-Orozco, 2012). Nessa narrativa, a desigualdade fundiária explica também a exclusão política, sendo ambas consideradas fontes da violência política que remonta às disputas entre os Partidos Conservador e Liberal no século XIX, passa pelo surgimento das guerrilhas de orientação marxista na década de 1960 e chega às manifestações atuais do conflito armado na Colômbia (Sánchez; Meertens, 2008).

Nessa perspectiva, a violência é compreendida dentro de uma epistemologia positivista própria dos estudos ortodoxos da paz e da guerra nas RI, na medida em que possui uma explicação racional, uma certa linearidade temporal medida em termos de causa e efeito, e o Estado soberano como eixo de referência (Cruz, 2021). Por extensão, pode-se argumentar que tais perspectivas se inserem também em termos dos epistemicídios que caracterizam a disciplina: especificamente no caso dos estudos da paz e do conflito na Colômbia, destaca-se o silenciamento frequente sobre a violência colonial perpetrada contra os povos originários desde a colonização até a contemporaneidade (Guerra, 2020; Rodríguez Iglesias, 2020; Cárdenas, 2023; Ruette-Orihuela et al., 2023).

Nesse sentido, um dos pontos centrais trazidos pelos povos indígenas às discussões no marco do processo de paz colombiano foi precisamente uma perspectiva mais ampla sobre a origem da violência política no país. No lugar do sistema desigual de distribuição de terras estabelecido com a colonização, organizações indígenas propuseram situar a própria invasão colonial como ponto inaugural de um *continuum* de violências que persiste em práticas contemporâneas de racismo, extrativismo e genocídio (CNMH; ONIC, 2019). A partir dessas proposições, lograram romper os marcos temporais que orientam a construção de conhecimento sobre paz e conflito na Colômbia, trazendo à tona perspectivas mais amplas e multidimensionais sobre a violência. Nessas perspectivas, que foram reconhecidas no sistema de justiça tran-

sicional estabelecido pelo Acordo de Paz, a violência colonial é apontada como estruturante das demais violências no país; violências estas que, segundo diversas cosmovisões indígenas, afetam também a plantas, animais, lugares sagrados, espíritos e ao próprio território (Colombia – CEV, 2022; Braconnier Moreno; Montero de la Rosa; Sabogal Venegas, 2023; Guerra, 2025).

Assim, entendo que a participação de povos indígenas no processo de paz colombiano trouxe à tona questionamentos epistemológicos a narrativas ortodoxas sobre a paz e o conflito similares àqueles feitos ao *mainstream* teórico de RI a partir da presença indígena. De certo modo, rompe-se com a perspectiva linear sobre o conflito a partir de uma lógica de causa e efeito, o que permite a emergência de abordagens cíclicas, que veem a colonização como marco inaugural da violência genocida contra povos indígenas e sua reprodução em políticas contemporâneas, inclusive aquelas enunciadas em nome da paz (CNMH; ONIC, 2019; Rodríguez Iglesias, 2020; Cárdenas, 2023; Ruette-Orihuela et al. 2023). Embora um aprofundamento nessa direção exceda o escopo deste artigo, no limite, repensar a paz e o conflito na Colômbia a partir dos termos colocados pelo movimento indígena abre margens para uma disrupção com narrativas estadocêntricas, desenvolvimentistas e contratualistas sobre a construção de paz no país (Guerra, 2025).

Entre as perspectivas enunciadas por povos indígenas no marco do processo de paz colombiano, temos ainda as abordagens que excedem as reflexões epistemológicas e chegam a propor aberturas ontológicas para pensar e fazer a paz. Essas abordagens se manifestam sobretudo no marco do sistema de justiça transicional criado pelo Acordo de Paz, principalmente em sua instância jurídica: a Jurisdição Especial para a Paz (JEP)[12]. Como resultado das lutas articuladas de povos indígenas, Rrom e afrocolombianos, a JEP incluiu uma série de elementos inovadores em termos de reconhecimento e abertura às cosmovisões de povos étnicos, que incluem a presença de quatro juízes indígenas e quatro juízes afrocolombianos em seu corpo de magistrados, além da elaboração de protocolos de relacionamento e coordenação com sistemas próprios de justiça dos povos étnicos (Braconnier Moreno; Montero de la Rosa; Sabogal Venegas, 2023; Lyons, 2023; Izquierdo Torres; Viaene, 2024).

Nesse sentido, a partir da colaboração estreita entre a JEP e diferentes organizações de povos indígenas afetados pelo conflito armado, a Jurisdição reconheceu a natureza e o território como vítimas do conflito e sujeitos em si mesmos de políticas de reparação (Prieto-Ríos, 2023; Izquierdo Torres; Viaene, 2024; Killean; Newton, 2025). De modo importante, esse

12 Em síntese, a JEP opera a partir de "macrocasos" que representam padrões de crimes contra a humanidade produzidos no marco do conflito armado. Através dos macrocasos, a JEP busca determinar os padrões comprovados de vitimização, atribuir responsabilidade aos perpetradores e estabelecer sanções alternativas centradas na reparação das vítimas e na restauração do tecido social nas comunidades afetadas. Além da JEP, o sistema de justiça de transição colombiano é composto por uma Comissão da Verdade e uma Unidade para a Busca de Pessoas Dadas por Desaparecidas. Todos os três mecanismos possuem na centralidade das vítimas o seu princípio fundamental de atuação.

CC BY NC SA

reconhecimento se deu a partir de um engajamento profundo da JEP com as cosmovisões de povos indígenas e suas ontologias relacionais com os seus territórios (Ruiz-Serna, 2022; Lyons, 2023; Izquierdo Torres; Viaene, 2024; Guerra, 2025).

Em sua primeira decisão reconhecendo um território como vítima do conflito armado – o *Katsa Su* (Grande Território) do povo *Awá* –, por exemplo, a JEP observa que os efeitos do conflito "transcendem os âmbitos humanos [e] afetam tanto os direitos das pessoas quanto o *tecido de relações* do qual participam gentes, lugares e *agências não humanas*" (Colômbia, JEP, 2019, § 94, tradução e ênfases minhas). É assim que o documento – assinado pela magistrada do povo *Arawak*, Belkis Izquierdo Torres – procede a reconhecer que:

> Segundo o povo Awá, eles pertencem ao "Katsa Su", que está vivo, é a mãe terra, a fonte do bem viver e a casa do povo Awá e dos seres que ali habitam. No Katsa Su, os Awá desenvolvem toda a vivência da espiritualidade, harmonizam-se com seus espíritos e ancestrais, e realizam suas ritualidades de acordo com sua Lei de Origem. Trata-se de um território repleto de lugares sagrados e plantas medicinais que oferecem alento, orientação, resistência e sustentação aos Awá. De fato, para os povos indígenas — assim como para a Grande Família Awá — "o mundo não é dual; tudo é uno, inter-relacionado e interdependente; não há separação entre o material, o cultural e o espiritual. Além disso, tudo vive e é sagrado: *não apenas os seres humanos, mas também os montes, as cavernas, a água, as casas, as plantas e os animais têm agência*" (Colômbia, JEP, 2019, §§ 81, tradução e ênfase minhas).

Nota-se, assim, uma abertura do processo de paz colombiano às cosmovisões relacionais e não-duais de povos indígenas com seus territórios, bem como ao reconhecimento de agências além-de-humanas que emergem dessas cosmovisões. Nessa mesma linha, outras decisões da JEP reconheceram o *Eperara Euja* (território-mundo) do povo *Eperara Siapidaara*, o *Cxhab Wala Kiwe* (Grande Território) do povo *Nasa* e o rio Cauca (a partir de suas relações com Conselhos Comunitários afrocolombianos) como vítimas do conflito armado e sujeitos de reparação, reconhecendo também os saberes espirituais tradicionais que permitem a comunicação, negociação e reconciliação com esses territórios (Lyons, 2023; Guerra, 2025; Killean; Newton, 2025).

Não é minha intenção neste artigo aprofundar mais a respeito das implicações e limitações desse processo de abertura ontológica no marco do sistema de justiça transicional da Colômbia, ou de como esse movimento tem influenciado debates acadêmicos sobre outros processos de justiça de transição. Por ora, basta indicar que considero que esse aspecto da participação de povos indígenas no processo de paz colombiano pode ser lido como um exemplo análogo ao enfoque sobre povos indígenas e a política global a partir de uma perspectiva ontologicamente orientada para a relacionalidade, a cosmopolítica e o pluriverso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, argumentei que as abordagens aos povos indígenas na política global na disciplina de RI podem ser pedagogicamente organizadas em três enfoques analíticos principais: (i) o reconhecimento dos povos indígenas como atores relevantes na política internacional; (ii) a presença de povos indígenas como fonte de questionamento epistemológico aos fundamentos ortodoxos da disciplina; e (iii) a atenção às cosmovisões, conceitos e práticas dos povos indígenas como marcos de abertura ontológica sobre o que se concebe como política global. O primeiro enfoque se centra principalmente na atuação de povos indígenas em foros e agendas da política internacional, a exemplo da consolidação do movimento indígena global no seio das Nações Unidas. O segundo enfoque se baseia na retomada da violência colonial contra povos ameríndios como parte dos fundamentos epistemológicos racistas e eurocêntricos que informam o pensamento político moderno e, por extensão, a disciplina de RI. O terceiro engloba perspectivas que mobilizam conceitos indígenas para imaginar outros mundos possíveis, abrindo-se ao pluriverso – a inter-existência e fricção entre múltiplos mundos – e à cosmopolítica – a política para além do humano – como possibilidades de teorização sobre o internacional.

Essa proposta de classificação não é estanque, nem excludente. Alguns dos trabalhos que mobilizei como exemplo de determinado enfoque analítico poderiam perfeitamente ter sido mobilizados como exemplo de outro. A proposta de organizá-los em três enfoques analíticos é estritamente pedagógica, visando estabelecer um certo mapa do caminho para pesquisadoras interessadas em avançar agendas de pesquisa sobre povos indígenas na política global. Nesse sentido, na quarta e última seção do artigo, busquei apresentar como elementos dos três enfoques se apresentam e se complementam na pesquisa que tenho desenvolvido nos últimos anos sobre a participação de povos indígenas no processo de paz entre o governo colombiano e as FARC-EP.

Finalmente, considero importante destacar que cada um desses enfoques está sujeito a críticas que não foram amplamente discutidas neste artigo. O primeiro, por exemplo, pode ser criticado por focar-se na inclusão e reconhecimento dos povos indígenas em estruturas, processos e práticas inerentemente excludentes e comprometidos com a manutenção de um sistema-mundo racista e colonial (Shaw, 2002; Lindroth; Sinevaara-Niskanen, 2018)[13]. O segundo enfoque pode ser problematizado por uma instrumentalização dos povos indígenas para fazer abstrações teóricas sobre as RI que trazem prestígio acadêmico a suas autoras e autores, com pouco ou nenhum impacto ou comprometimento político com agendas políticas desses povos (Tucker, 2018). O terceiro enfoque também pode ser submetido a críticas nesse sentido, além

13 Para mais sobre a crítica aos limites do reconhecimento a partir de uma perspectiva indígena, recomendo a leitura da obra do autor *Dene* Glen Coulthard (2014).

CC BY NC SA

de questionado por reproduzir leituras essencialistas e romantizadas sobre os povos indígenas e suas cosmovisões (Delgado, 2018; Chandler; Reid, 2019).

Quadro 1: Povos Indígenas na política global: três enfoques analíticos nas RI

Enfoques analíticos	Elementos centrais	Possíveis limitações	Referências
Povos indígenas como atores relevantes na política internacional	- Reconhecimentoda presença e papel de povos indígenas em instâncias, foros e agendas da política internacional; - Ênfase na formação do movimento indígena global no âmbito das Nações Unidas; - Destaque a articulações dos povos indígenas na defesa de seus direitos a nível internacional.	- Restrição ao paradigma do reconhecimento e inclusão de povos indígenas em instâncias comprometidas com estruturas racistas e coloniais de poder; - "Domesticação do dissenso" e legitimação de sistemas de desigualdade no cenário internacional.	Henderson, 2008; Morgan, 2011; Dahl, 2012; Lightfoot, 2016.
Presença de povos indígenas como questionamento epistemológico às RI	- Análise do encontro colonial e das violências contra povos indígenas como pilares do pensamento político moderno e das teorias ortodoxas de RI; - Ênfase em discussões sobre os conceitos modernos de soberania e contrato social.	- Instrumentalização dos povos indígenas para sustentar discussões teóricas sofisticadas; - Baixo engajamento com as demandas, agendas e mobilizações dos povos indígenas na política global.	Anghie, 2004; Inayatullah e Blaney, 2004; Beier, 2005; Shaw, 2008.
Conceitos e práticas de povos indígenas como abertura ontológica nas RI	- Mobilização de conceitos próprios de diferentes cosmovisões indígenas para pensar questões do "internacional"; - Ênfase em aberturas ontológicas ao pluriverso (coexistência entre múltiplas realidades), às ontologias relacionais (inter-existência) e à cosmopolítica (relações políticas entres seres humanos e além-de-humanos).	- Reprodução de perspectivas essencialistas e romantizadas sobre os povos indígenas e suas cosmovisões; - "Traduções" de conceitos indígenas para as RI sem o devido rigor na mediação intercultural.	Rojas, 2016; Urt, 2016; Selis e Maso, 2020; Querejazu, 2022.

Fonte: Elaboração própria.

Para finalizar a discussão, entendo que as abordagens sobre povos indígenas e política global em RI podem se beneficiar amplamente de um diálogo mais profundo e sistemático com perspectivas desenvolvidas em outras disciplinas, como a Antropologia, a Sociologia, a Pedagogia e a Filosofia, entre outras, incluindo centralmente trabalhos de autoras e autores indígenas nesses campos (Munduruku, 2018; Xakriabá, 2018; Kopenawa; Albert, 2019; Krenak, 2021). Além desse diálogo interdisciplinar, penso que a questão envolve elementos concretos da organização e estruturação dos cursos de RI. A inclusão de trabalhos acadêmicos, artísticos e políticos de povos indígenas como referenciais bibliográficos em disciplinas de RI, a criação de protocolos éticos orientados à colaboração e coautoria com sujeitos indígenas de pesquisa, bem como políticas de ação afirmativa que ampliem o acesso de estudantes e docentes indígenas ao curso, são processos essenciais para um engajamento mais consistente, plural e responsável das RI com os povos indígenas e/na política global.

REFERÊNCIAS

ALKMIN, Fábio. *Geografia da autonomia: a experiência territorial zapatista em Chiapas, México*. São Paulo: Elefante, 2025.

AMBERS, Andrew; CORNTASSEL, Jeff Ganohalidoh. Indigenous Internationalism and Kinship Diplomacy: the relational dimensions of Indigenous international law. *Rooted: A Publication on Indigenous Law*, v. 3, n. 2, p. 10-20, 2025.

ANAYA, S. James. *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BARELLI, Mauro. *Seeking Justice in International Law: the significance and implication of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Nova York: Routledge, 2016.

BEIER, J. Marshall. *International Relations in Uncommon Places: Indigeneity, Cosmology, and the Limits of International Theory*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

BEIER, J. Marshall. Forgetting, Remembering, and Finding Indigenous Peoples in International Relations. *In*: BEIER, J. Marshall (ed.). *Indigenous Diplomacies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

BITTENCOURT, Rafael. Desenvolvimento enquanto colonialidade do poder, do saber e do ser: uma não tão discreta hierarquização racial da humanidade. *REI - Revista de Estudos Internacionais*, v. 15, n. 2, p. 22-45, 2024.

BLANCO, Ramon; DELGADO, Ana Carolina Teixeira. Problematising the Ultimate Other of Modernity: the crystallisation of coloniality in international politics. *Contexto Internacional*, v. 41, n. 3, p. 599-619, 2019.

BLANEY, David L.; TICKNER, Arlene B. Worlding, Ontological Politics and the Possibility of a Decolonial IR. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 45, n. 3, p. 293-311, 2017.

BLASER, Mario. *For Emplacement: Political Ontology in Two Acts*. Durham: Duke University Press, 2025.

BRACONNIER MORENO, Laetitia; MONTERO DE LA ROSA, Óscar David; SABOGAL VENEGAS, John Edison. Transiciones inconclusas: los caminos de la interculturalidad en el Sistema Integral para la Paz en Colombia. *Tabula Rasa*, n. 47, p. 105-131, 2023.

BRIGG, Morgan; GRAHAM, Mary; WEBER, Martin. Relational Indigenous systems: Aboriginal Australian political ordering and reconfiguring IR**.** *Review of International Studies*, v. 48, n. 5, p. 891-909, 2022.

BRYSK, Alison. *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

CANESSA, Andrew; PICQ, Manuela Lavinas. *Savages and Citizens: How Indigeneity Shapes the State*. Tucson: University of Arizona Press, 2024.

CÁRDENAS, María. Why peacebuilding is condemned to fail if it ignores ethnicization. The case of Colombia. *Peacebuilding*, v. 11, n. 2, p. 185-204, 2023.

CHANDLER, David; REID, Julian. *Becoming Indigenous: Governing Imaginaries in the Anthropocene*. Nova York: Rowman & Littlefield, 2019.

CNMH – CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA; ONIC - ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA. *Tiempos de vida y muerte: memorias y luchas de los Pueblos Indígenas en Colombia*. Bogotá: CNMH, 2019.

COLOMBIA – Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). *Resistir no es aguantar: violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia*. Bogotá: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, Informe Final, 2022.

COLOMBIA. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). *Auto SRVBIT n. 079, de 12 de noviembre de 2019.* Bogotá, 2019.

COSTA, Ravi de. Indigenous Diplomacies before the Nation-State. *In*: BEIER, J. Marshall (ed.). *Indigenous Diplomacies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

COULTHARD, Glen. *Red Skin, White Masks: Rejecting the Colonial Politics of Recognition*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2014.

CRUZ, Juan Daniel. Colonial power and decolonial peace. *Peacebuilding*, v. 9, n. 3, p. 274-288, 2021.

CUNHA, Bruno. *Counter/cartographing in the tropics: politics of spatial imagination in/the Yanomami Indigenous Land*. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Dissertação de Mestrado, 2024.

DAHL, Jens. *The Indigenous Space and Marginalized Peoples in the United Nations*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2012.

DE LA CADENA, Marisol. *Earth Beings: Ecologies of Practice across Andean Worlds*. Durham: Duke University Press, 2015.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira. Suma Qamaña as a strategy of power: politicizing the Pluriverse. *Carta Internacional*, v. 13, n. 3, p. 236-261, 2018.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira; MEIRELES NETO, Elias Colares. "The future is Indigenous": APIB's cosmopolitical activism and the Free Land Camps' mobilizations. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 67, n. 2, p. e023 (online), 2024.

ESCOBAR, Arturo. *Otro posible es posible: caminando hacia las transiciones desde Abya Yala/ Afro/Latino-América*. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2018.

FERNÁNDEZ, Marta. As Relações Internacionais e seus epistemicídios. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 8, n. 15, p. 458-485, 2019.

FRIGGERI, Félix Pablo. Hacia un ñandereko latinoamericano: identidad de resistencia e integración contrahegemónica. *Relaciones Internacionales*, n. 39, p. 121-139, 2018.

GIANNINI, Luisa; RIOS FIGUEIRA, Rickson; DA SILVA OLIVEIRA, Reinaldo. Saberes indígenas e mudanças climáticas: A incorporação dos conhecimentos tradicionais como pressuposto para a justiça climática. *Textos e Debates*, v. 29, n. 02, p. e7879, 2023.

GUERRA, Lucas. Condições de (i)legibilidade na "virada local" em processos de paz: reflexões a partir das lutas indígenas em torno do Acordo de Paz na Colômbia. *REI - Revista de Estudos Internacionais*, v. 11, n. 1, p. 96-120, 2020.

GUERRA, Lucas D. O 'problema' dos povos indígenas refugiados e migrantes e suas 'soluções': formas de categorização e intervenção sobre os povos indígenas em trânsito da Venezuela para o Brasil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 13, n. 25, p. 31-57, 2024.

GUERRA, Lucas. *Confrontando la Colonialidad de la Paz en Colombia: luchas ontológicas en torno a la paz territorial en el contexto del Acuerdo de Paz de 2016*. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Tese de Doutorado, 2025.

HARAWAY, Donna. Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *In*: WYER, Mary *et al.* (ed.). *Women, Science, and Technology: a reader in feminist science studies*. Nova York: Routledge, 2014.

HARDING, Sandra. *Objectivity & Diversity: Another Logic of Scientific Research*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

HENDERSON, James Youngblood**.** *Indigenous Diplomacy and the Rights of Peoples: Achieving UN Recognition*. Purich Publishing Limited: Saskatoon, 2008.

INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David L. *International Relations and the Problem of Difference*. Nova York: Routledge, 2004.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; MOREIRA, Paula Franco. Many worlds, many nature(s), one planet: indigenous knowledge in the Anthropocene. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, n. 2, p. e:009, 2016.

IZQUIERDO TORRES, Belkis; VIAENE, Lieselotte. Decolonizing transitional justice from indigenous territories. *Peace in Progress*, n. 34, n.p., 2018.

IZQUIERDO TORRES, Belkis; VIAENE, Lieselotte. Una im-posibilidad legal. El Territorio-ser viviente, víctima del conflicto armado colombiano. Algunas reflexiones desde un diálogo colaborativo interdisciplinar. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 27, p. 72-101, 2024.

KEAL, Paul. *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: The Moral Backwardness of International Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KEME, Emil. Para que Abiayala viva, las Américas deben morir: Hacia una Indigeneidad transhemisférica. *Native American and Indigenous Studies*, v. 5, n. 1, p. 21-41, 2018.

KILLEAN, Rachel; NEWTON, Elizabeth. Transitional justice and other-than-human harm: lessons from Colombia. *The International Journal of Human Rights*, v. 30, n. 1, p. 145-169, 2025.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *A queda do céu: Palavras de um xamã yanomami*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

KRISHNA, Sankaran. Postcolonialism and its relevance to International Relations in a globalized world. *In:* PERSAUD, Randolph; SAJED, Alina (eds.). *Race, Gender and Culture in International Relations: Postcolonial Perspectives*. Nova York: Routledge, 2018.

KURKI, Milja. *International Relations and Relational Cosmology*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

LATOUR, Bruno. ¿El cosmos de quién? ¿Qué cosmopolítica?: Comentarios sobre los términos de paz de Ülrich Beck. *Pléyade*, n. 14, p. 43-59, 2014.

LAW, John. What's wrong with a one-world world? *Distinktion: Journal of Social Theory*, v. 16, n. 1, p. 126-139, 2015.

LEE, Emma; EVERSOLE, Robyn. Rethinking the regions: Indigenous peoples and regional development. *Regional Studies*, v. 53, n. 11, p. 1509-1519, 2019.

LIGHTFOOT, Sheryl. *Global indigenous politics: a subtle revolution*. Nova York: Routledge, 2016.

LINDROTH, Marjo; SINEVAARA-NISKANEN, Heidi. *Global Politics and its Violent Care for Indigeneity: Sequels to Colonialism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

LYONS, Kristina. "Nature" and territories as victims: Decolonizing Colombia's transitional justice process. *American Anthropologist*, v. 125, n. 1, p. 63-76, 2023.

MENDES, Isa. Inclusion and Political Representation in Peace Negotiations: The Case of the Colombian Victims' Delegations. *Journal of Politics in Latin America*, v. 11, n. 3, p. 272-297, 2020.

MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. From transnational to trans-Indigenous: a critical analysis of the role of categorization and everyday coloniality in Indigenous mobilities. *Ethnic and Racial Studies*, v. 48, n. 4, p. 859-882, 2025.

MIGNOLO, Walter. Desobediencia Epistémica (II), Pensamiento Independiente y Libertad De--colonial. *Otros logos: Revista de Estudios Críticos*, v. 1, n. 1, p. 8-42, 2010.

MORGAN, Rhiannon. *Transforming Law and Institution: Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights*. Londres: Routledge, 2011.

MUNDURUKU, Daniel. As Literaturas Indígenas e as Novas Tecnologias da Memória. *In*: DELGADO, Paulo Sérgio; TERENA DE JESUS, Naine (orgs.). *Povos Indígenas no Brasil: Perspectiva no fortalecimento de lutas e combate ao preconceito por meio do audiovisual*. Curitiba: Brazil Publishing, 2018.

OLIVEIRA, Ananda. *Racializando as Relações Internacionais: uma proposta epistemológica a partir do Quilombo*. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Tese de Doutorado, 2025.

ORDÓÑEZ-VARGAS, Laura; PERALTA GONZÁLEZ, L. C.; PRIETO-RIOS, Enrique. An Econcentric Turn in the Transitional Restorative Justice Process in Colombia. *International Journal of Transitional Justice*, v. 17, n. 1, p. 107-122, 2023.

PALMIANO FEDERER, Julia. Diversity, Equity, and Inclusion for Peace? Making Visible Epistemic Exceptionalism in Peacebuilding Discourse. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 53, n. 1, p. 113-135, 2024.

PICQ, Manuela Lavinas. *Vernacular Sovereignties: Indigenous Women Challenging World Politics*. Tucson: University of Arizona Press, 2018.

QUEREJAZU, Amaya. Cosmopraxis: Relational methods for a pluriversal IR. *Review of International Studies*, v. 48, n. 5, p. 875-890, 2022.

RAMÍREZ-OROZCO, Mario. *La paz sin engaños: Estrategias de solución para el conflicto colombiano*. Cidade do México: UNAM, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, 2012.

RASHIDI, Pedram; LYONS, Kristen. Democratizing global climate governance? The case of indigenous representation in the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Globalizations*, v. 20, n. 8, p. 1312-1327, 2023.

RETTBERG, Angelika. Peace-making amidst an unfinished social contract: the case of Colombia. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 14, n. 1, p. 84-100, 2020.

RICE, Roberta. Indigenous regionalism in the Andes. *Globalizations*, v. 19, n. 4, p. 620-634, 2022.

RODRIGUES, Eric. Racismo Epistemológico: Insurreição e Inserção de Saberes na Hierarquia das Relações Internacionais. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 12, n. 24, p. 257-279, 2023.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, Ana Isabel. *"Peace without Roots?": The Ethnic Dimension of Peace in Colombia*. Coimbra, Universidade de Coimbra, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Tese de Doutorado, 2020.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, Ana Isabel. Las voces étnicas en el Acuerdo de Paz de Colombia: una resistencia ontológica. *Relaciones Internacionales*, v. 39, p. 165-182, 2018.

ROJAS, Cristina. *Civilization and Violence: Regimes of Representation in Nineteenth-Century Colombia*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

ROJAS, Cristina. Contesting the Colonial Logics of the International: Toward a Relational Politics for the Pluriverse. *International Political Sociology*, v. 10, n. 4, p. 369-382, 2016.

RUETTE-ORIHUELA, Krisna; GOUGH, Katherine; VÉLEZ-TORRES, Irene; MARTÍNEZ TERREROS, Claudia. Necropolitics, peacebuilding and racialized violence: The elimination of indigenous leaders in Colombia. *Political Geography*, v. 105, p. 1-11, 2023.

RUIZ-SERNA, Daniel. Diplomacia, ecologías relacionales y subjetividades distintas a la humana: los desafíos de asir los daños del conflicto en territorios de pueblos indígenas y afrocolombianos. *In*: RUEDA GUZMÁN, Lily Andrea (org.). *Conflicto armado, medio ambiente y territorio: Reflexiones sobre el Enfoque Territorial y Ambiental en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)*. Bogotá: Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), 2022.

SALAITA, Steven. *Inter/Nationalism: Decolonizing Native America and Palestine*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2016.

SÁNCHEZ, Gonzalo; MEERTENS, Donny. *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*. Bogotá: Punto de Lectura, 2008.

SELIS, Lara Martim Rodrigues; MASO, Tchella Fernandes. Perspectiva decolonial e política da pluriversalidade: pensamento político moderno e experiências indígenas na América Latina. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 9, n. 17, p. 394-418, 2020.

SHAW, Karena. Indigeneity and the International. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 31, n. 1, p. 55-81, 2002.

SHAW, Karena. *Indigeneity and Political Theory: Sovereignty and the Limits of the Political*. Nova York: Routledge, 2008.

SHILLIAM, Robbie. *The Black Pacific: Anti-Colonial Struggles and Oceanic Connections*. Londres: Bloomsbury, 2015.

STENGERS, Isabelle. La propuesta cosmopolítica. *Pléyade*, n. 14, p. 17-41, 2014.

SVAMPA, Maristella. *Debates latino-americanos: indianismo, desenvolvimento, dependência e populismo*. São Paulo: Elefante, 2023.

TROWNSELL, Tamara et al. Recrafting International Relations through Relationality. *E-International Relations*, edição online, n.p., 8 jan. 2019.

TUCKER, Karen. Unraveling Coloniality in International Relations: Knowledge, Relationality, and Strategies for Engagement. *International Political Sociology*, v. 12, n. 3, p. 215-232, 2018.

TUHIWAI SMITH, Linda Tuhiwai. *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. Sidney: Zed Books, 2022.

URT, João Nackle. O lugar dos povos indígenas na política global contemporânea. *Tensões Mundiais*, v. 11, n. 21, p. 225-250, 2015.

URT, João Nackle. How Western Sovereignty Occludes Indigenous Governance: the Guarani and Kaiowa Peoples in Brazil. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 3, p. 865-886, 2016.

VALENZUELA, Pedro. The values of peace in the Colombian Peace Agreement: discursive progress and empirical hurdles. *Peacebuilding*, v. 7, n. 3, p. 297-313, 2019.

VECCHIONE GONÇALVES, Marcela. *Managing Borders, Nurturing Life: Existences, Resistances and Political Becoming in the Amazon Forest*. Hamilton, McMaster University, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Tese de Doutorado, 2014.

VEGA LUQUEZ, Rodolfo Adán. *El Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de La Habana: la historia del tercer actor de la negociación*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Programa de Pós-Graduação em Estudos da Paz e Resolução de Conflitos, Dissertação de Mestrado, 2019.

VENTURI BECKER, Samiyah; MIRANDA AREAN, Lucas; MENON, Gustavo. La propuesta de integración regional de la RUNASUR y la cuestión plurinacional en América Latina: algunas consideraciones sobre el caso peruano y boliviano. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, v. 50, n. 30, p. 1-42, 2024.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *A inconstância da alma selvagem*. São Paulo: Cosac & Naify, 2013.

XAKRIABÁ, Célia. *O Barro, o Genipapo e o Giz no fazer epistemológico de Autoria Xakriabá: reativação da memória por uma educação territorializada*. Brasília, Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Dissertação de Mestrado, 2018.

ZILIO, Rafael. A geopolítica anticolonial na transescalaridade da luta indígena. *AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política*, v. 5, n. 2, p. 18-49, 2023.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20906

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Desmantelando hierarquias: interculturalidade crítica como abordagem para aldear as Relações Internacionais

Xaman Korai Minillo
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
João Pessoa, Paraíba, Brasil
E-mail: xaman.minillo@academico.ufpb.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4892-6905

Zulcimara Araujo Amorim
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
João Pessoa, Paraíba, Brasil
E-mail: zulcimara.araujo@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0005-6183-8944

Resumo: Partindo da premissa de que o *mainstream* da teoria das Relações Internacionais é sustentado por epistemologias hierárquicas embasadas em um padrão eurocêntrico de civilização, este artigo problematiza a "hierarquia" como conceito estruturante das análises no campo, ilustrando como povos indígenas são agentes políticos que lutam por sua autonomia, soberania e territórios, mobilizando estrategicamente o doméstico e o internacional. Apoiadas em dois casos, argumentamos que a abordagem da interculturalidade crítica concorre para a construção de teorias e propostas práticas que partam da escuta e do reconhecimento da agência indígena, do direito à diferença e do respeito a imaginários "outros" em prol da produção de relatos verdadeiramente plurais da política mundial que concorram

para combater a colonialidade. Dessa forma, espera-se contribuir para melhores práticas no campo de estudos das Relações Internacionais, promovendo o reconhecimento da agência indígena; a valorização das formas de teorização do internacional por parte de povos indígenas; e o desenvolvimento de conhecimentos que desestabilizem as hierarquias da modernidade/colonialidade em prol do estabelecimento de relações mais horizontais, justas e menos violentas.

Palavras-chave: política aldeada; eurocentrismo; colonialidade; interculturalidade; indigeneidade

Dismantling hierarchies: critical interculturality as an approach to *aldear* International Relations

Abstract: Starting from the premise that mainstream International Relations theory is underpinned by hierarchical epistemologies based on a Eurocentric pattern of civilization, this article problematizes "hierarchy" as a structuring concept in analyses within the field, illustrating how Indigenous peoples are political agents fighting for their autonomy, sovereignty, and territories by strategically mobilizing both the domestic and the international. Based on two case studies, we argue that the critical interculturality approach contributes to the construction of theories and practical proposals that stem from listening to and from acknowledging Indigenous agency, the right to difference, and respect for "other" imaginaries, in order to produce truly plural accounts of world politics that counter coloniality. In this way, we seek to contribute to improve practices in the field of International Relations studies by promoting the acknowledgement of Indigenous agency; valorizing Indigenous peoples' forms of theorizing about the international; and the development of knowledge that destabilizes the hierarchies of modernity/coloniality in favor of establishing more horizontal, just, and less violent relations.

Keywords: *aldeia* politics; eurocentrism; coloniality; interculturality; indigeneity

Desmantelando jerarquías: interculturalidad crítica como enfoque para aldeanizar las Relaciones Internacionales

Resumen: Partiendo de la premisa de que el *mainstream* de la teoría de las Relaciones Internacionales se sostiene en epistemologías jerárquicas basadas en un estándar eurocéntrico de civilización, este artículo problematiza la "jerarquía" como concepto estructurante de los estudios en el campo, ilustrando cómo los pueblos indígenas son agentes políticos que luchan por su autonomía, soberanía y territorios, movilizando estratégicamente lo doméstico y lo internacional. Apoyadas en dos casos, argumentamos que el enfoque de la interculturalidad crítica contribuye a la construcción de teorías y propuestas prácticas que partan de la escucha y del reconocimiento de la agencia indígena, del derecho a la diferencia y del respeto a imaginarios "otros", en pro de la producción de relatos verdaderamente plurales de la política

mundial que ayuden a combatir la colonialidad. De esta forma, se espera contribuir a mejores prácticas en el campo de estudios de las Relaciones Internacionales, promoviendo el reconocimiento de la agencia indígena; la valoración de formas de teorización del internacional por parte de los pueblos indígenas; y el desarrollo de conocimientos que desestabilicen las jerarquías de la modernidad/colonialidad a favor del establecimiento de relaciones más horizontales, justas y menos violentas.

Palabras-clave: politica *aldeanizada*; eurocentrismo; colonialidad; interculturalidad; indigeneidad

Recebido em: 24/11/2025
Aceito em: 15/05/2026

BY NC SA

INTRODUÇÃO

> *Aldear a política é reflorestar as mentes, é plantar um novo tempo e colher decisões que protejam a vida (APIB, 2025).*

A ciência emergiu como um elemento chave do projeto político iluminista e foi desenvolvida no contexto histórico do colonialismo como parte da modernidade/colonialidade. Fundada nas estruturas conceituais e políticas que emergiram a partir da cocriação da Europa e dos territórios que esta colonizava, a ciência vem promovendo, desde então, cosmovisões[1] antropocêntricas que dissociam seres humanos da natureza e os hierarquizam conforme critérios raciais, sexuais e de gênero (Quijano, 2007; Mignolo, 2013; Lugones, 2014). Disciplinas científicas são, assim, constituídas em meio a regimes de poder, legitimados por princípios provisórios e políticos promovidos e naturalizados por meio de debates desenvolvidos por comunidades epistêmicas (Schwartz-Shea, 2015). Tradicionalmente, esses debates privilegiam interpretações de fenômenos a partir de perspectivas que emergem dos centros de poder e excluem povos indígenas (Beier, 2005). Isso porque a produção de conhecimento científico moderna é, como aponta Connell (2015), marcada por uma geopolítica na qual o conhecimento é construído a partir de teorias eurocêntricas, e a periferia global e os sujeitos que a habitam são enquadrados como fonte de dados a serem examinados, analisados e controlados.

No caso das Relações Internacionais (RI), sua formação enquanto disciplina acadêmica ao longo do último século se deu em torno de debates desenvolvidos majoritariamente na Europa e nos Estados Unidos, sob a influência, assim como outras ciências, dos ideais iluministas de razão, progresso e civilização, que promovem o entendimento das questões humanas separadas da natureza. À medida que se disseminou e expandiu (Ballestrin, 2021), esse campo do conhecimento tem sido questionado quanto à suposta neutralidade, objetividade e universalidade das abordagens encontradas no centro dos debates (realismo, liberalismo, institucionalismo, estruturalismo). De modo semelhante, as principais categorias mobilizadas pelo *mainstream* das Relações Internacionais têm sido objeto de críticas, com destaque para "Estado", "interesse nacional", "hegemonia", "soberania" e "anarquia internacional".

1 Segundo Escobar (2020, p. 121 tradução das autoras), "cada visão do que é a vida constitui um mundo" e, assim, cosmovisão é uma forma de construir mundos a partir de premissas culturais, históricas e ontológicas específicas. O conceito se aplica a cosmovisões de grupos indígenas, mas também à cosmovisão dominante da modernidade, que emergiu da Europa. Cada cosmovisão não é apenas um conjunto de ideias, mas uma maneira de existir e organizar a vida, de construir mundos, e tem consequências práticas sobre como as sociedades se organizam. A cosmovisão moderna, por exemplo, é baseada em uma ontologia dualista, de separação, que cinde o mundo entre o humano e o não-humano, assim como o civilizado e o não civilizado, e constitui o mundo moderno, capitalista e individualista, negando a possibilidade de outros mundos, com ontologias comunais, relacionais e ancestrais.

CC BY NC SA

Sob influência das correntes feministas e pós-positivistas, os anos 1980 foram marcados pelos primeiros esforços em demonstrar o caráter particular, subjetivo e politicamente interessado das teorias que estruturam as discussões no campo. Em seu lugar, buscava-se destacar abordagens e proposições que fomentassem objetos de pesquisa antes marginalizados, mas também novas epistemologias, metodologias e ontologias implicadas nas formulações teóricas desta área do conhecimento (Ballestrin, 2021; Barasuol; Zanella, 2023). Na esteira da desestabilização do campo promovida por este movimento, o giro decolonial vem tensionando a disciplina ao denunciar seus fundamentos eurocêntricos e propondo a teorização do internacional a partir de saberes silenciados e subalternizados, enquanto salienta a centralidade da América Latina como berço da modernidade/colonialidade.

Tais transformações viabilizaram novas formas de abordar questões caras ao campo disciplinar, que não são compreendidas nem explicadas por concepções hegemônicas e estadocêntricas. Pelo contrário, estas obscurecem e desqualificam perspectivas, conhecimentos, organizações políticas e modos de vida que se contrapõem a um padrão de civilização eurocêntrico que, centrado na racionalidade e nas instituições ocidentais, hierarquiza o sistema-mundo. A negação da colonialidade na literatura tradicional de RI sustentou-se na marginalização de sujeitos indígenas (Beier, 2002), atores que sempre estiveram presentes na conformação do internacional, mas foram obliterados pelo estadocentrismo prevalecente (Delgado, 2026).

Reconhecendo a histórica e crescente atuação dos povos indígenas nas relações internacionais e valorizando o conhecimento que emana dessa atuação, este artigo parte do entendimento de que a construção de conhecimento pode reafirmar ou desestabilizar as relações hierárquicas de poder. Com o objetivo de produzir relatos mais justos da política global, bem como pluralizar a maneira de produzi-los, destacamos as hierarquias do campo e propomos o uso da interculturalidade crítica proposto por Catherine Walsh (2012; 2013; 2019), em diálogo com Krenak (2020) e Cusicanqui (2010; 2018); enquanto salientamos a importância do reconhecimento de sujeitos indígenas como atores-chave das relações internacionais. Para além disso, a problematização teórica aqui apresentada busca contribuir para uma melhor compreensão da modernidade/colonialidade e, assim, de nosso presente.

Esperamos, dessa forma, aldear as RI – isto é, promover a ocupação do campo de estudos com representatividade, saberes e visões de mundo indígenas conforme projetos políticos de lideranças originárias. A ação de aldear as RI encontra-se alinhada à campanha para "aldear a política" da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) (2025), lançada em 2017 com o manifesto *Por um Parlamento cada vez mais indígena*, mobilizada com sucesso nas eleições de 2022 e novamente levantada conforme se aproximam as eleições de 2026. Aldear a política significa mais do que eleger pessoas indígenas: propõe

CC BY NC SA

> colocar no centro da política os modos de vida, os saberes e as visões de mundo que sustentam a vida e ocupar as instituições com nossa visão de mundo, garantir a demarcação e a proteção dos territórios indígenas, colocando a vida no centro e assumindo a responsabilidade com as águas, as florestas e as cidades (APIB, 2025, p. 2).

O artigo foi desenvolvido a partir de uma pesquisa qualitativa e estruturado na forma de uma discussão teórico-conceitual a partir da análise da literatura e de estudos de caso que ilustram a atuação política de povos indígenas não como o outro referenciado para afirmar o "Eu europeu", mas como agentes que promovem política de formas que transcendem os limites eurocêntricos. Os casos foram selecionados considerando seu potencial para aldear a política e produzir reflexões que permitam o exercício da interculturalidade crítica, pois demonstram: i) a ação de grupos historicamente invisibilizados e subalternizados pela colonialidade no exercício de práticas de resistência à colonialidade que evidenciam a diferença colonial; ii) uma agência multiescalar que supera o estadocentrismo e a lógica binária ocidental; e iii) a disponibilidade de documentação acessível na forma de cartas, reportagens e tratados que fornecem o suporte para nossas proposições teóricas.

A discussão é desenvolvida em três seções, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira, explicitamos o papel da hierarquia na manutenção de padrões de dominação eurocêntricos que caracterizam a modernidade. A partir de Urt (2016), apontamos como tais padrões hierárquicos promovem a oclusão de estruturas de governança indígenas e a exclusão moral e material desses povos. Na segunda seção, apresentamos o enfoque da interculturalidade crítica, que emerge do movimento indígena equatoriano e foi trazido aos estudos decoloniais por Catherine Walsh (2012; 2013; 2019), como uma proposta com potencial renovador da produção teórica. Mais especificamente, discutimos sua denúncia à matriz colonial, demonstrando como a interculturalidade crítica é qualitativamente diferente do multiculturalismo funcional, e propomos sua aplicação alinhada às contribuições de Ailton Krenak (2020) e Silvia Rivera Cusicanqui (2010; 2018), que destacam a importância da escuta. Na terceira seção, tomando como ponto de partida a ação de mulheres Kichwa (Picq; Minillo; Urt, 2017) e a Carta da Aliança dos Povos Guardiões da Amazônia (Banzeiro da Esperança, 2025), mostramos como povos indígenas são agentes políticos que, mesmo constituindo alvo das violências da colonialidade, lutam por sua soberania e por seus territórios, mobilizando estrategicamente múltiplas escalas de forma a tensionar a separação entre o doméstico e o internacional. Com isso, argumentamos que tal abordagem oferece respostas e propostas intelectuais e políticas capazes de aldear a política, estabelecendo relações mais horizontais e justas, e menos violentas no âmbito político e internacional.

Não temos a pretensão de construir conhecimento a partir de uma perspectiva imparcial ou apolítica, já que toda teoria é construída sobre pressupostos epistemológicos e ontológicos

que a tornam politicamente implicada. Sendo assim, demonstramos deliberadamente nossos interesses: expor e contestar perspectivas hierárquicas como estruturantes das RI de forma a contribuir para uma ruptura com relação às imposições das assimetrias de poder na consecução dos processos políticos globais, assim como apontar rachaduras estruturais na hegemonia do eurocentrismo.

HIERARQUIA E OCLUSÃO: ELEMENTOS ESTRUTURANTES DAS RI

Desde os anos 1980, correntes intelectuais pós-coloniais, estudos subalternos sul-asiáticos, estudos culturais estadunidenses e ingleses, bem como as investigações do grupo Modernidade/Colonialidade (M/C), vêm provocando a desnaturalização do eurocentrismo no campo das Ciências Sociais. Esses movimentos questionam a pretensa neutralidade, universalidade e objetividade do conhecimento científico, situando-o enquanto produção histórica e eurocentrada (Dussel, 1993; Quijano, 2007; Mignolo, 2013). Por meio de inflexões epistemológicas, promovem a desconstrução de essencialismos, identificam o caráter antagônico da relação entre colonizado e colonizador e propõem epistemologias críticas às concepções dominantes de modernidade, apontando como esta não pode ser dissociada da colonialidade (Ballestrin, 2013; Blanco; Delgado, 2021).

Tais contribuições revelam como o sistema internacional moderno emergiu a partir do encontro colonial, quando um novo modelo de poder foi estabelecido a partir da cocriação da América e da Europa e da classificação das populações com base na ideia de raça, de forma a legitimar a dominação e a exploração de recursos e trabalho dos povos conquistados (Quijano, 2007). Para estruturar tais relações, na modernidade/colonialidade, foi instituído o Estado-nação como forma de organização política com o controle da autoridade soberana.

Apoiando-se no princípio da soberania dos Estados, Hobson (2014) identifica que o cânone das RI estabeleceu dois axiomas como fundamentais da disciplina, quais sejam: i) a premissa da anarquia internacional a partir da qual se investiga as relações entre Estados soberanos juridicamente iguais; e ii) a presunção de que há um pluralismo cultural que garante a diversidade e a objetividade do campo. Tais fundamentos se alinham, no entanto, a um padrão hierárquico e eurocêntrico de civilização centrado em Estados constituídos sob o modelo ocidental. Nesse sentido, as produções da área seriam caracterizadas por concepções ocidentalizadas da política mundial que legitimam o Estado-nação moderno e a civilização ocidental como o foco das RI. Mesmo com o avanço de críticas construtivistas, pós-estruturalistas e feministas, a pluralidade do campo se manteve limitada a um multiculturalismo funcional, e a disciplina continuou ancorada em paradigmas eurocêntricos que invisibilizam as experiências coloniais e os saberes subalternizados (Blanco; Delgado, 2021).

Quando se reduz a política internacional à atuação de Estados e organizações internacionais a eles relacionadas, atores como povos indígenas são afastados para posições de exterioridade ou irrelevância analítica (Delgado, 2026). Sua exclusão e invisibilização como "o Outro Absoluto da modernidade" (Blanco; Delgado, 2021, p. 127) é constitutiva de uma disciplina na qual a hierarquia (e não a anarquia) é o princípio organizador (Hobson, 2014). Isso porque as RI tradicionalmente adotam um universalismo monista – que também é imperialista e racista – que ou nega a diferença, promovendo a assimilação nas estruturas eurocêntricas, ou reconhece a diferença dentro de lógicas hierárquicas que privilegiam o europeu sobre outros povos (Blanco; Delgado, 2021). Nessa lógica, o eurocêntrico é visto como racional e civilizado, enquanto outros povos são enquadrados como atrasados. A partir da negação ou hierarquização da diferença, estrutura-se uma arquitetura epistêmica que legitima discursos que promovem instituições ocidentais como o caminho "natural" da modernidade, ressignificando a exploração imperial como missão civilizatória e negando as capacidades e a autonomia de povos não europeus, de forma a legitimar um sistema internacional moderno de Estados constituído a partir da colonialidade.

Bhambra e Holmwood (2021) destacam que o processo de consolidação dos Estados-nação europeus foi também o de expansão colonial. Desde o século XV, essas unidades políticas foram estruturadas como Estados soberanos que também possuíam colônias e controlavam povos que escapam à conceituação moderna de "nação". Foi no âmbito de tais processos que, no século XIX, se desenvolveram as Ciências Sociais.

O campo de estudo das RI conformou-se como disciplina acadêmica no início do século XX. É, como outras ciências, parte do projeto de modernidade e tradicionalmente reforça epistemologias eurocêntricas e estadocêntricas, interpretando o sistema internacional como a universalização do modelo europeu, promovendo estereótipos a respeito da periculosidade e/ou incapacidade de governança de Estados não ocidentais, e binarismos hierarquizantes como centro/periferia, modernidade/tradição. A divisão global em Estados-nação modernos resultou, portanto, da violência colonial e imperialista, que negou autodeterminação e soberania a outras formas de organização política. Essa lógica produz exclusão, silenciamento e deslegitimação de saberes, cosmovisões e modos de vida não ocidentais, negando-lhes espaço no horizonte de alternativas reais de organização social e política.

O eurocentrismo e o racismo persistem de forma implícita nas formulações teóricas nas RI, ocultando contribuições não europeias na constituição do sistema internacional (Hobson, 2014). Blanco e Delgado (2021) identificam aí a persistência de paradigmas eurocêntricos que subjazem a "críticas eurocêntricas do eurocentrismo" (Grosfoguel, 2007, p. 211 *Apud* Blanco; Delgado, 2021), que tornam necessário não apenas conectar a colonialidade à política internacional, mas introduzi-la como eixo analítico central para revelar hierarquias ocultas e fraturas epistemológicas, deslocando o ponto de partida das análises do "Eu europeu" para as expe-

riências históricas dos povos ameríndios. Dessa forma, é possível desestabilizar as hierarquias epistêmicas e construir conhecimentos que restituam histórias silenciadas e saberes marginalizados, efetivamente permitindo uma compreensão mais plural e abrangente das dinâmicas internacionais.

Delgado (2026) aponta que a literatura sobre povos indígenas nas RI vem ganhando corpo desde os anos 2000, por meio de aportes teóricos que desafiam os fundamentos modernos/coloniais da disciplina. Tais abordagens destacam os povos indígenas como sujeitos da política internacional cujas ações atravessam ou antecedem os Estados, articulando territorialidade e transnacionalidade, promovendo diferentes modos de existência e de articulação política em múltiplas escalas. Ao fazê-lo, essas contribuições teóricas visibilizam exclusões e silenciamentos e ampliam o repertório das RI para formas de teorização do internacional para além da soberania moderna.

Urt (2016) chama de "oclusão de soberanias indígenas" a prática de limitar uma soberania existente e legítima até que esta apresenta a aparência de uma não-soberania. Esta prática foi desenvolvida por meio de processos de negação de autonomia a povos não europeus e da recusa em reconhecê-los como interlocutores políticos nas relações internacionais. Tomando os modelos políticos eurocêntricos – que entendem a soberania como atributo exclusivo de Estados-nação modernos – como os únicos aceitáveis, a doutrina da soberania foi empregada para negar direitos de autogoverno, enquadrando as lutas políticas de povos indígenas como questões domésticas.

A partir do caso dos povos Guarani e Kaiowá no Brasil, Urt (2016) discute como a oclusão da soberania de povos originários vem justificando, ao longo de séculos, a ocupação e o governo de territórios deles expropriados, forçando-os a coabitar sociedades colonizadoras. Isto pode ser tanto aplicado a contextos de domínio colonial sob uma metrópole europeia como a Estados estruturados sob a racionalidade vestfaliana após independências formais do colonialismo. O Brasil, entendido como um Estado soberano estabelecido por uma elite "rebelde" em relação a descendentes europeus, não significou uma ruptura com os arranjos coloniais: pelo contrário, sua produção como Estado foi marcada pelo início do colonialismo interno, quando se intensificou a colonização de terras e de populações indígenas, enquanto mantinha uma economia baseada na exploração e exportação de matérias primas (Urt, 2016; Cavalcante, 2017).

Como assinala Urt (2016), entretanto, a soberania de Estados pós-coloniais estruturados nos moldes eurocêntricos não é a única possibilidade de organização de unidades político-sociais soberanas. A soberania política dos Guarani e Kaiowá, por exemplo, é marcada pela rejeição da concessão de poder e liberdades a um órgão central. Em seus arranjos político-sociais se estruturam três formas de autoridade: líderes religiosos (*ñanderu* ou xamãs), líderes secu-

lares (*tendotá*) e a grande assembleia (*Aty Guasu*). Essas formas de autoridade têm como base um sistema ético-moral que compõe princípios, normas e leis que guiam sua comunidade.

Sua soberania vem, no entanto, sendo atacada por meio do enfraquecimento de autoridades tradicionais, da imposição de uma ordem legal sobre seus territórios originais e da tomada paulatina da maior parte destes em um processo que os levou de uma situação de soberania indígena plena à imposição da supremacia de instituições coloniais que os sujeitam à burocracia estatal. A partir disso, esses povos tiveram e têm continuamente os seus direitos violados pela inclusão forçada à sociedade capitalista em expansão, com severo comprometimento de seus meios de subsistência e suas estratégias de bem-estar material, cultural, psicológico e espiritual. Ao mesmo tempo, sofrem com uma desumanização perpetrada pela ideologia eurocêntrica colonial que normaliza a exploração e a violência contra eles como o "caminho natural" em direção ao mundo moderno. O resultado disso é uma crise humanitária, marcada por negação de acesso ao território e a direitos básicos, como nutrição e saúde, altos índices de pobreza e mortalidade, incluindo expressivos números de assassinatos e suicídios (Urt, 2016).

Mesmo diante de tal despojamento, os Guarani e Kaiowá resistem a serem integrados como subalternos na sociedade colonizada e desenvolvem estratégias políticas de resistência e sobrevivência. Ainda que, sob a ordem vestfaliana, a esses povos seja negado o reconhecimento de sua soberania, tratam-se de unidades políticas com instituições decisórias específicas, com capacidade de agência e concepções próprias de bem-estar e futuridade, e que rejeitam sua integração subalterna à sociedade e ao Estado capitalista colonial. Lutam reexistindo (Walsh, 2013), mobilizando concepções cíclicas do tempo embasadas em sua espiritualidade, ao mesmo tempo em que instrumentalizam instituições características da modernidade, seja ocupando o Estado ou mobilizando tratados globais como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Constituição Brasileira de 1988. Revelam, assim, uma atuação estratégica que mobiliza simultaneamente diferentes regimes de conhecimento e existência, valorizando a diferença contra a hierarquia moderna/colonial (Delgado, 2026).

Nesse sentido, expõem a centralidade da hierarquia como princípio das RI estruturado sobre o "Outro Ameríndio", cuja naturalização e efeitos excludentes constituem um ponto cego na disciplina. Não reconhecer a transformação de diferença em desigualdade permite que a disciplina continue a missão colonial, ao limitar "o mundo da política internacional [a] um mundo dos Estados-nação modernos, em que outras comunidades políticas não têm ou não deveriam ter voz ou espaço" (Urt, 2016, p. 867, tradução das autoras). Visibilizar seus efeitos excludentes permite reconhecer atores e conhecimentos, como aqueles dos povos indígenas, de forma a denunciar os padrões duplos da sociedade internacional, possibilitando o entendimento de que o que esses atores têm a dizer *é* genuinamente uma teorização do internacional (Beier 2005).

A desnaturalização do eurocentrismo a partir do reconhecimento e/ou formulação de modos de vida diversos do sistema dos Estados-nação capitalistas modernos produz uma perturbação necessária de pressupostos sobre o internacional que naturalizam as violências características da colonialidade e relegam povos indígenas a uma posição de exterioridade ou irrelevância analítica (Delgado, 2026). Nesse sentido, o reconhecimento das violências promovidas para subjugar povos indígenas e, especialmente, das resistências destes tensiona elementos básicos da disciplina e das teorias de RI. Igualmente, permite uma compreensão mais complexa e cambiante do mundo, por meio do reconhecimento e da visibilidade de formas de viver que extrapolam o estadocentrismo. A fim de somar a esse projeto, apresentamos a interculturalidade crítica como abordagem alternativa para revigorar a produção teórica de RI, contestando perspectivas hierárquicas e a colonialidade.

A INTERCULTURALIDADE COMO UMA PERSPECTIVA RENOVADORA

O conceito de "interculturalidade crítica" emergiu na América Latina como estratégia de visibilização e articulação mobilizada pelo movimento indígena equatoriano. O termo foi utilizado pela Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) como um dos princípios ideológicos constitutivos de seu projeto político que visa à construção de uma nova democracia, fundamentalmente anticolonialista, anticapitalista, anti-imperialista e antissegregacionista. Posicionando-se enquanto atores sociais e políticos, os indígenas equatorianos propunham uma reconfiguração das práticas sociais e educativas, defendendo um Estado Plurinacional e tendo fundado a Universidade Intercultural das Nacionalidades e dos Povos Indígenas (UIN-PI) (Walsh, 2019). Essa abordagem demanda o reconhecimento da diversidade, mas não se limita a isso, exigindo redistribuição de poder e protagonismo epistêmico, consolidando a interculturalidade crítica como prática decolonial.

A partir disso, o conceito passou a ser discutido e promovido pela pesquisadora Catherine Walsh (2012; 2013; 2019) como uma das contribuições do Grupo M/C, em diálogo com outros autores que investigavam as realidades latino-americanas, buscando romper com a epistemologia e os cânones eurocêntricos (Ballestrin, 2013). A interculturalidade crítica, como outros conceitos mobilizados pelo M/C, problematiza a colonialidade como um aspecto constitutivo da modernidade, tornando-a visível e promovendo sua desestabilização (Walsh, 2019).

Cabe destacar que o aspecto "crítico" da interculturalidade crítica se fundamenta na necessidade de distinção, pontuada por Walsh (2012), entre três diferentes perspectivas associadas à interculturalidade: a relacional, a funcional e a crítica. A interculturalidade relacional refere-se ao intercâmbio entre saberes, valores, tradições e práticas de diferentes culturas por força da diversidade cultural, de forma a minimizar a conflitividade, assimetrias de poder e estruturas sociais que pautam tais relações. A interculturalidade funcional está ligada ao reco-

CC BY NC SA

nhecimento da diversidade cultural com vistas a promover sua inclusão no interior da estrutura social estabelecida, associando-se às políticas de reconhecimento sem romper com desigualdades e alinhando-se à lógica individualista liberal. Walsh (2019) propõe que, diante da profundidade da violência e das múltiplas formas de dominação da colonialidade[2], não basta um intercâmbio cultural ou um multiculturalismo liberal que promova inclusão e tolerância para com as diversidades culturais e epistemológicas, enquanto o sistema baseado na desigualdade epistêmica e na exclusão de grupos subalternizados permanece funcional. Reivindicações embasadas no multiculturalismo que se alinham ao paradigma liberal-individualista da modernidade e promovem o reconhecimento e a legitimação de diferenças culturais por meio da assimilação da diversidade cultural sem tensionar as relações de poder e de dominação imbricadas na heterogeneidade contribuem, assim, para a manutenção do eurocentrismo e do sistema político-econômico estadocêntrico e capitalista (Bragato; Barretto; Silveira Filho, 2017).

É para desafiar as estruturas eurocêntricas que perpetuam as lógicas da diferença e assimetrias próprias aos eixos de dominação da colonialidade que Walsh propõe a noção de "interculturalidade crítica". Esta abordagem pressupõe o questionamento e a transformação de "estruturas, condições e dispositivos de poder que mantêm a desigualdade, a racialização, a subalternização e a inferiorização de seres, saberes, lógicas e racionalidades de vida" (Walsh, 2012, p. 67). A interculturalidade crítica evidencia a diferença colonial que é eufemizada pela multiculturalidade e pelo pluralismo cultural e, ao mesmo tempo, "não se fixa nela; ao contrário, trabalha para transgredir as fronteiras do que é hegemônico, interior e subalternizado" (Walsh, 2019, p. 15). Tal abordagem problematiza, ainda, a dimensão do poder, reivindicando a participação de indígenas e outros grupos inferiorizados no Estado e mobilizando a diferença

2 A colonialidade opera, segundo Walsh (2012), sobre quatro campos ou eixos inter-relacionados: do poder, do ser, do saber, e cosmogônico. No eixo do poder, através da dominação colonial e do uso do conceito de raça, o colonizador estabeleceu um sistema de classificação social hierárquica baseado em identidades homogêneas. Colocou o branco (europeu/europeizado) no topo da hierarquia e impôs identidades negativas de "mestiços", "índios" e "negros", de forma a apagar as particularidades de diferentes povos originários e legitimar a dominação e a exploração do seu trabalho e a criação do sistema internacional de Estados-nação capitalistas. Em relação ao eixo do ser, populações inteiras foram classificadas como primitivas tendo seu próprio status de "ser" negado, resultando na inferiorização e desumanização que penetra na subjetividade de sujeitos colonizados de forma a afetar o entendimento de sua própria existência como seres humanos (Maldonado-Torres, 2007). No campo do saber, as ciências ocidentais e a ideia de progresso foram desenvolvidas e instrumentalizadas para hierarquizar a produção de conhecimento e negar a intelectualidade dos povos subalternizados. Derivaram uma geopolítica do conhecimento que impôs o eurocentrismo como fonte exclusiva da razão, do conhecimento e do pensamento em detrimento de outros conhecimentos (Candau; Oliveira, 2010, p. 19). O quarto eixo refere-se à colonialidade cosmogônica, que promove a divisão binária entre natureza e sociedade, desprezando a relação milenar entre os mundos biofísicos, humanos e espirituais – fundamental para a vida de povos ancestrais. Enquadrar a natureza como separada do humano não apenas a transformou em alvo de controle e exploração, como também desqualificou modos de vida ligados a ela como "incivilizados" e menos humanos e, portanto, abertos à intervenção, controle, exploração, comodificação e acumulação na forma de capital, conforme lógicas individualistas e capitalistas.

em torno de novas políticas de subjetividade, visando à transformação da colonialidade do poder e do sistema-mundo moderno/colonial (Walsh, 2019).

A interculturalidade crítica está comprometida com a refundação do Estado através do diálogo intercultural a partir da sociedade, e não com uma reorganização da sociedade a partir do Estado (Bragato; Barretto; Silveira Filho, 2017). Nesse sentido, não retrata a diferença como um reflexo da diversidade, mas a problematiza como fruto de um processo deliberado de construção de assimetrias pelo projeto colonizador – que é perpetuado pela colonialidade. Tendo como ponto central o problema estrutural-colonial-racial e sua ligação ao capitalismo de mercado, a interculturalidade crítica questiona a lógica instrumental capitalista e aponta para outro ordenamento social, construído a partir "de baixo" e contestando os eixos de dominação da colonialidade (Walsh, 2012). Desse modo, essa abordagem funciona como ferramenta conceitual que articula a diferença colonial e a colonialidade do poder, as políticas de subjetividade, assim como pensamentos e ações do movimento indígena que estão no cerne de sua construção. Fornece, assim, os fundamentos para o pensamento crítico de fronteira,

> cujo caráter epistêmico, político e ético orienta-se para a diferença e a transformação das matrizes do poder colonial. Ou seja, um posicionamento tanto em termos de pensamento como de práxis, que vai além das categorias estabelecidas pelo pensamento eurocêntrico (ao mesmo tempo em que incorpora essas categorias por meio de espaços interiores e exteriores), que partem de uma alteridade da diferença de lógica, de modernidade/colonialidade, e que se sustenta nos confrontos entre as distintas concepções da sociedade, propondo alternativas reais (Walsh, 2019, p. 28).

Através do exercício do pensamento de fronteira não se busca fixar o conhecimento e o pensamento dos subalternizados como os verdadeiros por excelência, o que mimetizaria a lógica arrogante de dominação colonial. Seus saberes são a base a partir da qual é possível estabelecer um diálogo crítico com as formas de conhecimento associadas ao mundo ocidental, "revertendo a histórica subalternização e propondo uma incorporação diferente" (Walsh, 2019, p. 30), que segue uma lógica não de assimilação no Estado-nação, mas de reconhecimento da diferença como constitutiva. Assim, a interculturalidade crítica fornece a possibilidade de romper com a lógica colonial sem desconsiderar o pensamento ocidental/europeu no projeto de construção de mundos. O objetivo não é inverter as posições mantendo as hierarquias, mas desmantelar as relações que perpetuam assimetrias, estabelecendo em seu lugar arranjos horizontais que respeitem a multiplicidade de formas ser, saber, poder e compreender o mundo.

Exemplo dessa abordagem pode ser encontrado no pensamento do intelectual e líder indígena Ailton Krenak. A partir de reflexões sobre a infiltração incontrolável do capitalismo em todos os âmbitos da vida e a crise provocada pela pandemia, ele expõe os problemas da colonialidade cosmogônica que fende natureza e sociedade e afirma que precisamos "nos

reconfigurar radicalmente para estarmos aqui" (Krenak, 2020, p. 45). Sua proposta de ocupar a biosfera de outra maneira implica uma transformação no modo de vida que ameaça seres humanos, animais e o planeta como conhecemos através da reconexão com o próprio corpo e com a natureza. Para ilustrar, traz o exemplo do *taru andé*, ritual ancestral de seu povo para suspender o céu e ampliar horizontes:

> Quando pensamos na possibilidade de um tempo além deste, estamos sonhando com um mundo onde nós, humanos, teremos que estar reconfigurados para podermos circular. Vamos ter que produzir outros corpos, outros afetos, sonhar outros sonhos para sermos acolhidos por esse mundo e nele podermos habitar. Se encararmos as coisas dessa forma, isso que estamos vivendo hoje não será apenas uma crise, mas uma esperança fantástica, promissora (Krenak, 2020, p. 47).

As propostas de Krenak permitem endereçar as múltiplas formas de dominação da colonialidade – do poder, do ser, do saber e cosmogônica – a partir de perspectivas dos povos que ficaram de fora do "balaio civilizatório" e oferecem percepções diferentes do mundo. Segundo ele, "ou você ouve a voz de todos os outros seres que habitam o planeta junto com você, ou faz guerra contra a vida na Terra" (Krenak, 2020, p. 73).

A importância da escuta também é destacada no trabalho da intelectual boliviana mestiça aymara Silvia Rivera Cusicanqui, que fundou, nos anos 1980, junto a outros intelectuais indígenas e mestiços, o *Taller de Historia Oral Andina* (THOA). A iniciativa salienta a necessidade não de "dar voz", mas sim de "ouvir a voz" dos subalternizados, utilizando a história oral para explorar e ressignificar a história das populações indígenas bolivianas. Em seu âmbito, foi produzida uma rádio própria, radionovelas, materiais audiovisuais, pesquisas e publicações através de metodologias de escuta a agentes de luta e organização indígenas, abordando os saberes-fazeres subalternizados como projetos de futuros de emancipação (Silva, 2024).

Cusicanqui (2010; 2018) propôs uma práxis descolonizadora capaz de construir relações outras de imaginário, contemplando as diferenças em zonas de fricção produtivas de forma a reconhecer seu caráter antagônico e conflitivo, e não provocar apaziguamento ou hierarquização, a partir do conceito de *ch'ixi*. "A noção *ch'ixi,* como muitas outras *(allqa, ayni)* obedece a ideia aymara de algo que, simultaneamente, é e não é, ou seja, a lógica do terceiro incluído. Uma cor cinza *ch'ixi é branca, ao mesmo tempo* em que não é branca, é branca e também é negra, seu contrário" (Cusicanqui, 2010, p. 69, tradução das autoras). *Ch'ixi* refere-se ao termo aymara para uma cor que, de longe, se vê cinza, mas resulta do entrelaçamento de pontos brancos e pretos que se antagonizam ou se complementam, sem nunca se misturarem. Ao reconhecer a possibilidade de simultaneamente ser e não ser, assim como a existência do terceiro, *ch'ixi* rompe com o binarismo eurocêntrico e permite visualizar novas formas produtivas de se relacionar na diferença.

A partir de experiências como o THOA, Cusicanqui desenvolveu críticas ao academicismo do grupo M/C, denunciando a apropriação de conceitos de autores indígenas e mestiços latino-americanos, marginalizados em favor de intelectuais e discursos eurocentrados (Cusicanqui, 2010). Sua contribuição alerta contra a "ventriloquia decolonial", ou a prática de intelectuais falarem pelos subalternizados em lugar de escutá-los, reafirmando a colonialidade por meio da dominação intelectual. Para Cusicanqui, a importância de "dar ouvidos" aos sujeitos colonizados envolve deixar-se impactar pelos discursos das alteridades para construir "coletivamente exercícios de tradução na reconstrução das histórias pretéritas e contemporâneas e na prefiguração de mundos possíveis" (Silva, 2024, p. 21). Para ela, a apreensão do fronteiriço ou mestiço, aquilo que é e ao mesmo tempo não é, ocorre na produção de ideias e gestos a partir do cotidiano. Emerge a partir do estabelecimento de relações com vistas a conformar um complexo de múltiplas temporalidades e epistemes europeias e indígenas que nunca se fundem, mas coexistem de forma contenciosa (Silva, 2024).

Alinhadas à crítica de Cusicanqui (2010, p. 65) quanto à emergência de um novo cânone acadêmico marcado por um "multiculturalismo teórico, racializado e exotizante" e reconhecendo a necessidade de ir além de "críticas eurocêntricas do eurocentrismo" (Blanco; Delgado, 2021), defendemos a abordagem da interculturalidade crítica. Esta é caracterizada pela dinamicidade e pelo intercâmbio de conhecimentos e práticas entre culturas diversas, de forma que os conflitos de poder sejam reconhecidos e confrontados. As diferenças são colocadas em fricção, e não acomodadas funcionalmente; e, a partir da coexistência, se aprofundam com respeito e legitimação mútua, de modo a visibilizar e desestabilizar os eixos da colonialidade.

A perspectiva da interculturalidade crítica consolidou-se em outras disciplinas, como o campo da Educação, e o destaque que confere à colonialidade como eixo analítico central pode conformar um campo fértil nas RI para o exame, discussão e compreensão crítica de questões caras à disciplina, como aquelas relacionadas a territorialidade, direitos humanos, conflitos, desenvolvimento, etnicidade, cidadania e emergência climática. Isso pode avançar em diálogo com outras disciplinas: o historiador Cavalcante (2017), por exemplo, apresenta a colonialidade no Brasil a partir do caso dos Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul. Historicamente, o Estado lidou com os povos indígenas sob uma abordagem homogeneizante e sem reconhecer o direito à diferença, promovendo sua assimilação à sociedade construída sob moldes eurocêntricos. Hoje, práticas políticas assimilacionistas seguem servindo ao capital colonialista agroexportador sob o discurso da "produção", deslegitimando o direito à terra de indígenas, quilombolas e grupos que reivindicam uma reforma agrária e que "nada produzem", segundo discursos centrados na produção agroindustrial para a exportação de *commodities* – discursos estes que são materialmente sustentados em violações de direitos conexos à territorialidade, como a própria subsistência e existência desses povos.

Para Cavalcante, o diálogo intercultural constitui a base para a compreensão de que a coexistência de formas diversas de territorialidade não ameaça a forma de vida dos não indígenas. O autor aponta a interculturalidade crítica como um projeto político anti-hegemônico para romper com o universalismo excludente, "que não reconhece aos indígenas o direito juridicamente já reconhecido às suas terras de ocupação tradicional" (Cavalcante, 2017, p. 99). Seu trabalho no campo da História ilustra para as RI como compreender o desenvolvimento de modos de produção e do Estado moderno a partir de conflitos e da imposição de modos de vida por meio de processos violentos sobre territórios, corpos e identidades, mas também promove a interpelação de subjetividades acomodadas sob uma lógica colonial. Ao serem colocados em evidência, tais fatores contribuem para a construção de teorias e propostas de ação que partam do reconhecimento do direito à diferença e do respeito a imaginários "outros" em prol da produção de relatos mais justos da política mundial e de condições de vida dignas de serem vividas.

ALDEAR AS RI A PARTIR DE UMA INTERCULTURALIDADE CRÍTICA

Somando ao esforço de minar as bases da colonialidade no âmbito da produção acadêmica, propomos a adoção da perspectiva da interculturalidade crítica para aldear as RI. Isto é, desenvolver a produção de conhecimento nesse campo em consonância com a proposta de diferentes povos indígenas de transformar o sistema político, recentrando-o nos modos de vida, visões e saberes indígenas. Isso é possível a partir do enfoque e reconhecimento das articulações políticas realizadas em múltiplas escalas simultaneamente por povos indígenas. Exemplo disso é a atuação consistente do movimento indígena no Brasil, que inclui a ocupação do Estado – evidenciada pela criação do Ministério dos Povos Indígenas em 2023, de forma a abrir espaço para as vozes indígenas nesse âmbito e promover a institucionalização de políticas públicas alinhadas às demandas desses povos. Ao mesmo tempo, aldear a política implica ouvir e reconhecer as vozes indígenas que soam em ações incansáveis por meio de redes regionais e transnacionais, atuando, simultaneamente, em relações de negociação com os Estados e na expansão do lócus de ação política para além destes. Garante-se, assim, a consideração das vozes e demandas indígenas no fazer política, inclusive, mas não somente, nas decisões nacionais.

A formalização da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, sigla em inglês), em 2007, é um exemplo de uma ação que buscou romper com a hegemonia estatal e alcançar um reconhecimento global, mesmo em meio à oclusão que soberanias indígenas sofrem pela hegemonia do sistema interestatal. Para tal, foi necessário um longo processo de negociação, principalmente devido à visão, por parte dos membros das Nações Unidas, de que garantir a autonomia dos territórios indígenas implicaria violar a

CC BY NC SA

soberania e a integridade territorial dos Estados. Em nossa interpretação da referida Declaração, a promoção da autodeterminação indígena compõe uma estratégia de aldear a política que contesta o Estado-nação e mobiliza políticas internacionais para infiltrar sua soberania, ao mesmo tempo em que, reconhecendo a hegemonia dos Estados na política internacional contemporânea, faz uso de fóruns por eles legitimados para empreender essa estratégia.

Propomos três recomendações para guiar trabalhos em RI que buscam contribuir para aldear a política a partir da interculturalidade crítica: i) evidenciar a diferença colonial, atentando para o fato de que as relações da modernidade/colonialidade são marcadas pela heterogeneidade, expressa por antagonismo e/ou complementaridade; ii) exercer um pensamento crítico fronteiriço, superando a lógica binária ocidental; e iii) publicizar e/ou produzir conhecimentos "outros", dando ouvidos a grupos historicamente invisibilizados e subalternizados pela colonialidade, promovendo uma "incorporação diferente", na qual a diferença seja reconhecida como constitutiva. A seguir, exemplificamos a proposta com casos concretos.

O trabalho de Picq et al. (2017) sobre como mulheres Kichwa moldam o internacional a partir de sua posição no Equador ilustra as possibilidades de aldear a política de forma a pluralizar a soberania ao articular "política indígena, o estado-nação e normas internacionais de modos que deslocam formas convencionais de autoridade legal" (Picq; Minillo; Urt, 2017, p. 342). Os autores refletem sobre como a soberania estadocêntrica se revela cada vez mais inadequada para pensar possibilidades políticas e postulam a "indigeneidade" como categoria de análise que abre espaço para a pluralização da noção de soberania para além do modelo estadocêntrico ocidental. Para Picq et al. (2017), a luta indígena não se limita a políticas estatais: é fundamentalmente global e caracterizada por estratégias sofisticadas e multiescalares, que incluem desde a articulação de direitos coletivos e acordos jurídicos no enfrentamento da violência colonial até as lutas contemporâneas por autodeterminação, sem esquecer que esses projetos políticos já moldavam o internacional e organizavam reivindicações antes do estabelecimento dos Estados modernos.

O caso trazido por Picq et al. (2017), da *Red de Mujeres Kichwas de Chimborazo*, exemplifica isso. A rede vinha lutando havia dois anos por uma agenda de direitos e acesso à justiça após um caso de violência doméstica ocorrido em 2006, quando o então presidente Rafael Correa convidou os cidadãos equatorianos a contribuírem com agendas a serem debatidas em um processo democrático de reforma constitucional. Um grupo de mulheres Kichwa viu esse chamado como oportunidade para uma articulação que fizesse com que normas voltadas a garantir a igualdade e participação das mulheres nas decisões comunitárias fossem incluídas nos direitos coletivos já reconhecidos pela Constituição de 1998. A partir desse ensejo, as mulheres esboçaram uma proposta interseccional, combinando a linguagem de gênero da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, sigla em inglês) com os direitos indígenas estabelecidos na UNDRIP. Dessa forma, lograram formalizar

direitos para combater a desigualdade de gênero em sua comunidade com a inclusão de uma linguagem específica de gênero em artigos sobre direitos coletivos e autonomia judicial indígena. Também tiveram sucesso em contestar a ideia de que os direitos universais das mulheres e os direitos culturais excepcionais são irreconciliáveis, desconstruindo um falso binarismo ao demonstrar que há formas de promover mudanças em sua cultura que estão alinhadas à proteção de seus direitos culturais. Ao provocarem a incorporação de normas internacionais ao sistema subnacional de justiça indígena, as mulheres Kichwa mobilizaram estrategicamente uma ação multiescalar que articulava o direito internacional e a jurisdição do Estado-nação equatoriano, tornando o âmbito local responsável perante o direito internacional. Ao fazê-lo, também avançaram no reconhecimento da soberania legal dos sistemas de justiça indígena.

O caso da *Red de Mujeres Kichwas de Chimborazo* ilustra as três recomendações apresentadas anteriormente para estudos em RI que busquem aldear a política. Primeiro, porque evidencia a diferença colonial e a heterogeneidade ao mostrar como as mulheres Kichwa, situadas em uma posição marginal no sistema internacional e nacional do Equador, articulam normas nacionais, internacionais, e subnacionais de direitos indígenas. Segundo, porque expõe um pensamento crítico fronteiriço ao superar a lógica binária ocidental que opõe o doméstico e o internacional, demonstrando a complexidade multiescalar das vivências das mulheres indígenas em esferas que não são nem homogêneas, nem limitadas ao binarismo. Em terceiro lugar, a articulação que elas promovem entre direitos universais das mulheres e direitos culturais indígenas ilustra como "estratégias políticas situam a política global dentro de geografias indígenas, fornecendo um roteiro prático para desenvolver as soberanias legais para além de uma política estadocêntrica" (Picq; Minillo; Urt, 2017, p. 358).

Esse caso também ilustra a possibilidade da "incorporação diferente" a que Walsh (2019) se refere no diálogo crítico com diferentes formas de conhecimento e no processo de articulação entre diferença colonial, colonialidade do poder, políticas de subjetividade e práxis de movimentos subalternizados na lógica moderna/colonial. Além de dar centralidade às vozes das mulheres Kichwa, o faz de forma a demonstrar como elas construíram um arranjo legal inovador adequado às suas realidades a partir da diferença, não sendo esta nem assimilada, nem negada, mas tomada como constitutiva de uma nova política.

Outro caso que ilustra o potencial das teorizações e práticas dos povos indígenas para aldear a política pode ser encontrado na COP 30, realizada na cidade de Belém em 2025. Os povos indígenas têm reivindicado crescentemente seu protagonismo na formulação de soluções para a crise climática global, posicionando suas lutas e saberes não apenas como centrais para a manutenção de suas culturas e territórios, mas como essenciais para a própria estabilidade dos ecossistemas a nível planetário.

Suas reivindicações por protagonismo foram evidenciadas na Carta da Aliança dos Povos Guardiões da Amazônia (Banzeiro da Esperança, 2025), produzida a partir da expedição da

embarcação Banzeiro da Esperança, que levou lideranças de diferentes povos da Amazônia de Manaus a Belém para participar de atividades da COP 30. No percurso, foram coletados relatos e demandas de comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas; e, na carta, foi incorporada a declaração "Somos guardiões da floresta, sementes de resistência, A RESPOSTA SOMOS NÓS!" (Banzeiro da Esperança, 2025, p. 4). O documento revela a articulação de diferentes povos para salientar, no contexto de um evento internacional, como a existência da floresta é fruto do "trabalho, da sabedoria e da resistência dos povos que nela vivem" (Banzeiro da Esperança, 2025, p. 1).

Ao afirmarem que são a resposta, não se colocam como vítimas ou beneficiários de políticas climáticas, mas como agentes cuja presença e agência são indispensáveis na construção de alternativas ao modelo extrativista capitalista. Essa reivindicação de protagonismo materializa-se em demandas concretas, que incluem o reconhecimento de territórios e dos saberes ancestrais, financiamento direto às comunidades, valorização das mulheres e das juventudes, e políticas de justiça climática que reconheçam que essas populações sofrem as maiores consequências de uma crise que não promoveram.

Essa articulação é um exemplo de contestação da colonialidade, conforme os eixos identificados por Walsh (2012), que pode ser alvo de pesquisas e análises de RI que contribuam para aldear a política. O caso coloca em evidência a diferença colonial, demonstra o exercício de um pensamento crítico fronteiriço que desafia o binarismo, e confere destaque para os conhecimentos e o protagonismo de povos historicamente subalternizados, promovendo seu reconhecimento como centrais para a solução dos desafios ambientais contemporâneos que se constituem como problemas globais.

Ao exigirem o reconhecimento de seus saberes ancestrais como "científicos e políticos, em igualdade de importância com os saberes ocidentais" (Banzeiro da Esperança, 2025, p. 3), povos indígenas, ribeirinhos e quilombolas se posicionam como protagonistas na crise climática global, revelando a heterogeneidade das relações de poder na modernidade/colonialidade e confrontando a colonialidade do saber que hierarquiza a produção de conhecimento e nega sua intelectualidade. Também exercitam um pensamento crítico fronteiriço que desafia a lógica binária eurocêntrica, demonstrando que a defesa da floresta é inseparável da defesa dos povos que nela vivem. Ao se afirmarem como aqueles que possuem as respostas, promovem a incorporação da diferença não por meio da assimilação, mas explicitando como seus saberes são constitutivos da política climática internacional e necessários para pensar alternativas ao modelo extrativista capitalista. Dessa forma, contestam a colonialidade do ser, que lhes negou historicamente o estatuto de sujeitos pensantes e racionais.

Ainda, a reivindicação de seu papel na existência da floresta desafia fundamentalmente a colonialidade cosmogônica ao recusar a separação binária entre natureza e humanidade característica do modelo ocidental, reafirmando, em seu lugar, a relação milenar entre os mundos

CC BY NC SA

biofísicos, humanos e espirituais como essencial para soluções climáticas globais. No eixo do poder, as demandas por demarcação territorial, financiamento direto, protagonismo feminino e de juventudes, e políticas de reparação frente ao racismo ambiental confrontam a estrutura de dominação. Ao denunciarem a injustiça da distribuição do ônus da emergência climática, esses povos evidenciam os mecanismos da colonialidade que perpetuam sua inferiorização e exploração, ao mesmo tempo em que propõem uma ruptura epistêmica e política por meio da promoção de suas cosmovisões e práticas como essenciais à sobrevivência planetária, oferecendo caminhos para aldear a política global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do entendimento de que o conceito de hierarquia é fundamental nas Relações Internacionais, torna-se visível uma miríade de problemas obscurecidos pelo cânone disciplinar estruturado em torno do conceito de soberania estatal. A situação dos Guarani e Kaiowá no Brasil ilustra como a imposição do sistema vestfaliano de Estados-nação soberanos sistematicamente deslegitima as instituições políticas indígenas, forçando esses povos a uma condição de não reconhecimento apesar de possuírem estruturas de governança e capacidades decisórias sofisticadas. Por sua vez, a atuação das mulheres Kichwa, bem como aquela dos povos indígenas na COP 30, demonstra como, apesar de marginalizados dentro de marcos estadocêntricos, atores indígenas são sujeitos políticos que desafiam o entendimento de que a única autoridade soberana no território é aquela do Estado. Eles exercem sua agência política autônoma por meio da mobilização das escalas local, nacional e global, transcendendo a dicotomia internacional/doméstico.

Trazer a atuação de povos indígenas, sujeitos historicamente marginalizados pela disciplina, para o centro da análise expõe como a soberania estadocêntrica opera como instrumento de oclusão e subordinação, permitindo questionar elementos básicos do campo de estudos ao expor as desigualdades normalizadas pela modernidade/colonialidade. Com isso, novas temáticas são visibilizadas, e a própria forma de produzir conhecimento pode ser revista. Numa dupla inflexão, o reconhecimento e questionamento das assimetrias instiga o desvelamento de suas causas e demanda um compromisso ético e político por parte de pesquisadores diante das responsabilidades envolvidas no fazer científico.

A interculturalidade crítica emergiu como projeto político do movimento indígena e foi abraçada como conceito teórico especialmente no campo da Educação. Como buscamos mostrar, ela pode contribuir para aldear as RI, ocupando o campo de estudos com representatividade em lugar do silenciamento e exclusão historicamente perpetrados; e expondo a colonialidade a partir dos pontos de vista de sujeitos subalternizados. Como os casos examinados revelam, a interculturalidade crítica auxilia no entendimento e na teorização acerca de desa-

fios globais de forma mais justa e pode contribuir para projetos de transformação epistêmica e política que contestam a colonialidade.

Ao expor as estruturas da colonialidade que reproduzem formas de dominação e simultaneamente destacar a agência de atores historicamente marginalizados nos processos internacionais, a interculturalidade crítica pode contribuir para o estabelecimento de relações mais horizontais, justas e menos violentas. Associada ao reconhecimento dos saberes e cosmovisões indígenas como legítimos e centrais nas políticas internacionais e na constituição do sistema internacional de Estados-nação, a interculturalidade crítica delineia caminhos possíveis para a consolidação de um projeto político de produção de conhecimento nas RI orientado pelo compromisso de desmantelar hierarquias. Aldear as RI é, em última instância, reconhecer que os saberes e modos de existência indígenas não são mero objeto de estudo, mas fundamento epistemológico essencial para repensar as relações entre povos, territórios e o próprio planeta.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a leitura atenta, perspicaz e generosa das pareceristas anônimas e à equipe editorial da *Monções,* por promover reflexões e permitir o fortalecimento do artigo.

REFERÊNCIAS

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). *A resposta para transformar a política somos nós*. Brasília, APIB, 2025. Disponível em: https://apiboficial.org/files/2025/10/Campanha-Ind%C3%ADgena-_-Nota-de-posicionamento_APIB.pdf. Acessado em 10 de julho de 2026.

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 11, p. 89-117, 2013.

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Para uma abordagem feminista e pós-colonial das Relações Internacionais no Brasil. *In:* TOLEDO, Aureo (org.). *Perspectivas Pós-coloniais e Decoloniais em Relações Internacionais*. Salvador: EDUFBA, 2021.

BANZEIRO DA ESPERANÇA. *Carta da Aliança dos Povos Guardiões da Amazônia*. Manaus, Banzeiro da Esperança, 2025. Disponível em: https://fas-amazonia.org/wp-content/uploads/2025/11/Carta-da-Amazonia-1.pdf. Acessado em 10 de julho de 2026.

BARASUOL Fernanda Barth; ZANELLA Cristine Koehler. Feminismo e Relações Internacionais: um mundo, muitos feminismos. *In*: BARASUOL, Fernanda Barth; SOUZA, Natália Maria Félix de; ZANELLA Cristine Koehler (orgs.). *Feminismo, gênero e Relações Internacionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2023.

BEIER, J. Marshall. Beyond hegemonic state(met)s of nature: Indigenous knowledge and non-state possibilities in International Relations. *In*: CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila (eds.). *Power, postcolonialism and international relations: reading race, gender and class*. Nova York: Routledge, 2002.

BEIER, J Marshall. *International Relations in Uncommon Places: indigeneity, cosmology, and the limits of international theory*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

BHAMBRA, Gurminder; HOLMWOOD, John. *Colonialism and modern social theory.* Cambridge: Polity Press, 2021.

BLANCO, Ramon; DELGADO, Ana Carolina Teixeira. Problematizando o Outro Absoluto da Modernidade: a cristalização da colonialidade na política internacional. *In:* TOLEDO, Aureo (org.). *Perspectivas pós-coloniais e decoloniais em Relações Internacionais*. Salvador: EDUFBA, 2021.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; BARRETTO, Vicente de Paulo; SILVEIRA FILHO, Alex Sandro da. A interculturalidade como possibilidade para a construção de uma visão de direitos humanos a partir das realidades plurais da América Latina. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 62, n. 1, p. 33-59, 2017.

CANDAU, Vera Maria Ferrão; OLIVEIRA, Luiz Fernandes de. Pedagogia decolonial e educação antirracista e intercultural no Brasil. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p. 15-40, 2010.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. A Interculturalidade Crítica como possibilidade para um diálogo sobre as territorialidades no Brasil. *Tellus*, v. 17, n. 32, p. 85-101, 2017.

CONNELL, Raewyn. Meeting at the edge of fear: theory on a world scale. *Feminist Theory*, v. 16, n. 1, p. 49-66, 2015.

CUSICANQUI, Silvia Rivera. *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

CUSICANQUI, Silvia Rivera. *Un mundo ch'ixi es posible: ensayos desde un presente en crisis*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2018.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira (ed.). *Povos indígenas nas relações internacionais: trajetórias, resistência e possibilidades de um mundo outro*. Foz do Iguaçu: Ed. UNILA, 2026.

DUSSEL, Enrique. Eurocentrism and Modernity (Introduction to the Frankfurt Lectures). *Boundary 2*, v. 20, n. 3, p. 65-76, 1993.

ESCOBAR, Arturo. Cosmo/Visions of the Colombian Pacific Coast Region and Their Socioenvironmental Implications: elements for a dialogue of cosmo/visions. *In:* ESCOBAR, Arturo. *Pluriversal Politics: the real and the possible*. Durham: Duke University Press, 2020.

HOBSON, John Montagu. The Twin Self-Delusions of IR: why 'hierarchy' and not 'anarchy' is the core concept of IR. *Millennium,* v. 42, n. 3, p. 557-575, 2014.

KRENAK, Ailton. *A vida não é útil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LUGONES, Maria. Rumo a um feminismo descolonial. *Revista Estudos Feministas*, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2014.

MALDONADO-TORRES, Nelson. On the coloniality of being: contributions to the development of a concept. *Cultural Studies*, v. 21, n. 2-3, p. 240-270, 2007.

MIGNOLO, Walter. Geopolitics of sensing and knowing: on (de)coloniality, border thinking, and epistemic disobedience. *Confero*, v. 1, n. 1, p. 129-150, 2013.

PICQ, Manuela Lavinas; MINILLO, Xaman; URT, João Nackle. Visões indígenas desafiando o global: mulheres Kichwa pluralizando a soberania. *Monções*, v. 6, n. 11, p. 121-140, 2017.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. *In*: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón (orgs.). *El giro decolonial*: *reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Universidad Central-IESCO-UC, Siglo del Hombre Editores, 2007.

SCHWARTZ-SHEA, Peregrine. Judging Quality: evaluative criteria and epistemic communities. *In:* YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine (eds.). *Interpretation and Method: empirical research methods and the interpretive turn.* Nova York: Routledge, 2015.

SILVA, Giovani José da. "Dar voz" ou "dar ouvidos" aos subalternizados? O "Sul global" em perspectiva na obra de Silvia Rivera Cusicanqui. *Revista Tempo e Argumento*, v. 16, n. 43, p. 1-27, 2024.

URT, João Nackle. How Western Sovereignty Occludes Indigenous Governance: the Guarani and Kaiowa Peoples in Brazil. *Contexto Internacional,* v. 38, n. 3, p. 865-886, 2016.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y (de)colonialidad: perspectivas críticas y politicas. *Visão Global*, v. 15, n. 1-2, p. 61-74, 2012.

WALSH, Catherine. *Pedagogías Decoloniales: práticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir.* Quito: Ediciones Abya-Yala, 2013.

WALSH, Catherine. Interculturalidade e decolonialidade do poder: um pensamento e posicionamento "outro" a partir da diferença colonial. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas,* v. 5, n. 1, p. 6-39, 2019.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20914

UFGD BIBLIOTECA Coordenadoria de Bibliotecas

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Uma cunha entre a terra e o povo: a economia política da autodeterminação indígena no Ártico

Pedro Allemand Mancebo Silva
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: pallemandmsilva@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1186-5061

Resumo: Este artigo analisa os mecanismos institucionais de reconhecimento dos direitos indígenas no Ártico a partir de uma perspectiva ecossocialista. Partindo dos *land claim agreements* da América do Norte e do *Finnmarkseiendommen* da Noruega, a tese central é que estes regimes, ao traduzirem o direito originário à terra em direito de propriedade privada, visaram principalmente apaziguar conflitos e abrir os territórios indígenas para a acumulação capitalista, através da exploração de recursos naturais. Argumento que essa estruturação redefine a autodeterminação indígena, esvaziando-a de seu potencial de transformação socioeconômica e restringindo-a à dimensão cultural (preservação de línguas e ritos). A criação de corporações para gerir terras e compensações (como no Alasca) ou de entidades de gestão compartilhada (como na Noruega) inseriu as terras e recursos indígenas nos circuitos do capital, frequentemente com impactos ambientais e culturais negativos. Conclui-se que, embora esses processos tenham criado condições para a participação indígena em fóruns internacionais, o fazem dentro de limites que neutralizam demandas por autonomia política e econômica substantiva, perpetuando uma forma de colonialismo.

Palavras-chave: Ártico; autodeterminação indígena; ecossocialismo; povos indígenas.

A wedge between the land and its people: the political economy of indigenous self-determination in the Arctic

Abstract: This article analyzes the institutional mechanisms for recognizing Indigenous rights in the Arctic from an ecosocialist perspective. Focusing on the land claim agreements in North America and the Finnmark Estate (Finnmarkseiendommen) in Norway, the central thesis is that these regimes, by translating the original right to land into a right to private property, primarily aimed to appease conflicts and open Indigenous territories for capitalist accumulation through the exploitation of natural resources. I argue that this structuring redefines Indigenous self-determination, stripping it of its potential for socioeconomic transformation and restricting it to the cultural dimension (preservation of languages and rites). The creation of corporations to manage lands and compensations (as in Alaska) or shared management entities (as in Norway) inserted Indigenous lands and resources into the circuits of capital, often with negative environmental and cultural impacts. It is concluded that, although these processes created conditions for Indigenous participation in international forums, they do so within limits that neutralize demands for substantive political and economic autonomy, perpetuating a form of colonialism.

Keywords: Arctic; indigenous self-determination; ecosocialism; indigenous peoples.

Una cuña entre la tierra y el pueblo: la economia política de la autodeterminación indígena en el Ártico

Resumen: Este artículo analiza los mecanismos institucionales de reconocimiento de los derechos indígenas en el Ártico desde una perspectiva ecosocialista. Partiendo de los acuerdos de reclamación de tierras (land claim agreements) de América del Norte y del Finnmarkseiendommen (Patrimonio de Finnmark) de Noruega, la tesis central es que estos regímenes, al traducir el derecho originario a la tierra en un derecho de propiedad privada, apuntaron principalmente a apaciguar conflictos y abrir los territorios indígenas para la acumulación capitalista, mediante la explotación de recursos naturales. Sostengo que esta estructuración redefine la autodeterminación indígena, vaciándola de su potencial de transformación socioeconómica y restringiéndola a la dimensión cultural (preservación de lenguas y ritos). La creación de corporaciones para gestionar tierras y compensaciones (como en Alaska) o de entidades de gestión compartida (como en Noruega) insertó las tierras y los recursos indígenas en los circuitos del capital, frecuentemente con impactos ambientales y culturales negativos. Se concluye que, aunque estos procesos crearon condiciones para la participación indígena en foros internacionales, lo hacen dentro de límites que neutralizan las demandas de una autonomía política y económica sustancial, perpetuando una forma de colonialismo.

Palabras clave: Ártico; autodeterminación indígena; ecosocialismo; pueblos indígenas.

Recebido em: 24/11/2025
Aceito em: 17/06/2026

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

A presença e atuação de povos indígenas em fóruns e organizações internacionais é, cada vez mais, incontornável. Em um momento de forte mobilização política e de acirramento global dos conflitos socioambientais, comunidades tradicionais, indígenas ou não, tem despontado como lideranças nos debates ecológicos e na publicização de conceitos e debates. A ideia de um "mutirão global pelo clima" (COP 30, 2024), por exemplo, mobiliza um conceito e prática de origem indígena para caracterizar o espírito dos trabalhos e discussões desenvolvidos no âmbito da COP 30. Nos contextos domésticos, povos indígenas vêm sofrendo ataques que vão da violência física e o genocídio à tentativa de redefinição institucional do regime de governança das terras indígenas, com foco para sua abertura para exploração em nome do "desenvolvimento" - como é o caso do debate brasileiro sobre o marco temporal para demarcação de terras indígenas no Brasil.

A participação indígena na política internacional, no entanto, não pode ser caracterizada como recente e, junto com Beier (2009), afirmo que sequer é possível pensar a política internacional sem a participação, articulações ou conceitos oriundos de povos indígenas e comunidades tradicionais. Ao longo do século XX, dois processos históricos, sub teorizados no campo das Relações Internacionais, são importantes para compreender as condições de possibilidade das diplomacias e articulações internacionais indígenas no século XXI: o processo de normalização das relações entre o Estado e os povos indígenas na América do Norte (especialmente no Alasca e no Canadá), entre as décadas de 1960 e 2000, e o processo de autorreconhecimento e busca de direitos pelo povo Sámi da Fino-Escandinávia. Em ambos os casos, inovações político-institucionais foram propostas para harmonizar o direito à terra, os modos de vida tradicionais e as ordens jurídico-políticas de diferentes Estados-Nação.

O presente trabalho visa oferecer uma interpretação ecossocialista desses fenômenos, contextualizando-os nos ciclos ecológicos capitalistas e das demandas do processo de autoexpansão do capital. Partimos, aqui, da hipótese de que o processo de reconhecimento do direito indígena obedeceu a dois imperativos: apaziguar movimentos de contestação de povos indígenas e abrir os territórios indígenas à presença do Estado e à acumulação capitalista. Isso se deu, principalmente, a partir da transformação de territórios desses povos em novas fronteiras extrativas – novas oportunidades e possibilidades de acumulação capitalista. Além desta introdução, o presente artigo apresenta mais três seções: uma onde se delineia o quadro teórico e conceitual do presente trabalho, uma apresentação sobre os *land claim agreements* nos EUA e no Canadá, uma discussão sobre os Parlamentos Sámi e o *Finnmarkseiendommen* (FeFo, sigla em norueguês) da Fino-Escandinávia e, por fim, algumas considerações sobre as consequências desses processos para a atuação dos povos indígenas do Ártico nas instituições internacionais onde estão presentes. O objeto de nossa discussão aqui são condições de pos-

CC BY NC SA

sibilidade das diplomacias indígenas, as condições materiais sobre as quais se desdobram as articulações e movimentos que compõem o que hoje pode ser caracterizado como diplomacia indígena (Beier, 2009), visando compreender as determinações econômicas e institucionais que enquadram o campo de atuação para tal diplomacia e trazer elementos para pensar seus efeitos nos movimentos indígenas.

A literatura sobre a política dos povos indígenas nas Relações Internacionais reconhece a importância do aspecto econômico enquanto elemento contextual, mas não teoriza de forma satisfatória a interface entre a dimensão econômica e as possibilidades/oportunidades para a política indígena e as condições concretas para sua realização e que dão seus limites. Ao reconhecer as contribuições de ontologias não-europeias e não-capitalistas, temos um avanço importante na compreensão dos impactos de novas configurações políticas nas modalidades da relação entre a natureza humana e não-humana, e como tais impactos implicam outros sentidos para o político e o econômico.

Acredito que uma contribuição central da presente pesquisa é pensar possibilidades produtivas de diálogo, partindo de um ponto comum para leituras marxistas, leituras decoloniais e os movimentos indígenas: a compreensão da centralidade da luta pela terra. De La Cadena (2010) ao reconhecer a perturbação trazida por movimentos indígenas a agendas políticas hegemônicas, aponta como reformas voltadas para o mercado, ao intensificar a mineração no Peru, representaram avanços sobre territórios indígenas. A autora também aponta para ameaça que "o casamento neoliberal entre Estado e capital" (2010, p. 342) representa para a existência dos seres-da-terra (*earth-beings*) que, cada vez mais, os povos indígenas têm projetado na arena política como sujeitos de direitos - mostrando como a organização da reprodução material da vida social impacta não só nossas visões da natureza, mas a própria possibilidade de existência e reprodução dessa natureza. No debate sobre ontologia política, por sua vez, Blaser (2009, p. 891) destaca a pressão de Estados e capital "alcançar recursos culturais e naturais ainda 'não desenvolvidos'". No mesmo trabalho, o autor também aponta para a "evolução dos quadros nacionais e internacionais de reconhecimento dos 'direitos indígenas'", notando, no entanto, que "(...) os direitos são concebidos dentro da ontologia moderna como direitos às suas culturas e/ou às 'crenças'". Esses projetos, junto com a crise ecológica, formam o pano de fundo para o desenvolvimento de "conflitos ontológicos" entre a euromodernidade e outras ontologias.

Enquanto Blaser (2009) e De La Cadena (2010) demonstram como os conflitos ontológicos desafiam a euromodernidade, seus trabalhos tendem a subteorizar as determinações econômicas que enquadram esses conflitos. Por outro lado, o ecossocialismo - especialmente em suas vertentes atentas ao colonialismo - oferece ferramentas para analisar como a acumulação capitalista redefine as condições materiais sob as quais ontologias não europeias podem ou não se reproduzir. O diálogo entre essas tradições, ainda incipiente na literatura de Relações

Internacionais, permite superar tanto o economicismo redutor de certas leituras marxistas e integrar a dimensão econômica dos "conflitos ontológicos" à teoria, confrontando a materialidade da expropriação. O presente artigo busca avançar nessa direção, mostrando como os regimes de reconhecimento no Ártico operam simultaneamente como violência epistêmica (ao impor a tradução de ontologias não capitalistas para a gramática da propriedade) e como violência material (ao abrir territórios à acumulação).

Ao trazer as contribuições marxistas - com ênfase para as contribuições teóricas ecossocialistas - desejamos abrir um caminho importante de diálogo entre a Economia Política Internacional e os debates do pluriverso e das políticas indígenas. Acredito que esse seja um ponto cego importante, uma vez que os debates do pluriverso ou da diplomacia indígena apontam para a importância do elemento econômico, mas não teorizam os impactos da acumulação e da expansão do capitalismo sobre as possibilidades de reconhecimento e incidência política institucional dos povos indígenas. Ao contextualizar o reconhecimento dos direitos indígenas junto aos processos de produção e reprodução do capital, buscamos também pensar como esses processos apontam para formas de tensionar e superar as limitações impostas pelo colonialismo e pelo capitalismo.

Nossa análise pensa a base material da representação indígena no cenário global, buscando compreender a assimilação e reconhecimento dos direitos indígenas, pensando em que medida esses processos também não serviram como mecanismos de cooptação e limitação da incidência institucional e do ativismo dos povos indígenas. Como ponto de entrada da abordagem ecossocialista aqui proposta, discutiremos como o reconhecimento dos direitos indígenas foi instrumental para consolidar o controle capitalista sobre a terra e recursos naturais no Ártico. A análise dos *land claim agreements* da América do Norte e do processo de reconhecimento dos direitos do povo Sámi na Fino-Escandinávia será desenvolvida a partir desse fio condutor – dos impactos das inovações institucionais sobre o direito à terra e sobre o controle dos recursos naturais nos territórios indígenas. Fazemos isso não de forma a dispensar as cosmovisões indígenas ou de reduzi-las à esfera da "cultura" ou da diferença cultural, mas pensando vias de construção de coalizão entre práticas espirituais, cosmologias não modernas e não capitalistas de um lado e a luta política pela terra, território e pela superação do capitalismo de outro.

Ao assimilar direitos e demandas indígenas a partir de lentes ocidentais e capitalistas, instrumentos de governança (global, nacional, regional) podem contribuir para o empoderamento e autonomia dessas comunidades, mas também operar o esvaziamento da possibilidade de ação política por meio de uma integração meramente cultural. Em suma, o presente artigo busca pensar de que forma os mecanismos institucionais de reconhecimento dos direitos indígenas no Ártico traduzem o direito originário à terra para os quadros institucionais nacionais e quais os impactos desse processo de tradução na redefinição e limitação das ideias de

CC BY NC SA

autodeterminação dos povos indígenas da região. Aqui, trabalhamos com a hipótese de que os mecanismos de reconhecimento do direito indígena à terra até o momento têm sido instrumentos de cooptação e estreitamento das possibilidades de incidência política dos povos indígenas por buscar conciliar o direito originário com os processos de acumulação capitalista. Ao questionar e apontar caminhos para compreender as condições de possibilidade dessa representação, penso que a análise crítica pode nos levar a redefinir e expandir o espaço das políticas indígenas, extrapolando as barreiras definidas pelo e a partir do Estado – e pensando coalizões e articulações possíveis além do Estado.

QUADRO TEÓRICO

O campo das Relações Internacionais ainda precisa reconhecer a unidade entre a humanidade e a natureza e descobrir como integrar as relações socioecológicas entre humano e não humano aos debates teóricos e às análises que se propõe. Na era da fervura global[1], se faz necessário que as ciências sociais aplicadas compreendam a dimensão ecológica de seus objetos em perspectiva dialética: compreendendo a natureza como condição de possibilidade da sociedade e as transformações que a sociedade opera no funcionamento dos ciclos ecológicos. Um campo importante na produção de conceitos, hipóteses e teorias que permitam navegar esse mundo em crise é o do chamado ecossocialismo – que defino como leituras marxistas que buscam resgatar a visão ecológica de Marx ou integrar a ecologia à análise marxista da sociedade. Creio que tais contribuições sejam produtivas por seu esforço em teorizar a relação humanidade-natureza de forma sempre-já dialética, histórica e global.

O pensamento ecossocialista, embora recente no campo do marxismo, já apresenta um importante corpo teórico, representado por autores como André Gorz, Michael Löwy e Joan Martinez-Alier. Embora uma revisão teórica detalhada esteja fora do escopo da presente pesquisa, pontuo aqui um conjunto de autores importantes na articulação entre marxismo, ecologia e colonialismo, tanto em termos de análises concretas como em suas reflexões teóricas. Dois elementos centrais são a transformação da relação entre o humano e a terra em um vínculo de propriedade (Martinez-Alier, 2011, pp 94-95) e a transformação da terra e dos recursos em mercadorias e ativos valorizáveis para alimentar os ciclos financeiros (idem, pp 124-125; Gorz, 2008, pp 7-9). O trabalho de Martinez-Alier também apresenta uma preocupação importante para o debate ecossocialista por sua discussão das linguagens de valoração e das tentativas do capitalismo de traduzir a relação com a terra e os conflitos socioambientais em

1 Em de 2023, diante do julho mais quente registrado na história humana, o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, disse que "a era da fervura global chegou". Desde então, os meses de julho de 2024 e 2025 já quebraram esse recorde.

termos pecuniários. A contribuição de Löwy (2022) vai em sentido semelhante, debatendo a consolidação da forma-mercadoria e da terra enquanto mercadoria ao denunciar o tempo presente como a era da "venalidade universal" (2022, p. 39). Löwy também é parte de um esforço teórico mais amplo no seio do marxismo que é o de resgatar o conceito de metabolismo e suas implicações para a teoria marxista, bem como para as possibilidades de integração da natureza humana e não-humana nas ciências sociais.

Essas contribuições, centrais para o desenvolvimento do pensamento ecossocialista, ajudaram a consolidar as perspectivas centrais para o quadro teórico do presente artigo. Aqui, nos centramos em perspectivas que buscaram sistematizar as contribuições de Marx a partir da recuperação do horizonte político marxiano de transformação social e superação do capitalismo, bem como pela recuperação da centralidade da análise das rupturas ou viradas metabólicas. Essas leituras, defendo, abrem caminhos para diálogos produtivos entre o marxismo e os pensadores decoloniais, em especial aqueles que se dedicam a reflexões sobre a dimensão socioecológica do colonialismo, da política e da economia.

Debates recentes sobre a relação entre humanidade e natureza, especialmente inspiradas em conceitos e visões indígenas constituem uma agenda de pesquisa importante não apenas na produção de novas chaves para ler a realidade, mas também do resgate de práticas políticas e econômicas forjadas a partir de experiências que enxergam o humano como parte da natureza, com papel distante da visão prometeica difundida pelo pensamento político moderno. De forma semelhante, uma das contribuições centrais do pensamento ecossocialista está no questionamento da separação cartesiana entre corpo e mente, humano e natureza (Moore, 2015; Foster, 2003) como forma de produzir uma epistemologia crítica para a superação da crise socioecológica global do capitalismo.

Do campo ecossocialista, destaco as ideias de John Bellamy Foster (2003), Kohei Saito (2019) e Jason Moore (2015). Apesar de diferentes em suas abordagens da obra de Marx e mesmo de suas construções teórico-metodológicas, creio que os três autores abrem um diálogo importante ao i) mostrar a utilidade/força do pensamento marxista para tratar da crise ecológica; ii) criar uma epistemologia da crise ecológica que parta da crítica do capitalismo e do colonialismo e iii) ao redirecionar o olhar e o pensamento político em busca das possibilidades de saída da crise para longe dos agentes revolucionários "tradicionais" do marxismo, algo particularmente presente em Jason Moore.

Começando por Foster e seu *A Ecologia de Marx*, entre outras contribuições destaco o resgate da centralidade do conceito de metabolismo (*Stoffwechsel*) e a reconstituição das preocupações ecológicas que permearam o esforço intelectual de Marx na formulação de sua crítica ao capitalismo. Foster aponta para o uso do termo metabolismo como forma de descrever os ciclos de intercâmbio material que caracterizam a natureza – a forma como energia, matéria orgânica e trabalho formam um todo dialético, fazem parte e emergem dos ciclos

naturais não humanos, mas, gradativamente, são afetados, redirecionados e reorientados pela atividade humana e pelo desenvolvimento das forças produtivas. Um elemento importante é a retomada do projeto político marxista e do papel da ecologia na crítica do capitalismo e na construção da superação do capitalismo. Foster ressalta o papel central da dinâmica da *ruptura metabólica* – a disrupção dos ciclos ecológicos que caracteriza o desenvolvimento da agricultura capitalista – para o desenvolvimento do capitalismo e de suas sucessivas crises ecológicas.

O avanço do capital sobre os dons gratuitos da natureza, então, é entendido não apenas pelo impulso autoexpansivo do capital, da necessidade de novas fontes de recursos, mas também pelos próprios efeitos socioecológicos do desenvolvimento capitalista – o esgotamento da capacidade produtiva da terra, das minas e jazidas minerais, extinções locais de espécies, tudo isso gera custos e gera a necessidade de expansão das fronteiras do capital. Moore (2015) propõe uma leitura desse espaço de expansão enquanto *fronteiras de mercadorias*, zonas de contato entre formações sociais capitalistas e não capitalistas, nas quais tecnologias políticas são empregadas para a apropriação e mercantilização de novas áreas e novos produtos. Outra contribuição do trabalho de Moore é a atenção à transformação das relações do humano na natureza não em termos de "ruptura" metabólica, mas sim de *viradas* metabólicas (Moore, 2015, p.124). Ao atentar para como o metabolismo sofre *viradas*, mudanças nos padrões socioespaciais de sua reprodução, o autor enquadra o impulso de auto expansão do capital em sua dimensão material mais direta: para que consiga sustentar e expandir o processo de produção e acumulação capitalista, o capital precisa conectar regiões e sociedades distintas na sua rede de acumulação, abocanhando porções cada vez maiores da teia da vida. Colonização, engenho, mina, escravidão, todas essas são ferramentas para que o capital se aproprie de novas áreas para criar mercadorias, se apropriar de recursos e iniciar novos ciclos de acumulação e mercantilização. Mais que isso, o movimento propriamente ecológico do capital é o da apropriação de novas naturezas históricas – solos de massapê, guano, salmouras de lítio, petróleo, sementes – e de tentar subordinar o ciclo de vida e de reprodução dessas naturezas históricas à temporalidade do capital e ao imperativo do lucro, o que implica também o controle capitalista sobre os ciclos de reprodução da vida biológica e sobre aspectos da vida social.

Parte fundamental do desenvolvimento do capitalismo, então, é o controle da terra. Aqui, a terra é entendida não apenas como o "lugar" onde ocorre a produção, cultivo ou extração de recursos, mas também como condição da vida e do trabalho. Essa visão da terra tem sido resgatada nas leituras ecossocialistas que buscam compreender o marxismo também como uma crítica ecológica do capitalismo. Além disso, o debate sobre a propriedade da terra e o horizonte da ação humana na natureza é bem delineado em uma citação do livro III d'O Capital:

> Do ponto de vista de uma formação econômica superior da sociedade, *a propriedade privada do globo terrestre nas mãos de indivíduos isolados parecerá tão absurda quanto a propriedade privada de um ser humano sobre outro ser*

> *humano*. Mesmo uma sociedade inteira, uma nação, ou, mais ainda, todas as sociedades contemporâneas reunidas não são proprietárias da Terra. São apenas possuidoras, usufrutuárias dela em como *bonis patres familias*, devem legá-la melhorada às gerações seguintes (Marx, 2017 [1871], p. 1239, grifo próprio)

Ao encerrar o debate sobre a renda da terra com essa reflexão acerca da propriedade, Marx coloca como horizonte de uma nova formação econômica e da superação do capitalismo, uma perspectiva de usufruto e cultivo sustentável da terra. Ao antecipar em mais de um século a ideia de sustentabilidade, cuja versão amenizada é termo corrente na política internacional contemporânea, Marx também ecoa perspectivas não europeias sobre a relação entre a natureza humana e não humana. Ao revisitar os anos de formação intelectual e as reflexões iniciais de Marx, Saito (2019) aponta como a perspectiva marxiana já divergia de seus contemporâneos ao adotar uma perspectiva do homem *na* natureza, colocando a natureza humana dentro da rede de relações ecológicas que sustentam a vida como um todo e a vida humana em particular, o que Moore (2015) chama de teia da vida (*web of life*). Essa perspectiva se aproxima muito da ideia de *inua* dos inuítes do Ártico Norte-Americano - que coloca o humano como tutor (*steward*) da natureza não humana (Shadian, 2014, p.58) e das ideias de muitos outros povos indígenas a respeito da relação entre a natureza humana e a natureza não humana. As leituras ecossocialistas, especialmente quando direcionadas para a análise concreta dos processos de expansão do raio de ação do capital, servem também para combater posturas anti-indígenas e colonialistas que pensadores marxistas cultivaram, arejando o marxismo e permitindo renovar suas críticas, análises e incidência nos debates sobre crise ecológica, colonialidade e ecologia política.

As perspectivas ecológicas marxistas também nos auxiliam a pensar as experiências da colonização e subalternização dos povos não-europeus a partir de suas consequências socioecológicas. Essa possibilidade se combina com as propostas da ecologia decolonial do conceito de "habitar colonial". Malcom Ferdinand define o habitar colonial como uma "engenharia ecológica das paisagens da Terra em *plantation*, beneficiando colonizadores europeus (...)" (Ferdinand, 2022, p.58). Ferdinand ressalta que para cuidar do que chama de dupla fratura (colonial e ecológica) se faz necessário "que se identifiquem as *relações* desenhadas por tais destruições que unem humanos (colonizadores, escravizados, autóctones) e os não humanos" (idem, ênfase no original). A ênfase na reprodução material da vida e na articulação entre essa dimensão e a acumulação capitalista permitem identificar experiências heterogêneas de assimilação e integração aos circuitos do capitalismo e, por conseguinte, possibilidades de coalizão para resistência e superação desse sistema. A ênfase nos regimes de reconhecimento do direito e posse da terra do presente trabalho caminham no mesmo sentido, buscando compreender o substrato material de experiências específicas como forma de pensar a experiência mais ampla da expropriação e alienação do direito à terra.

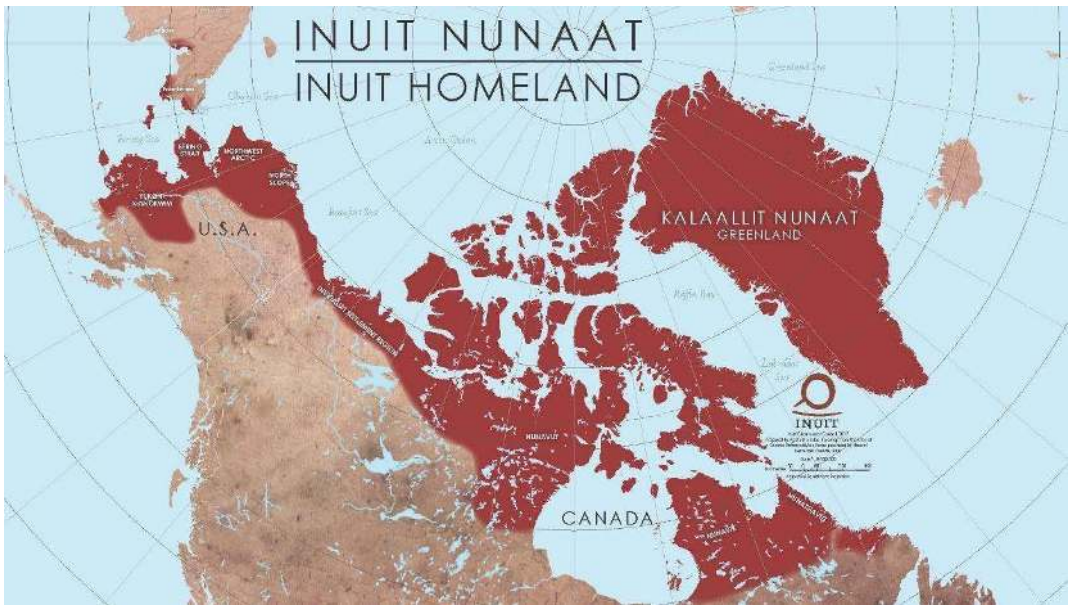
Outra contribuição importante da economia política e do pensamento marxista é a compreensão das relações entre a esfera da política e a esfera da reprodução material da vida humana. Compreender essas articulações dinâmicas é fundamental para melhor delinear não só o que está em jogo na disputa política, mas também os elementos balizam como o "jogo" se desenrola. Assim, proponho uma reflexão sobre a representação de povos indígenas do Ártico no Conselho do Ártico e as estruturas de governança criadas para integrar os direitos desses povos nos cenários políticos e legislativos dos Estados-Nação onde vivem. Nossa atenção se volta aos processos de reivindicação do direito à terra e aos acordos e leis produzidas para pacificar essa matéria, com especial atenção para o tipo de organização criada pelo estado para mediar a relação entre os povos indígenas e a terra. Assim, voltamo-nos para dois casos específicos – os *land claim agreements* na América do Norte e o estabelecimento do *Finnmark-seiendommen* na Fino-Escandinávia buscando entender i) como esses processos reinterpretam o direito à terra; ii) as mudanças na relação entre as populações indígenas e a terra e iii) os efeitos dessa mudança para a política indígena. A hipótese que orienta a discussão é a de que ao definir o direito à terra com base no direito de propriedade, esses arranjos institucionais privilegiam a inserção de terras, recursos e mão de obra indígena nos circuitos de acumulação capitalista, reduzindo as definições e a capacidade de incidência política das organizações indígenas engajadas nesse projeto.

O *Alaska Native Claims Settlement Act*: transformando a terra em propriedade

A história da ocupação do Ártico norte-americano é a história da colonização e subjugação de inúmeras populações indígenas. A colonização da porção setentrional do continente está intimamente relacionada com a progressiva pauperização de Inuítes, Aleutas, Gwich'in entre outros. Aqui, abordaremos especificamente *Inuit Nunaat*, os territórios tradicionais do povo Inuíte (representado na figura 1). Um elemento central desse processo é a aparição tardia da necessidade e das políticas de ocupação da terra e sua repartição e cercamento sob o signo da propriedade. O contato entre os habitantes da região e os colonizadores europeus se articularam, inicialmente, em torno das economias da caça e da pesca baleeira, orbitando a troca de produtos como panelas de ferro e armas de fogo por peles, carne, barbas[2] e gordura de baleia e as presas das morsas (Demuth, 2019; Shadian, 2014). Essas economias sazonais favoreciam o estabelecimento de entrepostos esparsos, não estimulando a ocupação de extensas faixas de terra, ao menos não até a descoberta do ouro.

2 As barbas da baleia são estruturas responsáveis pela filtragem da água presentes na boca da baleia, muito utilizado na indústria da moda e em acessórios como guarda-chuvas.

Figura 1: Mapa de *Inuit Nunaat*.



Fonte: Conselho Circumpolar Inuíte, disponível em: https://iccalaska.org/about/icc/

Datando do terço final do século XIX, a corrida do ouro no Alasca e no Canadá representam momentos centrais no controle sobre a terra e o território em Inuit Nunaat. A busca e mineração de ouro demandavam o fortalecimento do direito de propriedade, não apenas os cercamentos direto e reivindicações, mas também a construção e expansão do aparato jurídico-político necessário para garantir a legitimidade (frente ao Estado) da ocupação e exploração dessas terras. Demuth (2019, pp. 200-204) aponta para como esse processo também coincide com a emergência da raça como princípio organizador da cidadania e do acesso a direitos no Ártico norte-americano. Enquanto populações brancas buscavam o ouro e ocupavam a terra para criar cidades, as populações indígenas da região foram forçadas a articular sua subsistência ao abastecimento e às atividades acessórias da mineração, bem como à inserção em uma economia baseada no dinheiro. Esse momento também marca o ponto em que os desequilíbrios ecológicos da colonização já se faziam sentir na forma da fome e da insuficiência das economias de subsistência, forçando a integração desse contingente populacional no mercado de trabalho, seja em empregos de menor qualificação e remuneração auxiliares à economia da corrida do ouro, seja na composição do "exército industrial de reserva". Shadian (2014, p. 32) ressalta a importância da corrida do ouro na consolidação institucional da governança do Alasca, com a aprovação do *Organic Act* de 1884, a partir da qual os EUA passam a designar um governador e um corpo de governança para a região.

Em meados do século XX, outro recurso passa a figurar na geopolítica mundial e arrasta o território dos inuítes para a geopolítica global: o petróleo. A descoberta do ouro negro no Alasca, especialmente na enseada de Cook, ao Sul e na Baía de Prudhoe, no norte do continente, são vetores importantes para a inserção da região na economia global, bem como para as tentativas de normalização das relações entre o Estado e as populações indígenas no Canadá e nos Estados Unidos. Há que se notar que o Alasca, território comprado da Rússia em 1867, declarado um Estado no ano de 1959 só passa a ter uma definição clara sobre terras federais, terras estaduais e terras indígenas no ano de 1971, dois anos após a descoberta do petróleo. O processo de seleção de terras – a definição das terras destinadas ao governo federal, estadual e governos municipais – esbarrou em um impedimento jurídico e político: diferente dos EUA continental, onde o processo de ocupação contou com a formalização da cessão de terras via tratados, as terras do Alasca não haviam sido cedidas (McBeath; Morehouse, 1980). Além disso, diante do processo de seleção de terras, diversas entidades indígenas entraram com ações na justiça para buscar garantir o direito sobre territórios tradicionais (Demuth, 2019, p.245). A resolução desse imbróglio burocrático tinha importantes repercussões, inclusive para o estabelecimento das licenças e garantia da operação e extração de petróleo.

A solução para o impasse foi uma inovação política em duas partes. A primeira parte lida com a reescrita do direito à terra das populações indígenas. As reivindicações do direito à terra de populações indígenas se apoiam no direito originário à terra (*aboriginal rights*). Esses direitos se vinculam às tradições dos povos que os reivindicam e, em geral, são amplos e pouco definidos, podendo gerar problemas na sua operação e no conflito com outras formas de direito. Visando solucionar a questão do acesso à terra, o governo dos EUA ofereceu uma saída às associações indígenas do Alasca: ao invés do direito originário à terra, o estado reconheceria o direito de *propriedade* sobre a terra e seus recursos. Ao abandonar as reivindicações com base no direito originário, o estado oferecia direitos de propriedade sobre uma parcela das terras do Alasca aos povos indígenas, oferecendo uma compensação pecuniária pela área assim perdida. O direito de propriedade foi colocado como alternativa por representar um conjunto claro e bem definido de direitos, além de oferecer a possibilidade de reparação pela terra perdida no processo de seleção e designação de propriedade. Esse instrumento, muito influente em diferentes manifestações da questão indígena pelo mundo anglo-saxão, ficou conhecido como *land claim agreement*.

A segunda parte da inovação política foi o estabelecimento de novas mediações para o exercício do direito de propriedade da terra. O reconhecimento de titularidade foi condicionado ao estabelecimento de empresas para gestão das indenizações pecuniárias do acordo – as *Native Development Corporations*. Essas organizações com fins lucrativos receberam o título de propriedade da terra, bem como os direitos sobre as atividades de exploração dos recursos naturais e a gestão dos *royalties* advindos da exploração de petróleo e gás. Outro elemento

importante foi o estabelecimento de corporações em dois níveis: as trezes corporações regionais e as cerca de duzentas *village corporations*, com divisões de atividades e responsabilidades entre elas.

O papel central dessas corporações era servir de ferramenta para a gestão dos recursos naturais das comunidades indígenas, bem como a gestão das compensações pagas em troca das terras cedidas aos EUA e ao Estado do Alasca. A compensação foi de US$962,5 milhões (cerca de US$7 bilhões em valores de 2020) e o acordo reconheceu a propriedade indígena sobre 179 mil km² de terra, distribuído entre os vários povos nativos do Alasca. As transferências dos valores da compensação passavam pelas corporações regionais até chegar às locais e os direitos de exploração variam entre elas. Os direitos de exploração do subsolo foram atribuídos às corporações regionais. As atividades de extração de madeira ou comercialização de carne de caça e de artesanato tradicional ficaram no escopo das corporações locais (*village corporations*). Essas empresas, entidades com fins lucrativos, também contariam com estrutura de governança corporativa e cada nativo do Alasca vivo em 1971 também foi tornado acionista das corporações local e regional responsáveis pela comunidade onde vivia.

O estabelecimento das *Native Development Corporations* nos EUA inspirou processos semelhantes no Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Noruega. Com adaptações, cada país buscou implementar esse tipo de solução, construindo estruturas de gestão do direito à terra pautadas na propriedade. No Canadá, por exemplo, o processo foi bastante lento, com os acordos sendo feitos separadamente entre a Coroa e os diversos povos indígenas do Norte. Os Inuítes foram um dentre diversos povos com os quais a coroa se engajou nesse processo, havendo recusas por alguns povos como é o caso dos Dene. Os acordos envolvendo os Inuítes são notáveis por sua extensão e grau de adaptação aos casos concretos. A possibilidade de criação de entidades sem fins lucrativos para promover a cultura Inuíte, por exemplo, foi oferecida como forma de tentar mitigar os impactos negativos do estabelecimento das corporações nativas. Os acordos no Canadá resultaram na criação de uma nova província - Nunavut, onde nova constituição e nova estrutura de governo foi criada - e de uma municipalidade reconhecida como um governo Inuíte, Nunatsiavut. Apesar de um pouco diferente, a lógica seguiu sendo a de extinção das reivindicações baseadas no direito originário em prol de direitos de propriedade da terra.

Um elemento central desse processo é o impacto político sobre a implementação do direito à autodeterminação indígena, reivindicação de movimentos indígenas. O modelo de implementação operou uma separação entre as aspirações à autodeterminação e a construção de projeto político alternativo de sociedade. A ideia de autodeterminação ficou restrita à esfera cultural, preservação de idiomas, ritos e práticas religiosas, uso do nome e idioma nativo. Essas medidas, embora importantes, foram instrumentalizadas para excluir do direito de autodeterminação a possibilidade de debater a reorganização da vida econômica e política em bases não-modernas e não-capitalistas. A redefinição da autodeterminação é um legado importante

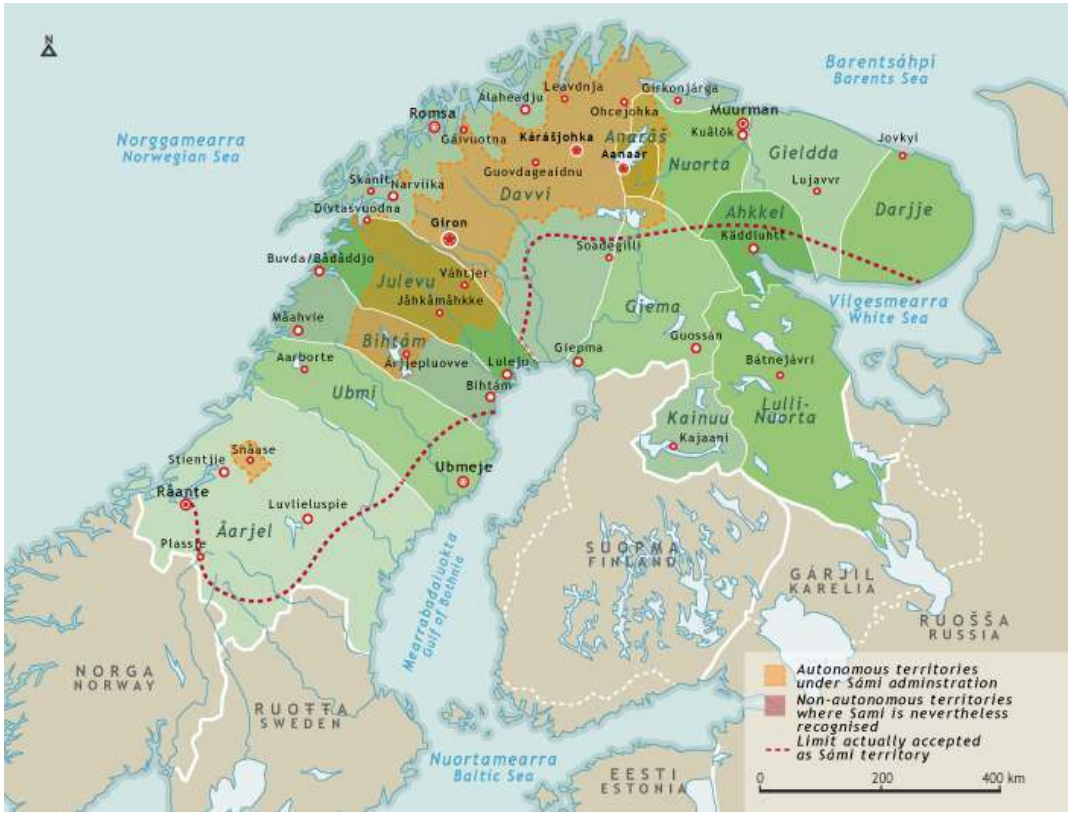
dos acordos de reivindicação de terras nos EUA e no Canadá, seja por seu aspecto econômico mais pronunciado, como no caso do Alasca, seja pela forma de capturar e confinar os debates políticos desenvolvidos pelos inuítes na base da assimilação e integração aos marcos jurídicos ocidentais, como no caso canadense.

O aspecto econômico dos acordos de reivindicação de terras fica patente ao analisar os acordos dos EUA e do Canadá. O acesso a recursos em território indígena para os Estados e para o capital foi o eixo fundamental desses acordos, configurando a questão central para o engajamento do Estado com os povos indígenas e com a criação de organizações no nível doméstico para a gestão dos direitos. Os processos também enquadraram a relação com a terra enquanto relação de *propriedade* e pautaram a gestão e governança dos recursos no lucro. O estabelecimento de novos regimes políticos para o reconhecimento de direitos indígenas ter se dado em conjunto com a criação da mediação corporativa - as *native development corporations* - para a relação com a terra é um exemplo explícito do avanço do capital sobre as fronteiras de mercadorias. Os acordos de reivindicação de terras foram tecnologias políticas fundamentais para a mercantilização da terra e de outros aspectos da vida das comunidades indígenas (a caça, a pesca, o artesanato) e para forçar sua participação nas economias extrativas julgadas necessárias para acessar novas fontes de recursos. A promessa do desenvolvimento também desempenhou papel importante para promover essa solução, fazendo com que a virada metabólica do capital - a necessidade de fontes de petróleo novas e mais baratas - fosse tratada como uma oportunidade para remediar as mazelas materiais dos povos do Alasca.

O Finnmarkseiendommen: a autodeterminação adiada

A história do direito de autodeterminação dos povos indígenas do Ártico europeu é atravessada por conflitos socioambientais. Após a chamada controvérsia de Alta e a ressurgência do movimento indígena Sámi, os Estados escandinavos optaram por uma via diferente de autodeterminação – os Parlamentos Sámi. Apesar do nome, os parlamentos não são estruturas legislativas com capacidade de formular leis, mas ocupam a função de assessorar decisões políticas. A fundação dos parlamentos também criou a possibilidade de incidência política para os Sámi da Fino-Escandinávia. A figura 2 mostra o território tradicional do povo Sámi - Sápmi, que ocupa porções do território da Finlândia, Noruega, Suécia e Rússia.

Figura 2: Mapa de Sápmi



Fonte: Eurominority; disponível em: https://www.eurominority.eu/index.php/en/samiland/; Acesso em 20/10/2025

Há grande variedade de configuração, grau de poder e estrutura dos parlamentos Sámi. Embora fora do escopo da análise proposta nesse artigo, eles formam um pano de fundo importante para o debate sobre o *Finnmarkseiendommen*, por serem resultado de conflitos socioecológicos e de mobilização política Sámi, mas também pelo seu próprio escopo de atuação. Alguns autores apontam para as estruturas de autodeterminação indígena em Sápmi como sendo consequências diretas dos conflitos socioambientais decorrentes da instalação de uma usina hidrelétrica na região de Alta-Kautokeino (Broderstad 2015, p.11; Josefsen, Soren e Selle, p. 29). Os parlamentos Sámi conjugam em si função consultiva e representativa, abrindo espaço no seio do executivo para as vozes e demandas dos Sámi, o que constitui um importante canal de influência. Esse modelo difere em muito dos acordos de reivindicação de terras da América do Norte ao estabelecer estruturas políticas de governança e representação, estabelecendo as bases para um regime de gestão compartilhada dos recursos e abrindo possibilidades de disputa para os Sámi. Essa possibilidade serve de vetor importante para a mobilização política indígena nos países escandinavos, visível na atividade política e no enfrentamento

levado adiante pelo povo Sámi, com ativa participação dos parlamentos na vocalização e na articulação desses enfrentamentos.

Exemplos importantes são as disputas em torno da mineração de ferro na região de Gállok, na Suécia, e o estabelecimento do Conselho Parlamentar Sámi. Gállok é alvo de interesse devido à sua dotação de ferro e outros minerais, e a expansão das atividades já foi autorizada pelo governo sueco. Os protestos contra a mineração foram liderados por movimentos e comunidades Sámi, mas foram oficialmente apoiados pelo Parlamento Sámi da Noruega.

A atuação dos Parlamentos está fora do escopo do presente trabalho, mas formam um pano de fundo importante para compreender o estabelecimento do *Finnmarkseiendommen*. Em especial porque sua atuação mostra como instituições podem servir (e servem) como ferramenta de mobilização política extrainstitucional e canal de influência e incidência institucional. Outro elemento importante do contexto é a assinatura, ratificação e internalização da Convenção 169 da OIT, sobre os direitos de povos indígenas e tribais na Fino-Escandinávia. Ressalto, aqui, o artigo 7:

> Os povos interessados deverão ter o *direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural*. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. (OIT 169, ênfase nossa)

Além disso, a convenção também estabelece o direito à consulta livre, prévia e informada e, no mesmo artigo 7, a necessidade de monitoramento e avaliação dos impactos sociais, espirituais e culturais das atividades de desenvolvimento previstas. Além disso, o artigo 13 da Convenção também estabelece que o conceito de "terras" abrange "a totalidade do **habitat** das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma" (ênfase nossa). O artigo 14, por sua vez, estabelece a obrigação de

> (...) reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes. (OIT 169, artigo 14)

A inserção da Convenção 169 da OIT é diferenciada no território Sámi. Adotada como padrão e horizonte de atuação pelo Conselho Sámi e outras organizações, a Convenção foi ratificada pela Noruega e assinada, mas não ratificada por Suécia e Finlândia. A ratificação pela Noruega é um caso interessante não apenas por suas consequências políticas, trazendo mais argumentos e servindo de catalisador para as mobilizações do povo Sámi, mas também por um instrumento específico criado para garantir o direito de propriedade estabelecido no artigo 14. Em 2005, o governo norueguês promulgou o *Finnmark Act*, estabelecendo uma estrutura semelhante aos *land claims agreements* da América do Norte, na qual o direito originário é traduzido como direito de propriedade sobre a terra e a água. A lei estabeleceu a transferência da propriedade e direito de uso das terras da região de Finnmark, na Noruega, do Estado para o *Finnmarkseiendommen* (patrimônio de Finnmark em tradução livre).

A região de Finnmark é lar de um dos maiores contingentes populacionais Sámi, com evidências de ocupação indígena datando desde o primeiro século da Era Cristã (Olsen; Hansen, 2014; Dalland, 1997) e importante centro demográfico Sámi até o presente. O interior da região é uma das poucas áreas em que os Sámi constituem a maioria da população, inclusive com prevalência do idioma indígena sobre o norueguês. Por meio do *Finnmark Act*, o estado norueguês buscou

> (...) facilitar a gestão da terra e de recursos naturais no condado de Finnmark de forma equilibrada e ecologicamente sustentável para o benefício dos habitantes e, particularmente, enquanto base para a cultura Sámi, o pastoreio de renas, uso de áreas não cultivadas, atividade comercial e vida social (Noruega, 2005, tradução do autor)

Para isso, a lei previu a transferência de 96% da área do Condado de Finnmark ao *Finnmarkseiendommen* (FeFo): "uma entidade legal independente (...) que deve administrar a terra, recursos naturais etc que possui" (Noruega, 2005). A mesa diretora do FeFo é composta por seis pessoas, três indicadas pelo Parlamento Sámi da Noruega e outras três pelo Conselho Municipal de Finnmark. A lei busca dar concretude às medidas previstas na Convenção 169 da OIT, ao mesmo tempo em que cria uma entidade externa ao povo indígena Sámi que decide a respeito da titularidade das terras da região.

Além da gestão de recursos, outra função central do FeFo é a identificação e concessão de direitos de propriedade com base no uso tradicional da terra. A Comissão de Finnmark é um corpo indicado pela Coroa norueguesa para investigar e definir a existência e extensão dos direitos de uso e propriedade da terra sob gestão do *Finnmarkseiendommen*. Essa estrutura impacta o reconhecimento do direito Sámi à terra, já que é necessário que, além de reconhecer o uso e ocupação tradicional Sámi, é necessário que esse direito não se choque com "direitos individuais ou coletivos adquiridos por Sámi ou outras pessoas por meio de prescrição ou uso

CC BY NC SA

imemorial". A definição das funções do FeFo, então, representa uma diluição dos ganhos políticos Sámi e transfere o poder de definição para o *Finnmarkseiendommen*, capaz de não apenas arbitrar a existência e extensão de direitos de uso, mas também de definir o que constitui evidência suficiente de uso e ocupação tradicional da terra.

É importante, também, notar que, em operação desde 2005, o FeFo ainda não concedeu títulos de propriedade a comunidades Sámi.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PROMESSA VAZIA

Embora distintas, as soluções institucionais em ambos os casos expressam o mesmo movimento ecológico: a necessidade do capital de incorporar novas naturezas históricas (Moore, 2015) aos circuitos de acumulação. No Ártico norte-americano, o petróleo e o gás; no europeu, os minérios e o potencial hidrelétrico. Em ambos, o reconhecimento do direito indígena à terra é mediado por instituições que subordinam as lógicas de subsistência e reprodução sociocultural à lógica da propriedade privada e do lucro. Essa homologia estrutural, apesar das diferenças contextuais, confirma a tese central: a gramática do reconhecimento opera como tecnologia de abertura de novas fronteiras de mercadorias. O discurso e a promessa do desenvolvimento foram fundamentais para enquadrar os processos de reconhecimento dos direitos indígenas como formas de enfrentar as desigualdades estruturais e a pobreza dessas populações.

Esta seção se ocupa da discussão de alguns balanços realizados sobre a experiência dos povos Sámi e Inuíte para ilustrar a insuficiência/incapacidade de esses arranjos tratarem de desigualdades persistentes ou mesmo de afastarem a violência colonial do funcionamento normal do capitalismo nos territórios estudados. Berger (1985), em viagem encomendada pelo Conselho Circumpolar Inuíte para avaliar o impacto dos acordos após uma década, traz um panorama das opiniões de líderes de comunidades e habitantes do Alasca com relação à implementação das *Native Development Corporations*. Os relatos e reflexões estão compilados no livro *Village Journey*. As percepções levantadas são majoritariamente negativas e debates produzidos vinte anos ou mesmo cinquenta anos depois apontam para a insuficiência dos acordos na garantia do direito indígena à terra.

Já na introdução do livro, Berger (1985) aponta que "eles [nativos do Alasca] acham que o ANCSA é o próprio instrumento por meio do qual eles podem perder suas terras. Nada, de fato, foi solucionado". No vilarejo de Gambell, por exemplo, um nativo identificado como Paul Apangalook declara que

> [s]empre achei que essa ilha era nossa. Tudo que [o ANCSA] fez foi reconhecer nossa propriedade. Mas outras coisas foram feitas: primeiro, *as ações foram colocadas como uma cunha entre a terra e o povo*; segundo, uma estrutura de lucro foi imposta; terceiro, tudo o que ganhamos sob a lei foi um cronograma (Berger, 1985, p.8, tradução própria, grifo próprio).

Na localidade de New Stuyahok, por sua vez, há o questionamento "a quem o ANCSA beneficiou? Você? Os Nativos? Não, pra mim, parece que beneficiou os não-nativos. Nós ganhamos dinheiro e terras. Para onde foi tudo isso? Em sua maioria, para advogados educados não-nativos". (Berger, 1985, p.8)

O relato de Bessie Ericklook mostra como essa percepção tomou força na década seguinte ao ANCSA:

> Nós (...) estamos tratando com as mentiras fortes das empresas de petróleo em Nuiqsut. Eles estão destruindo as áreas de caça em Nuiqsut, no lado leste e no lado oeste. Por causa das empresas de petróleo, vemos escassez de peixe e de animais de caça. Nós crescemos nesta terra antes de 1920 e vivemos lá até 1950, e voltamos a essa terra. Havia todo tipo de animais como peixes, caribus e outras caças. Mas eles estão diminuindo por causa das atividades do petróleo (Berger, 1985, p.16, tradução minha).

Aqui vemos uma manifestação da ruptura metabólica (Foster, 2003) no escasseamento de peixes e de caça. O aparente sumiço dos animais é uma manifestação local de um padrão global de degradação dos ciclos naturais de reprodução da vida, subordinados à temporalidade do capital e ao imperativo do lucro. O desenvolvimento da extração de petróleo interrompe cadeias alimentares e padrões migratórios não-humanos profundamente entrelaçados com a subsistência inuíte há milênios.

Ronald Bower, então vice-presidente da corporação do vilarejo de Barrow, declara que

> [o] desenvolvimento do petróleo é um problema, como nosso povo vem descobrindo (...) Estão começando agora em áreas pequenas, mas *cumulativamente, o todo vai ter um impacto devastador na nossa cultura, já que somos uma cultura de caça*. E essa estrutura mental não abandonou nosso povo, mesmo que estejamos imersos em uma economia do dinheiro [*cash economy*]. (...) o *dinheiro tem falado acima de todos e esse dinheiro tem sido usado contra eles*. Note, as vendas de licenças de petróleo acontecem agora em locais pelos quais nosso povo tem sentimentos profundos, sagrados e ancestrais. Bem, a exploração de petróleo no Ártico está destruindo esses sentimentos bem rápido. Podemos ver isso na perda do idioma que nossas gerações mais jovens experimentam agora. É visível na forma como nossas crianças agora têm uma atitude "eu não me importo". Por que deveríamos aprender? Qual o futuro do aprendizado? Vemos lacunas geracionais se desenvolvendo onde antes não

> existiam e barreiras de linguagem entre avós, pais e netos (Berger, 1985, p.17, tradução própria, grifo próprio).

Os relatos apresentados mostram percepções que se desenrolam sobre a virada metabólica no Alasca, especialmente a virada para uma economia baseada na extração de petróleo. A metáfora de Apangalook - a 'cunha' entre terra e povo - ressoa com a crítica ecossocialista à ruptura metabólica. Para Marx, a separação entre o produtor e os meios de produção é a condição fundante do capitalismo; para os Inuítes do Alasca, essa separação se manifesta na dissociação entre a comunidade e seu território por meio da mediação corporativa. O que as lentes ecossocialistas e a ontologia inuíte compartilham, aqui, é a compreensão de que a terra não é um ativo entre outros, mas a condição de possibilidade da vida social, cultural e espiritual. Reduzir essa relação a uma relação de propriedade é parte do projeto de subordinação do humano e do não-humano à lógica da mercadoria. A fala de Apangalook expressa, em linguagem prática, o que a teoria ecossocialista formula em termos abstratos: a 'cunha' é o mecanismo pelo qual o capital e o Estado reconfiguram o espaço as relações socioecológicas para extrair valor, buscando articular as bases materiais de sua reprodução cultural a atividades extrativas voltadas para o mercado.

Coulthard (2015), cientista político e indígena Dene, aponta que a efervescência dos movimentos sociais indígenas na América do Norte foi aplacada com o engajamento nos acordos, e que o horizonte de atuação e crítica dos movimentos que reivindicavam transformações estruturais e pautavam debates sobre desigualdades, foi reduzido à uma concepção de cultura divorciada da reprodução material da vida humana. Assim, os acordos pacificaram politicamente a questão dos direitos indígenas, ao custo da redução da própria concepção desses direitos e de uma política indígena. Ao caracterizar o acordo de Nunavut, um ativista declarou que

> (...) o acordo de Nunavut está "pedindo que os Inuítes entreguem 81,7% da terra e a maior parte do oceano para o governo do Canadá em troca da maior parte dos direitos que já tínhamos antes do colonialismo" (Mike apud Mitchell, 1996, p. 379).

Shadian (2014, p.77) indica que as negociações com os inuítes refletiram as negociações em geral das relações entre a Coroa e os povos indígenas do Canadá. O processo marca a assimilação das terras e povos indígenas ao Canadá, inserindo o sujeito indígena na identidade nacional. A autora mostra como esse sentimento se expressa em discursos das organizações criadas no bojo dos acordos de reivindicação de terras. No trigésimo aniversário do *Inuit Tapirisat of Canada*, a empresa desvelou uma nova identidade visual que simbolizava esse processo colocando "em seu coração a folha de bordo, rodeado por Inuítes representando as quatro regiões dos acordos". Essa simbologia buscava expressar "a diversidade

cultural Inuíte e sua unidade, bem como nosso *compromisso com o Canadá*. Nós somos mais do que Primeiros Canadenses, somos *Canadenses primeiro*" (grifo nosso). Esse comentário mostra a importância dos acordos na subsunção dos nativos em geral (e dos inuítes em particular) na identidade nacional, mostrando como organizações nascidas na luta política por autodeterminação foram cooptadas como parte do projeto nacional. No caso canadense, é importante notar que muitas das reivindicações do país com relação a seu engajamento no Ártico se baseiam na presença imemorial dos inuítes na região e no estado canadense como protetor desses povos no cenário geopolítico.

Na publicação da estratégia canadense para o Ártico em 2019, o *Inuit Tapiriit Kanatami*, organização nascida da luta por autodeterminação transformada em ONG em defesa dos inuítes canadenses, contribuiu com um capítulo dedicado às questões inuítes e seu lugar dentro da estratégia para o Ártico. Após a conclusão dos acordos, a organização aponta que *Inuit Nunangat*, o território tradicional inuíte no Canadá, é "a região geográfica menos desenvolvida" (ITK, 2019, p.2), ressaltando a necessidade de se inserir os problemas sociais indígenas na agenda da estratégia para o Ártico. O mesmo relatório também aponta desigualdades em diversas dimensões socioeconômicas entre os canadenses em geral e os inuítes. Desigualdades no nível de emprego entre canadenses (60,2%) e Inuítes (47,5%), na expectativa de vida, que é de 82,9 anos para os canadenses, mas de 72,4 anos para os inuítes, e uma taxa de mortalidade infantil que é quase três vezes maior entre os inuítes (12,3 a cada 1000 nascidos) do que entre os canadenses como um todo (4,4 a cada 1000 nascidos) (ITK, 2019, p.3). Essas desigualdades persistentes apontam para problemas na implementação dos esquemas de exploração dos territórios indígenas no Canadá.

O ativismo político Sámi, por sua vez, não foi tão desmobilizado e ainda se faz presente por vias não institucionais. O modelo europeu de gestão compartilhada dos recursos não vinculou o direito à terra ao abandono do direito originário como um todo e a experiência do *Finnmarkseiendommen*, embora tente seguir por esse caminho, ainda é incipiente e localizada e os Sámi apresentam robusta mobilização contra projetos de cunho extrativo. O estabelecimento do FeFo e sua implementação não tiveram o mesmo sucesso da América do Norte, dado o acúmulo de lutas e articulações políticas dos Parlamentos Sámi. Lantto (2010) ao discutir a evolução da cidadania Sámi, aponta para como a construção das fronteiras e a limitação do movimento desse povo nômade foram fundamentais para sua inserção enquanto cidadãos, subordinando a identidade Sámi à identidade nacional. Mais importante do que estabelecer os direitos dos Sámi em si, era importante definir se eram Sámi da Noruega, Suécia ou Finlândia. Duas tendências importantes, no entanto, têm se manifestado no Ártico Europeu no que tange aos direitos dos Sámi. O primeiro é a resolução de controvérsias envolvendo o território Sámi e suas práticas tradicionais a partir do dinheiro - como no caso das reparações pela usina de Fosen. O segundo é o avanço do Estado na gestão das atividades de subsistência como o

pastoreio de renas (Duplessis, 2020). Ambas expressam impulsos para abertura do território Sámi e sua inserção no capitalismo global, seja por meio do uso do espaço para outros fins, como no caso das usinas eólicas que atrapalham as rotas migratórias de renas,seja por meio da orientação das atividades de subsistência tradicionais para a lógica de mercado, como no caso dos abates obrigatórios e do estabelecimento de métricas de mercado para os pastores.

Os processos diferem em métodos e resultados, mas obedecem a uma mesma lógica. Reconhecer os direitos indígenas é, em si, um passo importante, abrindo espaço para políticas direcionadas e possibilidades de melhoria nas condições materiais de vida dos povos indígenas. No entanto, nos dois casos, a codificação da ideia de autodeterminação nos esquemas jurídico-políticos desses Estados buscou excluir programas e projetos de reorganização socioeconômica do leque de opções para a ação política. O efeito imediato disso foi que a normalização de relações e o reconhecimento do direito à terra e ao uso da terra foi instrumental para abrir novos espaços aos projetos de cunho extrativista, expandindo o raio de ação do capital sobre novos espaços, abrindo novas fronteiras de mercadorias (Moore, 2015), reproduzindo o colonialismo sob a ideia de reconhecimento. Partindo de uma perspectiva ecossocialista, é possível contextualizar esses processos de reconhecimento dos direitos indígenas em algumas viradas metabólicas fundamentais – a descoberta de petróleo no Alasca e a importância desse recurso no final do século XX, bem como os conflitos a respeito da posse e propriedade da terra na Noruega e o desenvolvimento dos setores de mineração e energia no Ártico europeu. A expansão da fronteira de mercadorias para essas áreas foi resolvida, no quadro institucional do Estado Nação, por meio da abertura dessas regiões à exploração capitalista. Seja na forma das empresas regionais e dos acordos de reivindicação de terra, seja por meio da restrição dos direitos indígenas à esfera cultural, os estados buscaram reescrever o mapa desses territórios por meio da gramática do reconhecimento e dos direitos, esvaziando o conteúdo socioeconômico das lutas das populações indígenas.

Ademais, as tensões políticas que surgiram desses processos expressam bem a ideia de "habitar colonial" (Ferdinand, 2024). A expansão das atividades extrativas, mesmo sob a égide das corporações nativas, representa uma forma específica de habitar e produzir o mundo, uma engenharia ecológica que transforma locais de caça, pastoreio e reprodução de animais, locais de vida e trabalho das populações nativas em campos de exploração e esgotamento da terra em prol do lucro e da transformação da terra em mercadoria. A fronteira de mercadoria é também a fronteira do habitar colonial e se funda na erosão das condições de reprodução das sociedades e culturas não-europeias e não-capitalistas.

O ativismo indígena global tem ganhado força no cenário global. Temáticas relativas aos direitos indígenas e às terras indígenas têm mobilizado discursos e abrem espaços para debates sobre a terra, a propriedade e a relação entre a humanidade e a natureza. O presente trabalho buscou apontar para um elemento de fundo da diplomacia indígena (e da mudança

climática): os regimes de gestão e reconhecimento dos direitos indígenas e seus impactos políticos. Nos dois casos discutidos, há tentativas de reconstituição da ideia de autodeterminação sem referência à possibilidade de reorganização socioeconômica dos povos indígenas, com especial ênfase em reduzir a ideia de autodeterminação à esfera meramente cultural – à preservação da língua, práticas religiosas/espirituais. Essa manobra foi acompanhada pela construção de estruturas de governança voltadas aos direitos indígenas que primaram pela inserção das terras indígenas e seus recursos nos circuitos de acumulação do capital, viabilizando a exploração de hidrocarbonetos, minérios e da força de trabalho indígena em alguns setores. Essa dinâmica criou uma lacuna entre as representações indígenas em fóruns e instituições transnacionais do Ártico e as organizações com atuação mais doméstica.

Esse processo está em linha com o debate ecossocialista da construção e expansão das fronteiras de mercadorias (Moore, 2015). O objetivo dos Estados, ao engajar com a questão do direito indígena, são uma continuidade do processo de acumulação primitiva de capital, abarcando naturezas históricas antes fora do raio de influência do capital e transformando-as em novas fontes de mercadorias. O papel do ouro e do petróleo no Ártico Norte-Americano, ou das energias renováveis e da mineração na Fino-Escandinávia representaram e representam sintomas das viradas metabólicas do capitalismo no século XXI representam essas novas fronteiras de mercadorias, especialmente quando olhamos para o quadro institucional criado para normalizar as relações entre o Estado e os povos indígenas do Ártico. A criação de organizações e regimes para harmonizar essa nova forma de colonialismo com as demandas e atuação política de povos indígenas é parte importante também de definir qual o conteúdo político aceitável para as mobilizações desses povos.

Ao enquadrar a normalização das relações entre Estado e povos indígenas enquanto acumulação primitiva, chamamos atenção para as condições de possibilidade do reconhecimento de atores e organizações indígenas no cenário global. Um dos efeitos desse processo é a condensação e tradução da relação entre a natureza humana e não-humana na forma da mercadoria e da mercantilização e, particularmente, a partir das formas jurídicas e políticas da euromodernidade ocidental. Alguns processos de normalização correntes se inspiraram no ANCSA e buscavam suprimir o direito originário em prol do direito de propriedade, bem como colocar as terras indígenas sob controle de entidades empresariais – as corporações de desenvolvimento. Embora esses processos não tenham sido aceitos passivamente e dependeram da anuência dos povos indígenas envolvidos, foram vitoriosos em abrir novos *loci* para a acumulação de capital e parcialmente vitoriosos na redução da política indígena a uma agenda cultural divorciada das questões de subsistência. Essa resistência, embora limitada, ainda orienta muito os movimentos indígenas mundo afora, buscando a preservação da cultura e tradições em conjunto com a manutenção das condições para a subsistência tradicional. Buscamos, aqui, demonstrar que a normalização pela via da propriedade teve impactos sobre o conteúdo político da ideia de autodeterminação, especialmente por forçar a exclusão do direito originário e

por forçar a adoção de estruturas de mediação e ação políticas típicas do Estado Nação, reproduzindo o legado colonial por meio da criação de esferas de participação indígena.

Além da contribuição para uma leitura teórica da política indígena nas arenas globais, também é necessário pensar os horizontes dessa ação. A inserção de povos indígenas pode ser um instrumento de esvaziamento da participação política desses povos ou uma ferramenta transformadora. Nas experiências aqui discutidas, a ação política nos quadros oferecidos pelo Estado acaba por rebaixar as pautas indígenas e por criar desconexões entre povos que vivem em vários territórios nacionais. A ideia de uma autodeterminação em consonância e coexistência com o colonialismo e com o capitalismo só pode existir excluindo dos debates temas e instrumentos que apontam para a superação do capitalismo e do Estado enquanto instrumentos de mediação da relação entre a natureza humana e não humana. As perspectivas decoloniais apontam para essa tensão permanente, e as perspectivas ecossocialistas permitem um diagnóstico da orientação da ação política estatal a partir de seu horizonte econômico em conjunto e a partir das lutas políticas mais radicais, essas duas lentes teóricas oferecem avenidas para a superação da euromodernidade e das promessas vazias de desenvolvimento e autodeterminação sob o colonialismo.

Os conflitos entre a euromodernidade e as ontologias não europeias tendem a se acirrar. Na era da fervura global, tanto a transição energética voltada à acumulação capitalista como a não-transição negacionista necessariamente colocam em xeque as territorialidades indígenas. As formas de tratar ou denegar a crise ecológica nos quadros do capitalismo dependem da capacidade de converter novas naturezas históricas em mercadorias ou de intensificar a mercantilização da biosfera buscando cobrir os custos da exploração capitalista. Esse caminho tende a colocar conhecimentos tradicionais e relações não-capitalistas entre o humano e o não-humano sob o jugo do mercado, perpetuando os problemas ecológicos gerados pela acumulação capitalista e pela relação instrumental com a natureza não humana que o capital incorpora. Buscamos argumentar que mais importante do que o fato do reconhecimento é o regime adotado para esse reconhecimento e suas implicações para a ação política dos povos. Se queremos ser *bonis patres famílias* para as gerações futuras, é necessário pensar a política indígena global e a política em si enquanto vetor de emancipação e autonomia humana e não-humana dos quadros e critérios herdados da euromodernidade e do capitalismo. Isso se dará não apenas pelo resgate e reconhecimento da diversidade cultural, mas também a partir do reconhecimento de que os valores, perspectivas e conhecimentos tradicionais informam novos sentidos para o político e o econômico necessários para superar o habitar colonial e deixar a Terra em melhores condições para as gerações futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGER, Thomas. *Village Journey: the report of the Alaska Native Review Commission*. Nova York: Simon and Schuster, 1994.

BLASER, Mario. Political Ontology: Cultural Studies without "Cultures"? *Cultural Studies*, v. 23, n. 5-6, p. 873-896, 2009.

BRODERSTAD, Else Grete. The Finnmark Estate: dilution of indigenous rights or robust compromise? *The Northern Review: Exploring Human Experience in the North*, Whitehorse, v. 39, 2015.

COULTHARD, Glen Sean. *Red Skin, White Masks: rejecting the colonial politics of recognition*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2014.

DALLAND, Oystein. The last big dam in Norway: whose victory? In: USHER, Ann Danaiya (ed.). *Dams as Aid: A Political Anatomy of Nordic Development Thinking*. Londres: Routledge, 1997. p. 41-58.

DE LA CADENA, Marisol. Indigenous Cosmopolitics in the Andes: Conceptual Reflections beyond "Politics". *Cultural Anthropology*, v. 25, n. 2, p. 334-370, 2010.

DEMUTH, Bathsheba. *Floating Coast: an environmental history of the Bering Strait*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2019.

DUPLESSIS, Gitte. Killing Reindeer: A Spatial Analysis of Nordic States and Nomadic Forms of Life in the Arctic. *International Political Sociology*, v. 14, n. 4, p. 347-365, 2020.

FERDINAND, Malcom. *Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho*. 1. ed. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

FOSTER, John Bellamy. *A Ecologia de Marx: materialismo e natureza*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

GORZ, André. *Ecológica*. 1. ed. São Paulo: Titivillus, 2008.

HANSEN, Lars Ivar; OLSEN, Bjornar. *Hunters in Transition: an outline of early Sámi history*. Leiden: Brill, 2014.

INUIT TAPIRIIT KANATAMI. *Arctic and Northern Framework: Inuit Nunangat*. Disponível em: https://www.itk.ca/wp-content/uploads/2019/09/20190925-arctic-and-northern-policy-framework-inuit-nunangat-final-en.pdf. Acessado em 28 de março de 2026.

JOSEFSEN, Eva; SORENG, Siri U.; SELLE, Per. Regional Governance and Indigenous Rights: the Finnmark Estate case. In: HERRMANN, Thora Martina; MARTIN, Thibault (eds.). *Indigenous Peoples' Governance of Land and Protected Territories in the Arctic*. Nova York: Springer, 2016. p. 23-42.

LANTTO, Patrik. Borders, citizenship and change: the case of the Sami people, 1751-2008. *Citizenship Studies*, v. 14, n. 5, p. 543-556, 2010.

LÖWY, Michael. *O que é o ecossocialismo?* 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política. Livro III: o processo global da produção capitalista*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MCBEATH, Gerald A.; MOREHOUSE, Thomas A. *The Dynamics of Alaska Native Self Government*. Lanham: University Press of America, 1980.

MITCHELL, Marybelle. *From Talking Chiefs to a Native Corporate Élite: the birth of class and nationalism among the Canadian Inuit*. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 1996.

MOORE, Jason W. *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*. Londres: Verso Books, 2015.

NORUEGA. *Finnmark Act*. 2005. Disponível em: https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-06-17-85. Acessado em 5 de julho de 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra, 1989.

SAITO, Kohei. *Karl Marx's Ecosocialism: capital, nature, and the unfinished critique of political economy*. Nova York: Monthly Review Press, 2017.

SHADIAN, Jessica M. *The Politics of Arctic Sovereignty: Oil, Ice, and Inuit Governance*. Londres: Routledge, 2014.

CC BY NC SA

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20916

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Diplomacia Yanomami: articulações de luta e conflitualidade na política internacional

Ester Rocha de Lima Silva
Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Salvador, Bahia, Brasil
E-mail: esterrochalimasilva@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0004-7079-5352

Isabella Alves Lamas
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab)
São Francisco do Conde, Bahia, Brasil
E-mail: isaalamas@unilab.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2145-1604

Resumo: Este artigo analisa o protagonismo do povo Yanomami na construção das diplomacias indígenas como modo de fazer política no cenário internacional. Ao romper com os limites da diplomacia clássica — historicamente centrada no Estado e em interesses nacionais —, as diplomacias indígenas propõem outras formas de agir e pensar as relações internacionais, fundamentadas na defesa da vida, do território e das cosmologias indígenas. A atuação do povo Yanomami nas denúncias contra o garimpo ilegal, a projeção internacional conquistada por lideranças como Davi Kopenawa e a inserção de sua luta em plataformas e fóruns multilaterais revelam uma diplomacia que se constrói conjuntamente com o conflito socioambiental e emerge da resistência e da busca por justiça social e ambiental. As-

sim, a diplomacia Yanomami não se limita à defesa de seus direitos, mas amplia o horizonte da política mundial ao desafiar os conceitos convencionais de diplomacia, conflitualidade e soberania. Conclui-se que compreender essa prática diplomática reconfigura os debates das Relações Internacionais sobre os vínculos entre povos indígenas e a política internacional e é fundamental para repensá-los a partir de perspectivas plurais.

Palavras-chave: diplomacias indígenas; Yanomami; conflitualidade; soberania; Relações Internacionais

Yanomami diplomacy: articulations of struggle and conflictuality in international politics

Abstract: This article examines the leading role of the Yanomami people in building Indigenous diplomacies as a way of doing politics on the international stage. By breaking with the limits of classical diplomacy – historically centered on the state and national interests – Indigenous diplomacies propose alternative ways of acting and thinking about international relations, grounded in the defense of life, territory, and Indigenous cosmologies. The Yanomami's actions in denouncing illegal mining, the international visibility achieved by leaders such as Davi Kopenawa, and the inclusion of their struggle in multilateral platforms and forums reveal a diplomacy that is built in conjunction with socio-environmental conflict and emerging from resistance and the pursuit of social and environmental justice. Thus, Yanomami diplomacy is not limited to the defense of their rights: it expands the horizon of world politics by challenging conventional concepts of diplomacy, conflictuality and sovereignty. The article argues that understanding this diplomatic practice reshapes the debates in International Relations on the links between Indigenous peoples and international politics and is essential to rethinking them from plural perspectives.

Keywords: Indigenous diplomacies; Yanomami; conflictuality; sovereignty; International Relations

Diplomacia yanomami: articulaciones de lucha y conflictualidad en la política internacional

Resumen: Este artículo analiza el protagonismo del pueblo Yanomami en la construcción de las diplomacias indígenas como una forma de hacer política en el escenario internacional. Al romper con los límites de la diplomacia clásica – históricamente centrada en el Estado y en los intereses nacionales—, las diplomacias indígenas proponen otras maneras de actuar y pensar las relaciones internacionales, fundamentadas en la defensa de la vida, del territorio y de la cosmologías indígenas. La actuación del pueblo Yanomami en las denuncias contra la minería ilegal, la proyección internacional alcanzada por liderazgos como el de Davi Kopenawa y la inserción de su lucha en plataformas y foros multilaterales revelan una diplomacia que se construye conjuntamente con el conflicto socioambiental y emerge de la resistencia y de la búsqueda de justicia social y ambiental. Así, la diplomacia Yanomami no se limita a la defensa de sus derechos, sino que amplía el horizonte de la política mundial al desafiar y ampliar los

conceptos convencionales de diplomacia, conflictualidad y soberanía. Se concluye que comprender esta práctica diplomática reconfigura los debates de las Relaciones Internacionales sobre los vínculos entre los pueblos indígenas y la política internacional, y es fundamental para repensarlos desde perspectivas plurales.

Palabras clave: diplomacias indígenas; Yanomami; conflictualidad; soberanía; Relaciones Internacionales

Recebido em: 24/11/2025
Aceito em: 17/06/2026

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a presença indígena ganhou um protagonismo no cenário internacional por meio de articulações que transcendem a separação dicotômica entre as esferas local e global, bem como o maior reconhecimento global sobre seus direitos e contribuição política. O atravessamento contemporâneo dos limites do Estado moderno por outras formas e reivindicações de espaços autônomos abre caminho para um entendimento diferenciado da política mundial e da soberania.

As Relações Internacionais (RI), estruturadas historicamente por uma matriz eurocêntrica e ocidental, têm sido cúmplices do projeto colonial e de processos de epistemicídio ao silenciar outros saberes, reforçando uma ordem internacional violenta e desigual (Fernández, 2019). A incorporação de cosmologias indígenas e pensamentos não ocidentais nas RI apresenta um cenário de diversidade nas possibilidades de participação, legitimação política e posicionalidades que possam contestar a atual forma de governança hegemônica. Uma delas diz espeito à indigeneidade, que propõe leituras que descentralizam o Estado como referência exclusiva de comunidade política (Beier, 2005). Estas inserções de políticas de autoridade indígenas norteiam a expectativa de uma dispersão da soberania clássica que pluraliza a política mundial transpassando o atual formato de Estado eurocêntrico (Shilliam, 2010).

Ao longo da história, os povos indígenas vêm enfrentando desafios consideráveis como a colonização, o despojo de suas terras e a negação de seus direitos. As diplomacias indígenas, como fenômeno que antecede as invasões coloniais de territórios como a América Latina (Robles, 2017), envolvem ações que buscam garantir a autodeterminação dos povos originários e a proteção de seus conhecimentos tradicionais e territórios. Ao ultrapassar os limites da diplomacia clássica – tradicionalmente focada no Estado e nos interesses nacionais –, as diplomacias indígenas apresentam maneiras ampliadas de atuar e compreender as relações internacionais, baseadas na proteção da vida, do território e de suas cosmologias. Com a intensificação dos movimentos indígenas a partir da segunda metade do século XX, as diplomacias indígenas ganharam novos contornos, impulsionadas pela crescente conscientização sobre a importância da diversidade cultural e a necessidade de proteção dos direitos dos povos originários. A criação e dinamização de organizações indígenas em nível nacional brasileiro e internacional, a participação em fóruns globais e a elaboração de documentos e declarações sobre os direitos indígenas foram marcos importantes nesse processo. Como observa Krenak (2019, p. 67), "os povos indígenas precisam de uma diplomacia que afirme sua existência como nações autônomas, resistindo à homogeneização imposta pelo modelo de desenvolvimento colonial, para que possamos adiar o fim do mundo que ameaça nossa diversidade".

Esse movimento é especialmente marcante entre os povos da Amazônia, cuja luta pela proteção territorial e por justiça social e ambiental tem contestado a tradicional soberania ves-

tfaliana que estrutura o sistema internacional hegemônico (Picq, 2017) e atraído a atenção de governos, organizações não governamentais (ONGs), fóruns multilaterais, entre outros. Entre a grande diversidade de povos indígenas da Amazônia estão os Yanomami, que, a partir de sua coletividade e diversidade de associações indígenas, empregam estratégias diplomáticas e têm apresentado inúmeras mobilizações de luta pela garantia e ampliação de seus direitos e representatividade de interesses globalmente. Essas articulações têm se expressado contra ameaças crescentes à terra indígena (TI) Yanomami, causadas sobretudo pelo avanço violento do garimpo ilegal. Nesse contexto, a partir da perspectiva analítica da ecologia política, avançamos o entendimento de que a diplomacia Yanomami se apresenta lado a lado com os conflitos socioambientais enquanto formas de luta por justiça social e ambiental.

Este artigo busca compreender as dinâmicas do protagonismo indígena – especialmente dos Yanomami – na arena internacional, analisando como este questiona concepções tradicionais de soberania e amplia noções de diplomacia e conflitualidade internacional. Assim, examina-se como a relação entre as ações diplomáticas indígenas e o conflito socioambiental reconfigura debates das RI sobre os vínculos entre povos indígenas e a política internacional. Observa-se especificamente de que modo as estratégias da diplomacia Yanomami confrontam práticas hegemônicas e contribuem para pluralizar os conceitos de diplomacia e conflitualidade. Metodologicamente, o artigo é construído através de uma abordagem qualitativa e exploratória apoiada no percurso de revisão conceitual crítica das noções de diplomacia e conflitualidade nas RI e na ecologia política, bem como no caso empírico da atuação dos Yanomami. Assim, foi realizada uma análise documental de relatórios e dossiês de organizações indígenas e/ou de organizações e instituições relacionadas com pautas socioambientais como a Hutukara Associação Yanomami (HAY), o Instituto Socioambiental (ISA), o Ministério Público Federal (MPF), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Atlas de Justiça Ambiental (EJAtlas). Esses materiais forneceram dados sobre o território Yanomami, impactos do garimpo ilegal, conflitualidade socioambiental e estratégias de denúncia e articulação internacional.

Além desta introdução e das considerações finais, o texto possui duas seções principais. A primeira revisita as trajetórias dos conceitos de diplomacia e guerra/conflito nas RI tradicionalmente associados ao Estado e à soberania vestfaliana, discutindo os seus respectivos processos de expansão conceitual e o surgimento das diplomacias indígenas nesse processo. Na sequência, a partir do diálogo entre novas concepções de conflitualidade e a ecologia política, os conflitos socioambientais são apresentados como formas de luta por justiça social e ambiental. A segunda seção analisa a diplomacia Yanomami e o conflito socioambiental com o garimpo ilegal, destacando estratégias de luta e resistência, a atuação da coletividade deste povo e a reconfiguração das noções de soberania, diplomacia e conflitualidade constituídas na articulação entre saberes indígenas e redes internacionais. Por fim, as considerações finais discutem a contribuição das diplomacias indígenas – especificamente da diplomacia Yanomami,

discutida empiricamente neste artigo – para uma leitura mais plural e sensível das RI, na qual a defesa da vida, do território e da justiça social e ambiental se afirmam como fundamentos imprescindíveis das configurações contemporâneas da política internacional.

DIPLOMACIAS INDÍGENAS EM PERSPECTIVA: DA DIPLOMACIA CLÁSSICA À EXPANSÃO CONCEITUAL DA DIPLOMACIA

A diplomacia constitui um conceito extensamente debatido no âmbito das RI, sendo reiteradamente vinculada à particularidade do campo, definido pela tensão constante entre paz e guerra (Lafer, 2019). A diplomacia clássica pode ser definida como o processo de negociação e condução das relações internacionais entre Estados soberanos, mediada por representantes oficiais, visando à estabilidade internacional. Enraizado no sistema estabelecido pelo Tratado de Vestfália em 1648, que marcou o início da concepção moderna de soberania estatal, este modelo orienta-se à negociação de tratados, à mediação de conflitos e à preservação dos interesses nacionais (Holsti, 1983). Essa tradicionalidade é acarretada pela formalidade, o sigilo e pela busca desses interesses nacionais, sendo materializada por meio de tratados, convenções e diálogos bilaterais ou multilaterais. Para Morgenthau, autor de referência na tradição teórica realista das RI, a diplomacia é "a arte de fazer com que os diferentes elementos do poder nacional tenham um efeito máximo sobre os pontos da situação internacional que dizem respeito mais diretamente ao interesse nacional" (Morgenthau, 2003, p. 273). Embora tenha evoluído com a criação de organizações internacionais como a ONU, a diplomacia tradicional continua amplamente vinculada às estruturas estatais e é frequentemente criticada por sua exclusividade e baixa representatividade, que restringe a participação de atores não estatais, como membros da sociedade civil e comunidades tradicionais.

A diplomacia clássica está historicamente atrelada à guerra, funcionando tanto como um mecanismo de prevenção quanto como um instrumento de gestão de conflitos interestatais e promoção do interesse nacional. Aron (2002) contribui para esse debate ao argumentar que a diplomacia e a guerra são formas complementares da política internacional, em que a primeira busca evitar o uso da força, enquanto a segunda é empregada quando a diplomacia falha. Aron emerge no debate que traz a diplomacia como "a arte de convencer sem usar a força" (Aron, 2002, p. 73) e um instrumento que não pode ser entendido de forma isolada, pois está intrinsecamente ligada às dinâmicas de poder e à possibilidade da guerra. Para ele, duas figuras estruturam as relações interestatais: o diplomata, que representa o Estado em tempo de paz, e o soldado, que carregaria as cores da nação em tempo de guerra (Aron, 2002; Holeindre, 2012). Diplomacia e estratégia funcionam enquanto métodos complementares e opostos da arte única da política a partir das quais os Estados se relacionam. Essa interdependência entre diplomacia e conflito persiste mesmo com o surgimento de novas configurações internacionais.

Em face do reconhecimento crescente de uma pluralidade de dinâmicas e complexidades das relações internacionais, a diplomacia tem experimentado uma expansão conceitual que desafia sua tradicional condição de excepcionalidade. Assim, cresce o entendimento de que a diplomacia transcende as negociações estritamente intergovernamentais, incorporando a participação de atores não estatais, organizações internacionais e outros agentes da sociedade global (Hoffmann, 2017). Keohane (1984) destaca a emergência da diplomacia transnacional, onde atores não estatais exercem influência significativa nas relações internacionais, desafiando a exclusividade estatal sobre a política externa. As vertentes construtivistas avançam o entendimento de que as interações sociais moldam a identidade e também a concepção de diplomacia, permitindo que diferentes formas de negociação e influência política sejam consideradas dentro do cenário global contemporâneo (Wendt, 1999).

A expansão conceitual da diplomacia inclui um crescente reconhecimento de que a diplomacia, antes limitada à interação entre Estados, é composta por uma diversidade de atores (ONGs, sociedade civil, empresas transnacionais, fundações privadas, parlamentares; etc.), novos métodos e novas questões/agendas (reordenamento de prioridades, de conflitos interestatais para outras formas de conflitualidade, direitos humanos, questão ambiental, etc.) (Cooper et. al., 2013). Entre as novas questões e agendas, está a reconfiguração da guerra e das formas de conflitualidade que altera substancialmente a relação intrínseca entre guerra/conflito e diplomacia.

Diplomacia e territórios em disputa: conflitos socioambientais e ecologia política

A expansão conceitual da diplomacia é acompanhada por uma outra expansão conceitual em curso, que se refere ao nosso entendimento sobre guerra e conflitualidade. Para Clausewitz (2010, p. 43), a guerra era compreendida como "a continuação da política por outros meios", sendo um fenômeno essencialmente estatal e vinculado ao equilíbrio de poder. Em seu sentido tradicional de matriz vestfaliana associada à construção do Estado moderno, "até a Segunda Guerra Mundial, a guerra era uma instituição do sistema estatal, com regras, etiqueta, normas e padrões estáveis de práticas distintos" (Cooper et. al., 2013, p. 9, tradução das autoras). Esse modelo de guerra tradicional, baseado em conflitos interestatais formais, tem dado lugar ao entendimento da existência também de dinâmicas mais complexas, como guerras civis, insurgências e conflitos assimétricos. Pureza e Moura (2005, p. 8) mostram como "o final da Guerra Fria marcou uma viragem na visão académica e de senso comum sobre a guerra". Nesse sentido, as configurações de conflito demonstram a crescente interseção entre guerra, economia global e dinâmicas sociais, uma vez que as disputas territoriais e geopolíticas contemporâneas revelam a conexão entre temáticas como questões ambientais, desigualdades, estabilidade econômica e justiça social. Assim, a fragmentação da soberania estatal nesse contexto reforça a tese de que novos modelos de diplomacia e conflitualidade precisam ser considerados.

Nesse espectro se potencializa a mobilização da diplomacia não apenas como um instrumento de mediação, mas como uma prática também conflituosa e estratégica de resistência. Essa perspectiva, expandida conceitualmente nos estudos interseccionais das RI, revela como a diplomacia pode interligar dimensões de gênero, raça e classe para contestar a militarização da economia e a fragmentação da soberania, promovendo narrativas contra-hegemônicas que visam à segurança humana e à justiça social e ambiental em detrimento da estabilidade geopolítica tradicional. Autoras como Tickner (1992), em sua crítica feminista à teoria realista das RI, e Enloe (2000), ao explorar a interseccionalidade da violência de gênero em contextos de globalização, ilustram como práticas diplomáticas resistentes (exemplificadas nas negociações de paz em conflitos como aquele da Colômbia ou nas iniciativas de diplomacia feminista na União Africana) podem reconfigurar as dinâmicas de poder, integrando vozes marginalizadas e questionando a neutralidade aparente das instituições internacionais. Assim, essa abordagem interseccional reforça a urgência de modelos diplomáticos que incorporam a resistência como eixo central, ampliando o escopo da conflitualidade para além das fronteiras estatais ocasionais.

O crescente protagonismo das diplomacias indígenas no cenário internacional ocorre em um contexto de crescente redefinição do papel dos Estados, que expõe dinâmicas de conflito e legitimação da violência. Muitos conflitos não seguem o modelo tradicional de guerras interestatais, mas assumem características híbridas, nas quais grupos armados, empresas transnacionais, organizações criminosas e atores informais desempenham papéis centrais. A invasão de terras indígenas (TIs) por garimpeiros ilegais, frequentemente financiada por redes criminosas e negligenciada ou mesmo incentivada por setores do Estado, reflete essa configuração de guerra, onde a violência não está confinada ao campo de batalha e aos soldados, mas se espalha pelo tecido social e ambiental. A atuação insuficiente ou conivente do Estado na proteção das TIs reforça a tese de Kaldor (1999) sobre a crise da soberania estatal e a fragmentação da autoridade política. Ao falhar em impedir a degradação ambiental, a contaminação dos rios por mercúrio e o aumento da violência contra os povos indígenas, o Estado demonstra uma incapacidade de garantir o monopólio legítimo da força dentro de seu próprio território, conforme princípio central de caracterização do Estado moderno. A luta dos povos indígenas ilustra como a segurança tradicional, centrada no Estado e na defesa territorial, precisa ser repensada à luz da justiça social e ambiental.

Quando um rio é envenenado por mercúrio, uma árvore tombada por ganância ou uma criança indígena morre por desnutrição, estamos diante de uma crise humanitária e ambiental. É nesse contexto que a ecologia política se firma como lente analítica e campo de disputa. Se apresentando mais do que como apenas uma teoria, ela é, como propõe Martínez-Alier (2007), uma escuta atenta aos "conflitos ecológico-distributivos" que emergem quando os modos de vida são atravessados por políticas de saque e expropriação e na desigualdade na distribui-

ção dos custos ambientais, externalidades negativas e benefícios socioeconômicos do modelo de desenvolvimento hegemônico. Nesta perspectiva, os conflitos socioambientais são vistos "como formas de luta por justiça social e ambiental, pelo acesso e controle de recursos naturais, contra a espoliação e as desigualdades, em defesa das formas tradicionais de ocupação e vida nos territórios" (Lamas; Budini, 2026).

No campo das RI, com suas teorias dominantes assentes na dicotomia entre doméstico e internacional, os conflitos socioambientais devido a sua escala supostamente local, têm sido apenas recentemente reconhecidos enquanto formas de expressão relevantes da conflitualidade internacional. As perspectivas emergentes, no entanto, evidenciam o "caráter multi-escalar, sistêmico e transnacional" (Lamas; Budini, 2026) destes conflitos que contribuem para o reconhecimento da expansão conceitual do nosso entendimento sobre guerras e conflitualidade e, consequentemente, também sobre diplomacia.

A ecologia política também amplia os debates tradicionais ao expor como o sistema-mundo capitalista, baseado em acumulação por espoliação, converte territórios e corpos em zonas de sacrifício. Como sustenta Escobar (2015), os conflitos ambientais não são apenas disputas por recursos, mas confrontos entre ontologias e mundos possíveis. A ecologia política, como campo de análise, permite compreender que os conflitos socioambientais não são meras disputas por recursos e territórios, mas sim embates entre formas de vida e projetos civilizatórios. Como argumenta Marisol de la Cadena (2015), as disputas envolvendo povos indígenas e territórios tradicionais não dizem respeito apenas a conflitos políticos ou econômicos nos moldes convencionais da modernidade ocidental. Para a autora, esses embates revelam a existência de "mundos-mais-que-humanos", nos quais rios, florestas, espíritos, montanhas e outros seres participam ativamente da vida política e da construção das relações sociais. Dessa forma, as cosmopolíticas indígenas desafiam diretamente a noção moderna de soberania estatal, baseada na separação entre natureza e política, humano e não humano. Em contraposição a essa lógica, emergem formas de articulação fundamentadas em relações de interdependência entre seres, territórios e espiritualidades, propondo alianças territoriais e interespecíficas que ampliam o próprio entendimento do que pode ser reconhecido como sujeito político (De la Cadena, 2015).

Essa perspectiva, alinhada ao pensamento de Robbins (2012) sobre a ecologia política como ferramenta para desmascarar desigualdades ambientais, urge uma reformulação das normas internacionais de acordo com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, para priorizar o "bem-viver" (*sumak kawsay*) andino-amazônico em detrimento do extrativismo predatório. Afinal, as articulações de luta dos indígenas não expressam apenas uma questão de justiça social e ambiental, mas um imperativo para uma RI pluriversal que, nas palavras de Acharya (2014), eleve o Sul Global a coprotagonista na construção de um mundo pós-hegemônico e sustentável. Ao resistirem aos processos ilegítimos de ocupação de

CC BY NC SA

seu território e ao garimpo ilegal, os Yanomami desafiam a colonialidade do poder (Quijano, 2005), defendendo não apenas seu território, mas um outro modo de existir e se relacionar com a terra. Assim, a ecologia política pode revitalizar as RI, promovendo uma análise que transcende o antropocentrismo ocidental e incorpora perspectivas indígenas como formas legítimas da diversidade da diplomacia global.

A referência às cosmopolíticas indígenas não pretende sugerir uma forma idílica de relação entre humanos, natureza e território, nem pressupor uma exterioridade absoluta em relação aos conflitos que atravessam a política moderna. Ao contrário, tais cosmopolíticas envolvem formas próprias de negociação, antagonismo, defesa territorial e produção de alianças, articulando diferentes modos de existência e regimes de relação com humanos e não humanos. Nesse sentido, as diplomacias indígenas não se fundam em uma suposta harmonia originária, mas em práticas situadas de mediação e enfrentamento diante de atores estatais, econômicos e internacionais. Trata-se, portanto, menos de uma política construída "a partir" de cosmovisões indígenas entendidas como essências estáveis do que de um diálogo entre diferentes mundos e regimes de conhecimento, marcado por disputas ontológicas e políticas.

A perspectiva da ecologia política mobilizada aqui não compreende os conflitos socioambientais como desvios ocasionais de uma ordem ideal de convivência, mas como dimensões constitutivas das disputas em torno da terra, do território, dos modos de vida e das formas legítimas de habitar o mundo. Nesse sentido, a violência não aparece como elemento externo às relações entre Estado, capital e povos indígenas, mas como parte inerente dos processos históricos de expansão territorial, exploração de recursos e imposição de determinadas ontologias políticas sobre outras. As cosmopolíticas indígenas não devem ser interpretadas como expressões idílicas de harmonia entre humanos e natureza. Ao contrário, diferentes formulações da cosmopolítica ameríndia evidenciam que guerra, violência e antagonismo constituem dimensões fundamentais das formas indígenas de produção do mundo e de relação com a alteridade. Nessa perspectiva, as diplomacias indígenas não operam apesar do conflito, mas precisamente a partir dele, constituindo-se como práticas de mediação, enfrentamento, negociação e produção de alianças em cenários marcados por assimetrias de poder e disputas ontológicas.

É nessa chave que a luta indígena pode ser compreendida também como uma forma de guerra política e ontológica. Como afirma Ailton Krenak, os povos indígenas vivem, desde a colonização, uma "guerra sem fim" conduzida pelos projetos civilizatórios do Estado e do capital contra seus territórios, modos de vida e formas de existência (Krenak, 2019). Em diferentes momentos de sua obra, Krenak insiste que a resistência indígena não corresponde a uma posição passiva de preservação cultural, mas a uma luta contínua pela sobrevivência de mundos ameaçados de destruição (Krenak, 2020; 2022). No início do episódio "As Guerras da Conquista" da série documental "Guerras do Brasil", Krenak diz: "nós estamos em guerra"

e “as invasões nunca tiveram fim”, indicando que a experiência histórica indígena é marcada pela continuidade da violência colonial e pela permanente necessidade de resistência (Krenak, 2018). As diplomacias indígenas emergem, assim, não como negação do conflito, mas como uma de suas expressões: formas específicas de conduzir essa guerra por meio da circulação transnacional, da ocupação estratégica de espaços institucionais, da denúncia internacional e da disputa pelos sentidos legítimos da vida, da natureza e do futuro.

Diplomacias indígenas: agência política global e indigeneidade

Se a diplomacia clássica surge em um contexto de centralidade estatal e equilíbrio de poder, a evolução das RI revelou formas de diplomacia que desafiam essa estrutura. O reconhecimento do papel de atores não estatais não decorre apenas da globalização, mas evidencia os limites dos Estados em lidar com questões como justiça social e ambiental. Fernández (2019) demonstra como as RI consolidaram o Estado soberano vestfaliano como única forma legítima de ordem política, marginalizando modos de organização que não se enquadram nos parâmetros modernos – entre eles, as diversas formas de sociabilidade dos povos indígenas que são anteriores ao próprio surgimento do Estado moderno.

O reconhecimento tardio dos povos indígenas como atores legítimos nas RI marca uma transformação nos paradigmas de governança global, especialmente na agenda ambiental, na qual o conhecimento classificado como “tradicional” ganha centralidade. Um marco fundamental nesse processo foi a aprovação, em 2007, da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, sigla em inglês), após mais de três décadas de debates, impulsionados pela crescente conscientização internacional sobre as injustiças enfrentadas pelos povos indígenas. A Declaração aborda uma ampla gama de direitos, incluindo o direito à autodeterminação, à terra, aos recursos naturais e à preservação de suas culturas e tradições.

Se, no plano jurídico internacional, a autodeterminação aparece como princípio normativo, no plano político ela se realiza de forma concreta, por meio das diplomacias indígenas. Essa dinâmica suscita um questionamento crítico também sobre a soberania estatal: até que ponto a inserção da governança indígena nas estruturas de poder pode ser vista como uma quebra da soberania estatal? A governança indígena, que se fundamenta em sistemas de organização social e política próprios, desafia a noção tradicional de soberania, propondo uma reconfiguração das relações de poder que reconhecem a pluralidade de vozes e a diversidade cultural (Viveiros de Castro, 2002). Essa inclusão reflete uma expansão conceitual nos estudos de RI, como ilustram as contribuições de Brysk (2000), que analisa como os direitos indígenas no Brasil desafiam o Estado-nação e promovem uma diplomacia intercultural; de Lightfoot (2016), quem defende uma soberania indígena como norma emergente no direito internacional; e de Anaya (2004), que enfatiza a responsabilidade estatal e global pela proteção de territórios ancestrais.

Como observa Beier (2009), entretanto, a "descoberta" dos povos indígenas enquanto atores políticos globais de relevo se deu apenas no período recente, se comparada com a longeva existência e importância desses povos. Dito de outro modo, as diplomacias indígenas "não são nada novas, apenas recentemente notadas" (Beier, 2009, p. 2, tradução das autoras) e "um fenômeno antigo que antecede a invasão da América-Abya Yala" (Robles, 2017, p. 146). Isso nos leva a compreender que a compreensão estadocêntrica da diplomacia é apenas uma dentre múltiplas tradições, que incluem diversas diplomacias indígenas.

A transição conceitual da diplomacia clássica para as diplomacias indígenas marca uma ruptura paradigmática nas RI. A diplomacia tradicional é moldada exclusivamente por interesses estatais, tratados formais e, sobretudo, o predomínio de negociações bilaterais, ao passo que as diplomacias indígenas se ancoram na defesa da vida, do território e da espiritualidade, operando em redes transnacionais de solidariedade e denúncia de processos de marginalização e opressão. As diplomacias indígenas inserem-se nesse cenário como uma expressão da resistência dos povos originários frente a ameaças territoriais e ambientais. Nesse sentido, Anaya (2004) defende que a diplomacia contemporânea deve incorporar a autodeterminação e os direitos coletivos, sobretudo de populações historicamente marginalizadas. Assim, ganham destaque as diplomacias exercidas por grupos excluídos dos circuitos tradicionais de poder, que contestam a soberania estatal como único local de autoridade legítima. Se a diplomacia tradicional serviu tanto para evitar quanto para justificar guerras, as diplomacias indígenas emergem também como mecanismos de defesa de direitos e de preservação territorial diante de conflitos socioambientais e da exploração de recursos.

Essa relação pode ser melhor compreendida à luz das "interpretações do Brasil" nas RI, especialmente da "sexta rota indigenista" proposta por Lage (2020), que surge como uma via descolonizadora no complexo prisional das teorias de RI. Inspirada no conceito de "desenvolvimento desigual e combinado", essa rota reposiciona os povos indígenas como agentes epistemológicos centrais, cujas cosmologias e resistências territoriais reconfiguram noções de soberania e segurança em contextos de fragmentação estatal. Para Lage (2020), essa perspectiva integra conhecimento ancestral como crítica ao extrativismo e à violência estatal, promovendo um pluralismo diplomático que dialoga com atores não estatais e fomenta práticas interculturais capazes de desafiar a lógica de expropriação legitimada pelo Estado. Ao colocar as expressões políticas indígenas como força de resistência, a sexta rota indigenista reforça a urgência de um diálogo transdisciplinar nas RI, legitimando vozes marginalizadas e redefinindo paradigmas de justiça social global em torno da interseccionalidade entre direitos humanos, justiça ambiental e anticolonialismo.

As diplomacias indígenas, nesse sentido, não devem ser compreendidas em oposição absoluta à diplomacia tradicional ou estatal, mas como uma prática política relacional que transita entre diferentes escalas, arenas e repertórios de ação. Embora frequentemente tensio-

CC BY NC SA

ne os limites da ordem internacional hegemônica e da própria atuação do Estado, ela também mobiliza estrategicamente instrumentos da diplomacia interestatal, apropriando-se de linguagens jurídicas, fóruns multilaterais e mecanismos institucionais de reconhecimento e legitimação. Tal dinâmica revela uma relação marcada menos pela exclusão mútua do que por uma complementaridade tensionada, na qual atores indígenas e estatais podem até vir a convergir em agendas, mesmo que orientados por projetos políticos distintos e nem sempre harmonizáveis. Desse modo, as diplomacias indígenas não se constituem como exterioridade ao sistema internacional, mas como uma forma específica de atuação política que opera simultaneamente em negociação, disputa e interlocução com ele. Em outras palavras, as diplomacias indígenas não operam fora da ordem internacional, mas através dela, contra ela e em negociação com ela, simultaneamente.

DIPLOMACIA YANOMAMI E CONFLITO

"Quando a gente fala, o vento leva nossa voz para longe".
Hekurari Yanomami, presidente da Urihi Associação Yanomami

A resistência Yanomami frente às ameaças de exploração e destruição de seu território transcende o âmbito local, assumindo um caráter profético e universal do destino da humanidade frente à crise ambiental que vivemos. No prólogo de *A Queda do Céu* (2010), Davi Kopenawa Yanomami e Bruce Albert articulam uma reflexão contundente sobre a relação entre os povos indígenas e a floresta, denunciando não apenas a violência colonial, mas também a miopia civilizatória que ameaça o equilíbrio do planeta. No contexto brasileiro, a TI Yanomami, demarcada simbolicamente na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), como consequência da articulação e luta diplomática do povo Yanomami, abrange cerca de 96.650 km² na região norte da Amazônia, na fronteira com a Venezuela, e abriga uma população de aproximadamente 21.600 indivíduos distribuídos em quase 260 grupos locais.

> Os Yanomami constituem uma sociedade de caçadores-coletores e agricultores de coivara que ocupa um espaço de floresta tropical de aproximadamente 230 mil quilômetros quadrados, nas duas vertentes da serra Parima, divisor de águas entre o alto Orinoco (no sul da Venezuela) e a margem esquerda do rio Negro (no norte do Brasil). Formam um vasto conjunto linguístico e cultural isolado, subdividido em várias línguas e dialetos aparentados. Sua população total é estimada em mais de 33 mil pessoas repartidas em cerca de 640 comunidades, o que faz deles um dos maiores grupos ameríndios da Amazônia que conservam em larga medida seu modo de vida tradicional (Kopenawa; Albert, 2010, p. 44).

CC BY NC SA

Os autores destacam como essas comunidades são organizadas em redes de parentesco cognático, sustentadas por laços de casamentos intercomunitários ao longo de gerações, e estruturadas em residências coletivas de formato cônico ou troncônico. Essa configuração socioterritorial não reflete apenas a complexidade de sua organização social, mas também evidencia a relação intrínseca entre sua cosmovisão e a defesa do território — um pilar central de sua resistência contra a invasão de garimpeiros e a exploração predatória, temas que ecoam como críticas contundentes ao modelo de desenvolvimento hegemônico (Kopenawa; Albert, 2010).

Segundo Albert e Gomez (1997), os conflitos entre invasores e os povos indígenas da região, especialmente os Yanomami, intensificaram-se a partir da década de 1970, quando o Projeto RADAMBRASIL revelou o potencial minerário da Serra Parima, na fronteira entre o Brasil e a Venezuela, área tradicionalmente ocupada por esse povo. Nos anos 1980, a divulgação dessas riquezas impulsionou uma intensa invasão garimpeira, culminando em 1987 na corrida pelo ouro em Roraima. A TI Yanomami foi homologada apenas em 1992, e a retirada de invasores começou após a repercussão do massacre de Haximú, em 1993, quando ao menos 16 indígenas foram assassinados por garimpeiros no âmbito da operação "Selva Livre" (Helal Filho, 2023). Durante a pandemia de Covid-19, uma nova onda de invasões ocorreu com a conivência estatal, resultando na presença de cerca de 20 mil garimpeiros na TI. Embora haja redução recente dessas atividades, os altos preços do ouro no mercado internacional continuam estimulando invasões, trazendo doenças e inúmeras formas de violência. Nesse cenário, destaca-se a atuação dos próprios Yanomami na identificação e denúncia dessas violações (Sturlini; Otero, 2024).

A situação vivenciada pelo povo Yanomami não pode ser compreendida como um caso isolado, mas como parte de um processo histórico mais amplo de conflitos territoriais, violência estrutural e avanço de interesses econômicos sobre territórios indígenas no Brasil. Esses conflitos estão profundamente relacionados à expansão do garimpo ilegal, da exploração de recursos naturais e das políticas de ocupação territorial, que têm colocado os povos indígenas em constante situação de vulnerabilidade, insegurança e violação de direitos ao longo das décadas. Como aponta Eduardo Viveiros de Castro, a relação entre o Estado brasileiro e os povos indígenas historicamente foi marcada por tensões, disputas sobre soberania e tentativas de subordinação de modos de vida indígenas às lógicas políticas e econômicas do Estado-nação moderno (Viveiros de Castro, 2002).

A expansão do garimpo ilegal, estruturada por redes criminosas, é uma das principais ameaças à segurança do território, produzindo desmatamento, contaminação por mercúrio e grave crise humanitária – com doenças, fome e ataques armados (Hay, 2022). Os embates com o Estado brasileiro se manifestam tanto na ausência de políticas eficazes de proteção, quanto na conivência de setores governamentais com os interesses econômicos que exploram a Amazônia. O enfraquecimento de órgãos como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI)

e a falta de fiscalização adequada nas áreas de conflito demonstram a fragilidade e ineficiência do aparato estatal em garantir os direitos indígenas. Dessa forma, a luta dos Yanomami extrapola a defesa de seu território, tornando-se uma questão de direitos humanos e de soberania sobre suas próprias terras e vidas, trazendo desafios às diplomacias indígenas na busca por apoio internacional e medidas concretas de proteção.

Os Yanomami ocupam uma posição histórica de vanguarda dentro do movimento indígena brasileiro, especialmente pela capacidade de transformar a luta pela sobrevivência em uma agenda política nacional e internacional. Posicionando-se como parte constitutiva do movimento indígena nacional, tiveram um importante momento de consolidação a partir da década de 1970, quando diversos povos e etnias começaram a se articular politicamente frente à expansão da fronteira econômica e à omissão estatal. Inseridos nesse contexto, os Yanomami transformaram sua resistência local em uma linguagem política transnacional, que dialoga e muitas vezes é constituída em articulação com as pautas de organizações como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), a Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA) e a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) – todas centrais para a defesa coletiva dos direitos desses povos. O movimento indígena tem se articulado de forma crescente, buscando não apenas a proteção de seus territórios, mas também a afirmação de sua identidade, a ampliação de direitos e a reivindicação de espaços de participação nas esferas de decisão política. Essas organizações ganharam protagonismo ao promover campanhas de visibilidade internacional, impulsionar órgãos governamentais e participar ativamente de fóruns multilaterais (por exemplo, nas negociações climáticas), ampliando as diplomacias indígenas e fortalecendo a defesa dos direitos originários (ISA, 2023). A nomeação de Sônia Guajajara como primeira ministra indígena no Brasil no recém-criado Ministério dos Povos Indígenas (2023) simboliza a inclusão dessas perspectivas nas políticas públicas (Governo do Brasil, 2025), bem como evidencia a relação de complementaridade tensionada entre diplomacias indígenas e diplomacia estatal, na medida em que lideranças indígenas passam a ocupar e disputar institucionalmente espaços do próprio Estado sem que isso elimine as assimetrias, conflitos e diferenças de projeto político entre esses campos de atuação.

A partir do legado do envolvimento ativo dos Yanomami no fortalecimento do movimento indígena, propomos que a diplomacia por eles exercida seja entendida como um conjunto de práticas de representação e negociação que desafiam o monopólio estatal sobre as relações internacionais. Tal diplomacia emerge das cosmopolíticas Yanomami que articulam a defesa da floresta, da saúde e da vida como fundamentos de convivência global (Kopenawa; Albert, 2015, p. 435). Nesse sentido, pensar uma diplomacia Yanomami é reconhecer que a política internacional também pode ser conduzida a partir da floresta, com base em valores de reciprocidade, cuidado e interdependência ecológica – princípios que ecoam nas reivindicações mais amplas do movimento indígena e nos horizontes da justiça climática global (Viveiros

de Castro; Danowski, 2017). A diplomacia desse povo propõe um campo simbólico e relacional que conecta o local ao global, fazendo da floresta um espaço político de interlocução internacional. Essa forma de atuação amplia a noção de representação diplomática, ao incluir cosmovisões indígenas como fundamentos de uma política de vida, o que também se articula às lutas mais amplas do movimento indígena pela descolonização do Estado e pelo reconhecimento das epistemologias originárias (Kopenawa; Albert, 2015; Viveiros de Castro; Danowski, 2017). Desse modo, a diplomacia dos Yanomami não se limita à luta por direitos territoriais: abrange a articulação de alianças com ONGs, a participação em conferências internacionais e a mobilização de apoio global para questões ambientais e de direitos humanos. Sua história de resistência à exploração externa e seu ativismo internacional os têm colocado na vanguarda das diplomacias indígenas e este engajamento é um reflexo de uma tendência mais ampla, na qual os povos indígenas estão se posicionando como protagonistas em debates internacionais sobre temáticas e desafios socioambientais, mudanças climáticas e direitos humanos.

Assim, a diplomacia Yanomami tem sido construída a partir das articulações coletivas e de lideranças como a do xamã conhecido como Davi Kopenawa Yanomami. Sua atuação também em espaços da esfera internacional se reflete em diferentes relatos e descrição de sua trajetória: "um dos mais respeitados líderes indígenas" (Right Livelihood Foundation, 2019, s/p); "Davi Kopenawa é xamã, produtor cultural e ativista político reconhecido internacionalmente" (França, 2023); "Foi na casa-aldeia de Marakana, no alto do rio Toototobi, que nasceu, por volta de 1956, um menino destinado a ser uma das maiores lideranças indígenas do planeta" (Nilha, 2022, p. 3). Desde a década de 1980, Davi Kopenawa articula ações políticas e ambientais que inspiraram a consolidação da HAY, criada em 2004 para atuar na defesa dos direitos territoriais e culturais desse povo. A participação de Davi Kopenawa como importante liderança e interlocutor internacional Yanomami começou a ter destaque em 1986, quando a corrida pelo ouro gerou a invasão de mais de 40 mil garimpeiros na TI Yanomami, uma epidemia de malária se espalhou, o rio foi contaminado, e o conflito com garimpeiros se intensificou, gerando mais de mil indígenas mortos, vítimas da violência e da doença (Nilha, 2022). Para além de grandes cidades do Brasil, Davi Kopenawa viajou a países como França, Inglaterra e Estados Unidos e fez diversas intervenções em organizações internacionais, sempre denunciando a grave situação que seu povo enfrenta, exacerbada por fatores como a exploração mineral, a invasão de terras e a falta de políticas públicas adequadas (HAY, 2022).

A primeira participação na ONU ocorreu em 1989, quando integrou a delegação indígena brasileira para a Conferência Internacional sobre os Direitos dos Povos Indígenas, oportunidade que marcou um ponto de inflexão na visibilidade da diplomacia Yanomami. Mais do que isso, a presença de Kopenawa na ONU representa não a luta de um povo específico, mas a resistência de todos os povos indígenas diante das ameaças à sua existência. Sua fala ressoou em um espaço onde as vozes indígenas frequentemente são silenciadas ou ignoradas, desa-

CC BY NC SA

fiando a narrativa dominante que marginaliza suas realidades. Ao trazer à tona a crise humanitária, Kopenawa não apenas denuncia a violação dos direitos humanos, mas também convoca a comunidade internacional a reconhecer a importância da preservação das culturas indígenas e dos ecossistemas que habitam (Kopenawa, 2020). A atuação de lideranças como Kopenawa, assim, não se limita à defesa territorial, na medida em que se traduz em um projeto político ancestral que entrelaça a proteção da floresta à sobrevivência cultural, articulando narrativas xamânicas com demandas por direitos humanos e ambientais.

Esse trabalho diplomático fez com que diversos países passassem a pressionar o Brasil na necessidade de defesa desse território, tendo como importante consequência a oficialização, por parte do governo brasileiro, da demarcação da TI Yanomami na ECO-92, como já mencionado. O manifesto de Kopenawa acarreta um impacto significativo na conscientização global sobre as crises enfrentadas por seus povos e a eficácia dessa visibilidade depende da implementação de políticas concretas e do comprometimento do Estado brasileiro e da comunidade internacional em garantir os direitos dos povos indígenas (ONU News, 2024).

Para além das lideranças visibilizadas internacionalmente, a diplomacia Yanomami se estrutura a partir de uma dimensão coletiva e cosmopolítica que envolve diferentes sujeitos e agências. Entre eles, destacam-se os *xapiri* (espíritos auxiliares dos xamãs), que desempenham papel central na manutenção do equilíbrio do mundo e na proteção da floresta (Kopenawa; Albert, 2010). Ao estabelecer relações com esses seres, a atuação xamânica não se restringe ao plano espiritual, mas orienta práticas sociais, decisões políticas e formas de resistência territorial. Como argumenta Albert (1988), a cosmologia Yanomami está profundamente imbricada com sua organização social e com suas estratégias de enfrentamento às ameaças externas. Nesse sentido, a defesa do território não é apenas uma estratégia política ou jurídica, mas também uma prática relacional que envolve a proteção de múltiplas existências. Assim, longe de constituir uma prática de representação política voltada ao Estado ou aos organismos internacionais, a diplomacia Yanomami pode ser compreendida como uma prática cosmopolítica (De La Cadena, 2015), que conecta humanos e não humanos na luta pela continuidade da vida. Ela também se articula a dimensões cosmológicas, xamânicas e ritualísticas que organizam as formas Yanomami de relação com o território, com os não humanos e com a alteridade. Elementos como os sonhos (Limulja, 2022), o uso ritual da *yãkoana* e a relação com os *xapiri* ocupam papel central na produção de conhecimento, na condução das relações e na própria defesa da floresta, indicando que a diplomacia, nesse contexto, não se separa das práticas cosmológicas e das formas indígenas de composição do mundo (Kopenawa; Albert, 2010; Limulja, 2022).

Embora a atuação internacional de Davi Kopenawa tenha adquirido ampla projeção pública e tornado possível uma maior visibilização das lutas indígenas, a diplomacia Yanomami não se reduz à atuação de uma única liderança ou organização. A compreensão das formas de liderança Yanomami exige também um deslocamento das categorias ocidentais de autori-

CC BY NC SA

dade política. Clastres (1974) afirma que, em sociedades indígenas amazônicas, o poder não se concentra em uma figura central, mas se distribui em relações que evitam a formação de estruturas coercitivas típicas do Estado. As lideranças indígenas exercem papéis de mediação, persuasão e articulação, sem que isso implique autoridade hierárquica ou representação totalizante, demonstrando uma perspectiva fundamental na compreensão de que a diplomacia Yanomami não se organiza em torno de "porta-vozes únicos", mas emerge de processos coletivos e situados de decisão e interlocução.

A TI Yanomami abriga distintos subgrupos Yanomami, além do povo Ye'kwana, marcados por diversidade linguística, territorial e política, que se expressa também na existência de diferentes associações representativas e formas próprias de articulação que atuam na defesa territorial, na mediação institucional e nas articulações nacionais e internacionais. Atualmente, há 9 associações na TI: Associação Yanomami do rio Cauaburis e Afluentes (AYRCA); Associação de Mulheres Yanomami Kumirayoma (AMYK); Associação Ye'kwana Wanasseduume (SEDUUME); Associação Kurikama Yanomami (AKY); Associação Ninam Texoli (TANER); Associação Sanöma Ypassali; Urihi Associação Yanomami; Associação Xoromawë; e a HAY (Hutukara, 2026). Assim, a TI Yanomami não constitui um bloco político homogêneo: é composta por diferentes subgrupos e pelo povo Ye'kwana, organizados em múltiplas associações regionais e instâncias representativas com agendas, estratégias e formas próprias de interlocução política. Lideranças como Hekurari Yanomami, a Hutukara Associação Yanomami, a Urihi Associação Yanomami e organizações Ye'kwana articulam estratégias diversas de mediação política, proteção territorial e interlocução institucional, nem sempre convergentes entre si. Reconhecer essa pluralidade é fundamental para evitar leituras homogeneizantes que projetam sobre os Yanomami uma representação política unificada ou centralizada em uma única figura de liderança.

Assim, os Yanomami têm se articulado por meio de diversas lideranças e de suas associações comunitárias que fortalecem a participação coletiva nas decisões sobre o território e a defesa de seus direitos. Entre essas lideranças, destacam-se figuras como Ehuana Yaira Yanomami, professora, artista e pesquisadora que atua em espaços nacionais e internacionais, discutindo o papel das mulheres na proteção da floresta e na transmissão de conhecimentos. Também ganham relevância iniciativas organizadas por mulheres, como a AMYK, que reivindica autonomia política feminina e participa de instâncias de governança no território. A atuação dessas lideranças e coletivos demonstra que a mobilização Yanomami é hoje plural, organizada coletivamente e profundamente enraizada na força das comunidades.

Mais recentemente, iniciativas vinculadas à Universidade Federal de Roraima (UFRR), como o Laboratório de Diplomacias Indígenas, bem como projetos voltados à Educação de Jovens e Adultos Yanomami e ao fortalecimento da soberania alimentar na Terra Indígena Yanomami (UFRR, 2026), vêm contribuindo para a consolidação de abordagens construídas em interlocução direta com organizações e lideranças indígenas. Essas experiências evidenciam

CC BY NC SA

que as diplomacias indígenas extrapolam a atuação em fóruns internacionais ou institucionais, envolvendo igualmente práticas de monitoramento territorial, produção de conhecimento, formação política, mediação intercultural e fortalecimento da autonomia coletiva.

"O ouro está sujo de sangue yanomami"

> "Com o preço do ouro tão alto, os garimpeiros vão continuar a trabalhar. Os garimpeiros não têm terra para eles trabalharem. Garimpeiros são pobres. Quem está rico é dono de avião, da loja de ouro. Esse pessoal está faturando com o ouro retirado da Terra Yanomami. É ouro com sangue dos meus filhos, meus sobrinhos, primos, que morreram, o garimpo matou. O ouro é sujo de sangue do meu povo".
> Davi Kopenawa Yanomami *(apud Soares, 2023)*

Ao internacionalizarem sua luta contra o garimpo e denunciarem violações em fóruns como a ONU e uma diversidade de outros espaços internacionais, os Yanomami transformam essa busca por garantia e efetivação de direitos em uma prática diplomática ativa, revelando que a autodeterminação não se limita a um texto legal, mas se corporifica em estratégias de resistência e articulação transnacional. No caso dos Yanomami, essa autodeterminação é frequentemente desafiada por pressões externas, como a exploração mineral e a invasão de terras, que não apenas ameaçam sua sobrevivência cultural, mas também colocam em xeque a integridade de seus territórios. Essa realidade é corroborada através do "Relatório Yanomami Sob Ataque" (HAY, 2022), que documenta a situação alarmante enfrentada pela comunidade, revelando que, em 2021, a taxa de mortalidade infantil entre os Yanomami era mais de três vezes superior à média nacional brasileira. Ademais, destaca também a contaminação dos rios e a escassez de alimentos, que agravam a vulnerabilidade da população:

> a situação de insegurança generalizada imposta pelo aumento da circulação de garimpeiros armados nas diferentes regiões da TIY tem causado transtornos ao atendimento à saúde às comunidades indígenas, com o total abandono de postos de saúde em alguns casos e, inclusive, a ocupação das pistas comunitárias para a operação e abastecimento do garimpo. Também é comum a queixa do desvio de medicamentos reservados para os indígenas para atendimento de garimpeiros (HAY, 2022).

Desde 2018, é a própria associação comunitária Yanomami que monitora o garimpo ilegal na TI por meio da interpretação de imagens de satélite de média e alta resolução (HAY, 2023). As disputas territoriais nas TIs Yanomami são emblemáticas das tensões entre a soberania estatal e os direitos indígenas, pois a governança indígena, enraizada em sistemas próprios de

organização social e política, se projeta como prática diplomática que confronta a soberania clássica, ainda que coexista em complementaridade com dinâmicas estatais. Nesse sentido, a diplomacia Yanomami não apenas denuncia o avanço do garimpo, mas também propõe modelos alternativos de governança, baseados em cosmovisões que desafiam a exclusividade do Estado como local legítimo de poder (Viveiros de Castro, 2002; Lightfoot, 2016). Ao transformar denúncias em articulações internacionais e processos mais alargados de luta e resistência, os Yanomami deslocam o eixo da disputa: de um embate isolado com o Estado brasileiro pela ampliação de espaços para um debate global e multi-escalar sobre justiça social e ambiental, soberania e direitos humanos. Assim, cada relatório, mobilização e fala de lideranças Yanomami faz parte de uma situação de conflito socioambiental, ao mesmo tempo em que constituem um ato diplomático insurgente, que tensiona e coexiste com as fronteiras da diplomacia tradicional.

A gestão federal do Brasil entre 2019 e 2022 representou um agravamento da crise Yanomami, caracterizada pela omissão deliberada do Estado diante da invasão de cerca de 20 mil garimpeiros ilegais em suas terras, conforme documentado pela HAY (2022). Durante esse período, houve enfraquecimento das políticas públicas voltadas aos povos indígenas, sucateamento da FUNAI e desmonte de órgãos de fiscalização ambiental, o que favoreceu a intensificação do ecocídio e do etnocídio na região. A conivência governamental não apenas comprometeu a integridade física e cultural dos Yanomami, mas também expôs a falência da soberania estatal em garantir segurança e dignidade a uma de suas populações mais vulneráveis. Paradoxalmente, também fortaleceu a diplomacia Yanomami, que ampliou sua articulação em redes transnacionais de denúncia, pressionando organismos internacionais e dando visibilidade global ao ecocídio em curso. A crise da Covid-19 também exacerbou significativamente a vulnerabilidade dos Yanomami frente ao avanço do garimpo ilegal, que se intensificou durante o período pandêmico devido à redução da fiscalização estatal e à precarização dos serviços de saúde nas TIs (Scherf; Silva, 2023). Em resposta à ausência deliberada de ações do governo federal, foi criada uma central indígena de monitoramento colaborativo, que reúne organizações indígenas nacionais (como a APIB) que desempenharam papel crucial nas articulações de ações de resistência, denúncia e mobilização política (APIB, 2021).

Dados produzidos conjuntamente pelo ISA em parceria com a HAY (Perez, 2023) indicam que, apenas entre dezembro de 2021 e 2022, o garimpo ilegal cresceu 54% na região, resultando na destruição de 1.782 hectares de floresta. No acumulado entre outubro de 2018 e dezembro de 2022, o desmatamento causado pelo garimpo aumentou 309%, totalizando 5.053 hectares devastados (Perez, 2023). Relatórios sigilosos do Ministério da Justiça, obtidos pela Agência Pública (2024), revelam que, mesmo diante de ordens judiciais para combater o garimpo, as operações federais foram marcadas por escassez de recursos, falta de apoio aéreo e ações pontuais ineficazes. Além disso, investigações conduzidas pela Forensic Architecture e pelo Climate Litigation Accelerator (2022) apontam que a mineração de ouro ao longo do rio

CC BY NC SA

Uraricoera dobrou após 2019, acompanhada por um aumento da violência contra comunidades indígenas, incluindo ataques atribuídos a facções criminosas. O envolvimento de facções criminosas e do narcotráfico com o garimpo levou Chagas (2024) a propor a existência de um "narcogarimpo" na TI Yanomami. O MPF (Brasil de Fato, 2023) também destacou a resistência do governo Bolsonaro em cumprir medidas judiciais, resultando em operações insuficientes que não conseguiram conter a expansão do garimpo. Esse conjunto de ações e omissões culminaram em uma crise sanitária sem precedentes com altos índices de desnutrição, malária e mortalidade infantil entre os Yanomami.

O conflito causado pelo garimpo e pela exploração ilegal de minérios na TI Yanomami está documentado no EJAtlas, plataforma colaborativa de um grupo de pesquisa da Universidade Autônoma de Barcelona vinculado à ecologia política que cataloga conflitos socioambientais no mundo. Segundo o EJAtlas (2023), trata-se de um caso de mineração de ouro em larga escala, com impactos severos à saúde, ao meio ambiente e aos direitos dos povos indígenas, envolvendo garimpeiros ilegais, redes criminosas e a omissão do Estado brasileiro. A contaminação por mercúrio, o desmatamento e a invasão de áreas sagradas ameaçam não apenas a saúde física, mas também a reprodução cultural e espiritual das comunidades (Villas-Bôas, 2005), configurando um cenário de injustiça social e ambiental extrema e um dos casos mais graves da América Latina. A inserção do caso na EJAtlas reforça a leitura de que os conflitos locais enfrentados pelos povos indígenas, como aqueles causados pelo garimpo, são expressões de dinâmicas globais de expropriação e ecocídio, que demandam respostas políticas articuladas também na esfera da governança internacional.

Em conferência na Comissão de Direitos Humanos da ONU, Davi Kopenawa afirmou: "Meu povo tem o direito de viver em paz e em boa saúde, porque ele vive em sua própria casa. Na floresta estamos em casa! Os brancos não podem destruir nossa casa, senão tudo isso não vai terminar bem para o mundo" (Kopenawa, 2020). Sua atuação evidencia a dimensão ambiental, cultural e política do conflito e fortalece as diplomacias indígenas transnacionais, que buscam alianças globais para a defesa dos direitos originários (Amazon Watch, 2023). A integração entre mobilização local, articulação nacional e incidência internacional tem sido essencial para enfrentar o avanço do garimpo (Oliveira, Cruvinel, 2025; Villas-Bôas, 2005).

Assim, autodeterminação, governança indígena e disputas territoriais não são apenas categorias analíticas, mas constituem dimensões práticas da diplomacia Yanomami. A autodeterminação se expressa como diplomacia insurgente, a governança Yanomami confronta a soberania estatal ao propor outras formas de autoridade e as disputas territoriais tornam-se arenas diplomáticas globais. Nesse processo, os Yanomami não apenas defendem seus direitos, mas ampliam os limites da política internacional, pluralizando a soberania e consolidando as diplomacias indígenas como eixo fundamental para compreender as reconfigurações das relações internacionais no século XXI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de aspectos empíricos de mobilização e expressão da diplomacia Yanomami e de sua relação intrínseca com a conflitualidade socioambiental evidencia uma reconfiguração conceitual relevante nas RI contemporâneas. Ao deslocar o centro da diplomacia do Estado para os povos originários, observa-se a existência de formas de agência política baseadas na defesa da vida, da terra e da autonomia indígena. Essa prática diplomática, ancorada em cosmovisões próprias e na interdependência entre seres humanos e natureza, apesar de coexistir em complementariedade estratégica com a diplomacia estatal, questiona os fundamentos da soberania vestfaliana e propõe um modelo alternativo de governança, sustentado na pluralidade epistemológica e na justiça social e ambiental. A atuação e luta de dimensão internacional dos Yanomami materializada em denúncias públicas, articulações transnacionais e presença em organismos multilaterais, demonstra que as diplomacias indígenas constituem não apenas um instrumento de resistência, mas também uma categoria analítica capaz de ampliar a compreensão sobre soberania e conflitualidade. Nesse sentido, a diplomacia Yanomami transcende a defesa territorial ao propor uma visão de mundo na qual a política se orienta pela ética do cuidado e pela preservação da vida em todas as suas formas.

Assim, a consolidação das diplomacias indígenas representa um avanço teórico e prático na direção de uma política internacional mais inclusiva e alinhada com a justiça social e ambiental. Reconhecer o papel dos povos indígenas como atores legítimos das RI é reconhecer que o futuro da diplomacia depende da capacidade de ouvir e incorporar diferentes racionalidades políticas, culturais e espirituais. No caso dos Yanomami, a destruição de seu território pelo garimpo ilegal não é apenas uma violação de direitos, mas um ataque à sua cosmologia e às bases materiais de sua existência. A guerra, aqui, assume múltiplas faces: a guerra ambiental, que caça ecossistemas; a guerra econômica, que explora recursos sem considerar os custos sociais e ecológicos; e a guerra epistemológica, que silencia saberes indígenas e naturaliza a lógica da exploração. Aqui as diplomacias indígenas se apresentam lado a lado com os conflitos socioambientais, como uma alternativa à lógica da guerra clássica, buscando estabelecer um diálogo entre mundos que, como afirma Escobar (2014), podem coexistir sem que um deles seja destruído.

No âmbito das RI, a resistência e luta dos Yanomami desafia a centralidade do Estado-nação como único ator legítimo na esfera internacional. Como argumenta Mbembe (2018), a colonialidade do poder se manifesta na forma como o Estado moderno impõe sua soberania sobre territórios e populações, ignorando a pluralidade de formas de governar e habitar o mundo. As diplomacias indígenas, nesse sentido, são uma prática que redesenha os contornos da soberania, defendendo um modelo de governança baseado no respeito à autonomia indígena e à proteção do meio ambiente. Ao questionar a lógica da guerra clássica e propor um diálogo intercultural e a subversão dos conflitos socioambientais enquanto expressão

CC BY NC SA

também de luta e resistência, os Yanomami não estão apenas lutando por seu território, mas também redefinindo o que significa "viver em paz" num mundo cada vez mais dividido entre projetos de vida incompatíveis. Essa é uma diplomacia que se constitui a partir das margens, mas que fala ao centro, desafiando a ordem internacional a compensar suas bases e a valorizar a diversidade como um bem comum.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) pelo apoio financeiro concedido por meio de projeto de Iniciação Científica (IC), que viabilizou a realização desta pesquisa. Agradecem, ainda, aos/às pareceristas anônimos(as) da revista e aos professores Dra. Mariana Preta Oliveira de Lyra e Dr. Victor Coutinho Lage pelas valiosas contribuições, sugestões e discussões que contribuíram significativamente para a versão final deste artigo.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. *O fim da ordem mundial americana*. Cambridge: Polity, 2014.

AGÊNCIA PÚBLICA. Relatórios sigilosos da era Bolsonaro mostram pouco apoio contra invasão de Terra Yanomami. 11 abr. 2024. Disponível em: https://apublica.org/2024/04/relatorios-sigilosos-da-era-bolsonaro-mostram-pouco-apoio-contra-invasao-de-terra-yanomami. Acessado em 17 de abril de 2025.

ALBERT, Bruce. La Fumée du métal: histoire et représentations du contact chez les Yanomami (Brésil). *L'Homme*, v. 28, n. 106, p. 87-119, 1988.

ALBERT, Bruce; GOMEZ, Gale Goodwin. *Saúde Yanomami:* um manual etnolinguístico. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1997.

ALBERT, Bruce; KOPENAWA, Davi. *A queda do céu*: palavras de um xamã yanomami. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

AMAZON WATCH. A mineração ilegal de ouro trouxe morte, doenças e violência aos Yanomami no Brasil. 2023. Disponível em: https://amazonwatch.org/pt/news/2023/0216-illegal-gold--mining-brought-death-disease-and-violence-to-the-yanomami-in-brazil. Acessado em 30 de setembro de 2025.

ANAYA, James. *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

APIB. Nota em defesa da vida dos povos indígenas e contra a mineração de ouro na Terra Indígena Yanomami. 2021. Disponível em: https://coiab.org.br/nota-em-defesa-das-vidas-indigenas-e-contra-o-garimpo-na-terra-indigena-yanomami/. Acessado em 24 de novembro de 2025.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora UnB/FUNAG, 2002.

BEIER, J. Marshall. *International Relations in Uncommon Places:* Indigeneity, cosmology and the limits of International Theory. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

BEIER, J. Marshall (org.). *Indigenous Diplomacies*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009.

BRASIL DE FATO. MPF detalha ações e omissões do governo Bolsonaro na crise humanitária da TI Yanomami. 26 jan. 2023. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2023/01/26/mpf-detalha-acoes-e-omissoes-do-governo-bolsonaro-na-crise-humanitaria-da-ti-yanomami. Acessado em 21 de abril de 2025.

BRYSK, Alison. *From Tribal Village to Global Village*: Indian rights and International Relations in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 2000.

CHAGAS, R. O "Narcogarimpo" na Terra Indígena Yanomami. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 1, p. 91-100, 2024.

CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado*: pesquisas de antropologia política. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da guerra*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

COOPER, Andrew; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh. Introduction. *In:* COOPER, Andrew; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh (eds.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

DANOWSKI, Déborah; VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *Há mundo por vir?* Ensaio sobre os medos e os fins. São Paulo: Cultura e Barbárie / Instituto Socioambiental, 2017.

DE LA CADENA, Marisol. *Seres da Terra:* ecologias de práticas em mundos andinos. Durham: Duke University Press, 2015.

EJATLAS [ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS]. Yanomami Indigenous Territory and Illegal Gold Mining, Brazil. Barcelona: *Environmental Justice Atlas*, 2023. Disponível em: https://ejatlas.org/conflict/yanomami-indigenous-territory-and-illegal-gold-mining. Acessado em 23 de abril de 2025.

ENLOE, Cynthia. *Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives*. Berkeley: University of California Press, 2000.

ESCOBAR, Arturo. *Sentipensar con la tierra:* nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014.

ESCOBAR, Arturo. Territórios da diferença: a ontologia política dos "direitos ao território". *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 35, p. 89-100, 2015.

FERNÁNDEZ, Marta. As Relações Internacionais e seus epistemicídios. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 8, n. 15, p. 458-485, 2019.

FORENSIC ARCHITECTURE; CLIMATE LITIGATION ACCELERATOR. Gold Mining and Violence in the Amazon Rainforest. 06 set. 2022. Disponível em: https://forensic-architecture.org/investigation/gold-mining-and-violence-in-the-amazon-rainforest. Acessado em 9 de outubro de 2025.

FRANÇA, Bernardo. *Davi Kopenawa:* conheça a história e a obra do escritor e líder Yanomami. Galileu, 2023. Disponível em: https://revistagalileu.globo.com/colunistas/quer-que-eu-desenhe/coluna/2023/02/davi-kopenawa-conheca-a-historia-e-a-obra-do-escritor-e-lider-yanomami.ghtml. Acessado em 5 de novembro de 2025.

GOVERNO DO BRASIL. Casa do Governo marca queda histórica de um ano no garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/casa-de-governo-completa-1-ano-com-queda-historica-do-garimpo-ilegal-na-terra-indigena-yanomami. Acessado em 30 de setembro de 2025.

HAY [Hutukara Associação Yanomami]. *Yanomami sob ataque: garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami e propostas para combatê-lo*. Boa Vista: HAY/WY, 2022. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/yanomami-sob-ataque-garimpo-ilegal-na-terra-indigena-yanomami-e-propostas-para. Acessado em 20 de outubro de 2025.

HAY [Hutukara Associação Yanomami]. *Yamaki ni ohotai xoa! = Nós ainda estamos sofrendo: um balanço dos primeiros meses da Emergência Yanomami*. Boa Vista: Hutukara Associação Yanomami; Associação Wanasseduume Ye'kwana; Urihi Associação Yanomami, 2023. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/yamaki-ni-ohotai-xoa-nos-ainda-estamos-sofrendo-um-balanco-dos-primeiros-meses-da. Acessado em 20 de outubro de 2025.

HOFFMANN, Stanley. *World Disorders:* Troubled Peace in the Post-Cold War Era. Washington: Rowman & Littlefield, 2017.

HOLEINDRE, Jean-Vincent. Raymond Aron e a sociologia das relações internacionais. *Relações Internacionais*, v. 35, p. 35-45, 2012.

HOLSTI, K. J. *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1983.

HUTUKARA ASSOCIAÇÃO YANOMAMI. *Parceiros*. Boa Vista: Hutukara Associação Yanomami, s.d. Disponível em: https://hutukarayanomami.org/parceiros/. Acessado em 19 maio de 2026.

ISA [INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL]. O que você precisa saber para entender a crise na Terra Indígena Yanomami. 2023. Disponível em: https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/o-que-voce-precisa-saber-para-entender-crise-na-terra-indigena-yanomami. Acessado em 30 de setembro de 2025.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars:* Organized Violence in a Global Era. Stanford: Stanford University Press, 1999.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony:* Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KOPENAWA, Davi. Davi Kopenawa fala na ONU sobre os povos indígenas no Brasil. Comissão Arns, 03 mar. 2020. Disponível em: https://comissaoarns.blogosfera.uol.com.br/2020/03/03/davi-kopenawa-fala-na-onu-sobre-os-povos-indigenas-no-brasil. Acessado em 3 de abril de 2025.

KRENAK, Ailton Krenak. Entrevista concedida à série documental *Guerras do Brasil.doc*. Direção de Luiz Bolognesi. Brasil: Buriti Filmes/Netflix, 2018.

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

KRENAK, Ailton Krenak. *A vida não é útil.* São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

KRENAK, Ailton Krenak. *Futuro ancestral*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

LAFER, Celso. O diplomata e o soldado. *Quatro Cinco Um*, 2019. Disponível em: https://www.quatrocincoum.com.br/br/resenhas/r/o-diplomata-e-o-soldado. Acessado em 1 de novembro de 2025.

LAGE, Victor Coutinho. Desigual e combinado: as interpretações do Brasil diante do complexo prisional das teorias de Relações Internacionais. *In:* MUÑOZ, Luciano da Rosa; SPODE, Rafael (orgs.). *Relações Internacionais para um Mundo em Mutação*. Curitiba: Appris, 2020.

LAMAS, Isabella; BUDINI, Terra. Ecologia Política. *In:* LENINE, Enzo; LAMAS, Isabella (orgs.). *Teorizando o internacional: reivindicar a pluralidade e a diversidade nas Relações Internacionais*. Salvador: Edufba, 2026.

LIGHTFOOT, Sheryl. *Global Indigenous Politics:* A Subtle Revolution. Nova York: Routledge, 2016.

LIMULJA, Hanna. *O desejo dos outros:* uma etnografia dos sonhos yanomami. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. *O Ecologismo dos pobres:* conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações:* a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora UnB, 2003.

NILHA, Orlando. *Kopenawa – Davi Kopenawa*. São Paulo: Editora Mostarda, 2023.

OLIVEIRA, Isabelle Alves Moreira; CRUVINEL, Marcelo Pereira. A construção do direito dos povos indígenas e conflitos associados ao direito ambiental. *Ensaios Jurídicos*, v. 3, p. 79, 2025.

ONU NEWS. "Pensar, sonhar e respeitar": ONU News entrevista líder Yanomami Davi Kopenawa. ONU Brasil, 04 dez. 2024. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/285117-pensar-sonhar-e-respeitar-onu-news-entrevista-líder-yanomami-davi-kopenawa. Acessado em 3 de abril de 2025.

OIT [ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO]. *Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais*. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/pt/f?p=-NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169. Acessado em 10 de outubro de 2025.

PEREZ, Fabíola. Garimpo ilegal cresce 54% na TI Yanomami em 2022. *Portal UOL*, 2023. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2023/02/01/garimpo-ilegal-terra-yanomami-cresceu-governo-bolsonaro.htm. Acessado em 20 de novembro de 2025.

PICQ, Manuela. Visões indígenas desafiando o global: mulheres Kichwa pluralizando a soberania. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 6, n. 11, p. 340-369, 2017.

PUREZA, José Manuel; MOURA, Tatiana. Violência(s) e guerra(s): do triângulo ao continuum. *Revista Portuguesa de História*, v. 37, p. 45-63, 2005.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In:* QUIJANO, Aníbal (org.). *A colonialidade do saber:* eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RIGHT LIVELIHOOD FOUNDATION. Indigenous leader in the Amazon announced 2019 Right Livelihood Laureate. 2019. Disponível em: https://rightlivelihood.org/news/indigenous-leader-in-the-amazon-announced-2019-right-livelihood-laureate. Acessado em 5 de novembro de 2025.

ROBBINS, Paul. *Ecologia política:* uma introdução crítica. Oxford: Wiley-Blackwell, 2012.

ROBLES, Gabriel Andrés Arévalo. La diplomacia indígena: un enfoque transdiplomático. *Si Somos Americanos: Revista de Estudios Transfronterizos*, v. 17, n. 1, p. 142-169, 2017.

SCHERF, Erick da Luz; SILVA, Marcos Vinícius Viana da. Brazil's Yanomami health disaster: addressing the public health emergency requires advancing criminal accountability. *Frontiers in Public Health*, v. 11, art. 1166167, 2023.

SHILLIAM, Robbie. *International Relations and Non-Western Thought:* imperialism, colonialism and investigations of global modernity. Nova York: Routledge, 2010.

SOARES, João Pedro. "O ouro está sujo de sangue yanomami", diz Davi Kopenawa. *Instituto Humanitas Unisinos (IHU)*, São Leopoldo, 16 fev. 2023. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/publicacoes/78-noticias/626273-o-ouro-esta-sujo-de-sangue-yanomami-diz-davi-kopenawa. Acessado em 5 de julho de 2026.

STURLINI, Manuela Otero; OTERO, Martina Rillo. Conversa com o xamã Davi Kopenawa. *Revista Brasileira de Avaliação*, v. 13, n. 2, ed. esp., e131224, 2024.

TICKNER, J. Ann. *Gender in International Relations*: Feminist Perspectives on Achieving Global Security. Nova York: Columbia University Press, 1992.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA (UFRR). *UFRR realiza capacitação de profissionais de educação que irão atuar no Território Yanomami*. Boa Vista: UFRR, 22 jan. 2026. Disponível em: https://ufrr.br/noticias/ufrr-realiza-capacitacao-de-profissionais-de-educacao-que-irao--atuar-no-territorio-yanomami/. Acessado em 20 de maio de 2026.

VILLAS-BÔAS, Hariessa Cristina; BARRETO, Laura. *Mineração em terras indígenas:* a procura de um marco legal. CYTED–CETEM, 2005.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *A inconstância da alma selvagem*. São Paulo: Cosac Naify, 2002.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20693

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Resistência e autonomia: a diplomacia indígena da organização mapuche Conselho de Todas as Terras/*Aukiñ Wallmapu Ngulam*

Matheus Moraes Alves Marreiro
Universidade Federal Fluminense (UFF)
Niterói, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: matheus.marreiro4@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4508-5285

Nicole Grell Macias Dalmiglio
Universidade Estadual Paulista (UNESP)
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: nicole.g.m.dalmiglio@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6288-9883

Tadeu Morato Maciel
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: tadeummaciel@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2591-4557

Resumo: As diplomacias indígenas emergem como práticas políticas que transcendem os limites do Estado-nação, articulando-se em escalas locais e transnacionais com o objetivo de afirmar a autode-

terminação, a autonomia e os direitos territoriais dos povos originários. No contexto latino-americano, a organização mapuche Conselho de Todas as Terras*/Aukiñ Wallmapu Ngulam* destaca-se como um exemplo paradigmático dessa diplomacia ao reivindicar a soberania do povo mapuche sobre o território ancestral denominado *Wallmapu,* que abrange regiões do Chile e da Argentina. Com base em estudo de caso e análise documental, este texto analisa a diplomacia indígena empreendida por essa organização, enfatizando suas práticas de resistência e autonomia e a forma como estas se articulam às dinâmicas políticas e sociais da região. Busca-se compreender de que maneira o Conselho de Todas as Terras ressignifica o conceito de diplomacia a partir de práticas indígenas de resistência e autodeterminação. O caso demonstra que a organização combina resistência local e atuação global por meio da diplomacia indígena, especialmente em suas interações com organismos multilaterais como as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos. Nesse sentido, sua atuação diplomática mobiliza o direito internacional como instrumento de resistência política voltado à afirmação da autodeterminação mapuche.

Palavras-chave: diplomacia indígena; mapuches; Conselho de Todas as Terras; resistência

Resistance and autonomy: the Indigenous diplomacy of the mapuche organization Council of All Lands/*Aukiñ Wallmapu Ngulam*

Abstract: Indigenous diplomacies emerge as political practices that transcend the limits of the nation-state, operating across local and transnational scales with the aim of affirming the self-determination, autonomy, and territorial rights of Indigenous peoples. In the Latin American context, the Mapuche organization Council of All Lands/*Aukiñ Wallmapu Ngulam* stands out as a paradigmatic example of this form of diplomacy by claiming the sovereignty of the Mapuche people over the ancestral territory known as *Wallmapu*, which extends across regions of Chile and Argentina. Based on a case study and documental analysis, this article examines the Indigenous diplomacy carried out by this organization, emphasizing its practices of resistance and autonomy and the ways in which they are articulated with the political and social dynamics of the region. It seeks to understand how the Council of All Lands resignifies the concept of diplomacy through Indigenous practices of resistance and self-determination. The case demonstrates that the organization combines local resistance with global engagement through Indigenous diplomacy, particularly in its interactions with multilateral organizations such as the United Nations and the Organization of American States. In this sense, its diplomatic action mobilizes international law as an instrument of political resistance aimed to affirming Mapuche self-determination.

Keywords: Indigenous diplomacy; Mapuche; Council of All Lands; resistance

Resistencia y autonomía: la diplomacia indígena de la organización mapuche Consejo de Todas las Tierras/*Aukiñ Wallmapu Ngulam*

Resumen: Las diplomacias indígenas emergen como prácticas políticas que trascienden los límites del Estado-nación, articulándose en escalas locales y transnacionales con el objetivo de afirmar la autodeterminación, la autonomía y los derechos territoriales de los pueblos originarios. En el contexto latinoamericano, la organización mapuche Consejo de Todas las Tierras/*Aukiñ Wallmapu Ngulam* se destaca como un ejemplo paradigmático de esta diplomacia al reivindicar la soberanía del pueblo mapuche sobre el territorio ancestral denominado *Wallmapu*, que abarca regiones de Chile y Argentina. Con base en un estudio de caso y análisis documental, este texto analiza la diplomacia indígena emprendida por esta organización, enfatizando sus prácticas de resistencia y autonomía y la forma en que estas se articulan con las dinámicas políticas y sociales de la región. Se busca comprender de qué manera el Consejo de Todas las Tierras resignifica el concepto de diplomacia a partir de prácticas indígenas de resistencia y autodeterminación. El caso demuestra que la organización combina resistencia local y actuación global por medio de la diplomacia indígena, especialmente en sus interacciones con organismos multilaterales como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. En este sentido, su actuación diplomática moviliza el derecho internacional como instrumento de resistencia política orientado a la afirmación de la autodeterminación mapuche.

Palabras-clave: diplomacia indígena; mapuche; Consejo de Todas las Tierras; resistencia

Recebido em: 29/09/2025
Aceito em: 25/05/2026

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

O conceito de diplomacia consolidou-se na modernidade como atributo exclusivo do Estado-nação, associado ao monopólio da representação política e à soberania territorial. As transformações do sistema internacional nas últimas décadas, marcadas pelas pressões do capitalismo global sobre a soberania estatal e pela reconfiguração dos meios de comunicação, reforçam a emergência de paradigmas que questionam esse modelo hegemônico (Cornago, 2013). Nesse contexto, este artigo centra-se nos debates sobre as diplomacias das organizações indígenas na América Latina, com ênfase na experiência da organização mapuche Conselho de Todas as Terras (CTT) (ou *Aukiñ Wallmapu Ngulam*).

As diplomacias indígenas ultrapassam os limites analíticos da paradiplomacia, tradicionalmente associada à atuação internacional de governos subnacionais (Cornago, 1999; Keating, 1999), ao emergirem de ordens políticas próprias, ancoradas em territorialidades, cosmologias e sistemas de governança que não derivam da soberania estatal (Arévalo Robles, 2017; Lightfoot, 2022). Esse deslocamento evidencia que categorias centrais da ordem política moderna, como soberania e autodeterminação, são continuamente renegociadas em disputas por autoridade e território, passando a expressar rearticulações entre povos e regimes de autoridade (Kuokkanen, 2019; Constantinou et al., 2024).

Nesse contexto, a novidade não reside na existência dessas práticas, mas na reivindicação do conceito de diplomacia para nomeá-las e qualificá-las politicamente, em um movimento de ressignificação de uma noção eurocêntrica, como instrumento de resistência e autogoverno (Arévalo Robles, 2017). Intensificado pela globalização econômica, esse processo articula respostas indígenas nos planos local e internacional, da afirmação de identidades à atuação em organismos multilaterais, especialmente na arena de direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1982, reposicionando esses povos como atores políticos globais e evidenciando que a mediação política não constitui monopólio do Estado moderno (Beier, 2009; Martínez, 2013; Silva; Macedo; Monielle, 2022). Nesse sentido, sua presença nas arenas internacionais não apenas amplia o rol de atores do sistema, mas revela a coexistência de múltiplos regimes de autoridade que tensionam a arquitetura do Estado-nação e expandem os horizontes analíticos da política internacional (Lightfoot, 2022).

No contexto latino-americano, onde a formação dos Estados modernos ocorreu com base na expropriação de territórios indígenas e na negação sistemática de suas existências políticas, as diplomacias indígenas têm assumido papel central nas lutas por justiça histórica e reconhecimento. Diversas experiências ilustram esse movimento. Por exemplo, desde 1994, o Exército Zapatista de Libertação Nacional, no México, projetou sua luta para além das fronteiras nacionais, convocando "os povos do mundo" a integrar redes transnacionais de solidariedade (EZLN, 2008). No Brasil, a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro

CC BY NC SA

consolidou-se como referência ao formular instrumentos próprios de governança e dialogar com organismos multilaterais e embaixadas em defesa da Amazônia e dos direitos coletivos (FOIRN, 2022). No Equador, a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador acionou mediação internacional em conflitos com mineradoras (CONAIE, 2016), enquanto, na Bolívia, o Conselho Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu reafirma a autonomia indígena e o horizonte do Estado plurinacional (CONAMAQ, 2023).

É nesse cenário que a organização mapuche CTT se destaca como exemplo de diplomacia indígena contemporânea. Fundada entre 1989 e 1990, em um contexto de expectativas em torno da redemocratização chilena e de crescente mobilização indígena continental, a organização assumiu protagonismo na defesa dos direitos do povo mapuche ao articular uma agenda voltada ao reconhecimento da soberania sobre o território ancestral *Wallmapu*. Por meio de ações políticas, mobilizações públicas, produção de conhecimento, inserção em fóruns internacionais e elaboração de propostas de autogoverno, o CTT expressa uma forma de diplomacia que combina resistência histórica, inovação política e enraizamento territorial.

Este artigo analisa a diplomacia indígena do CTT desde sua criação (1989/1990) até 2024, buscando compreender como a organização ressignifica o conceito de diplomacia por meio de práticas de resistência e inserção internacional. Parte-se da hipótese de que esta organização constrói uma diplomacia indígena ao atuar em organismos como a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA), mobilizando instrumentos do direito internacional como forma de resistência voltada à garantia de direitos ancestrais.

Para tanto, adota-se a metodologia de estudo de caso, fundamentada na análise de documentos institucionais do CTT, comunicados oficiais e declarações públicas de suas lideranças, além de relatórios de organismos multilaterais nos quais a organização teve inserção. A esses materiais somam-se contribuições da literatura sobre diplomacias indígenas e o movimento mapuche, permitindo o diálogo entre fontes primárias e secundárias. Busca-se, assim, contribuir para a compreensão de como povos indígenas redimensionam espaços de atuação política, desafiam os marcos do Estado-nação e constroem alternativas ancoradas em suas cosmologias e territorialidades.

O CONCEITO DE DIPLOMACIA INDÍGENA

O debate em torno das diplomacias indígenas exige uma reflexão crítica sobre o conceito de Estado, cuja genealogia deve ser compreendida como produto histórico, e não como categoria natural ou universal. Estudos de sociologia histórica mostram que a consolidação do Estado moderno esteve intrinsecamente ligada a processos de guerra, centralização burocrática e articulação entre coerção e capital (Tilly, 1984; Skocpol, 1985; Mann, 1993). Nessa perspec-

CC BY NC SA

tiva, conforme destacam Babo e Dalmiglio (2024), é possível problematizar o tratamento frequentemente ahistórico do Estado nas Relações Internacionais (RI), compreendendo-o como resultado de processos sociais específicos, e não como dado ontológico. Ao mesmo tempo, evidencia-se o viés eurocêntrico de uma narrativa que projeta a experiência europeia como norma universal e marginaliza outras formas de organização política e exercício da autoridade.

Para Quijano (2000), a modernidade ocidental está indissociavelmente ligada à colonialidade do poder, que hierarquiza povos, saberes e formas políticas segundo um padrão global de dominação. O Estado-nação europeu, erigido como modelo universal, foi exportado para a periferia global, apagando experiências políticas locais e subalternizando outras racionalidades. A naturalização do Estado moderno como única forma legítima de soberania evidencia a permanência da colonialidade nas relações internacionais, de modo que a autodeterminação se configura como disputa pelos critérios que definem quem pode governar, em nome de qual territorialidade e com base em quais fundamentos normativos.

Ao afirmarem formas de organização política que não derivam do Estado nem aspiram a reproduzi-lo, as reivindicações indígenas tensionam a gramática estadocêntrica que historicamente estruturou o conceito moderno de soberania, fundado na associação entre autoridade política, território delimitado e monopólio estatal da representação. Nesse sentido, as formulações contemporâneas da autodeterminação indígena articulam críticas decoloniais e relacionais da ordem internacional presentes em debates sobre pluralismo político, soberanias sobrepostas e ordens normativas não estatais, questionando os fundamentos ontológicos e normativos da ordem global (Constantinou et al., 2024).

É nesse contexto que se torna fundamental diferenciar as diplomacias indígenas do conceito tradicional de "diplomacia". Historicamente, esta foi concebida como prática exclusiva do Estado, vinculada à soberania nacional e institucionalizada em órgãos como o Ministério das Relações Exteriores e o corpo diplomático profissional (Bull, 1977). De forma semelhante, Nicolson (1939) define a diplomacia como a condução ordenada das relações entre governos por representantes oficialmente autorizados, reforçando sua associação histórica com a autoridade estatal, negociação formal e representação soberana.

Contudo, desde a segunda metade do século XX, a literatura passou a reconhecer que o repertório diplomático pode ir além do Estado, incorporando práticas de organizações internacionais, movimentos sociais, atores parlamentares, redes transnacionais, iniciativas ambientais e agendas feministas, relativizando a concepção da diplomacia como monopólio estatal (Constantinou; Kerr; Sharp, 2016). Nesse cenário, as diplomacias indígenas não surgem como exceção, mas como parte de um movimento mais amplo de pluralização das práticas diplomáticas contemporâneas, ainda que alicerçadas em fundamentos ontológicos e políticos próprios.

Como observa Sheryl Lightfoot (2022), a compreensão das diplomacias indígenas enfrenta três silenciamentos centrais na teoria internacional: a domesticação das questões indí-

genas, frequentemente tratadas como assuntos internos; a objetificação dos povos indígenas, reduzidos a objetos de campanhas humanitárias; e o persistente estadocentrismo, que reconhece como atores legítimos apenas as unidades estatais.

Em contraste, essas diplomacias resgatam práticas ancestrais e constroem redes transnacionais que desafiam o monopólio estatal da representação política. Um exemplo emblemático é o uso de passaportes próprios pela Confederação Haudenosaunee[1], mostrando que a agência internacional pode operar além das concepções vestfalianas de soberania (Lightfoot, 2022). Essa atuação se relaciona com o conceito de "recusa política" (*political refusal*), de Audra Simpson (2014), segundo o qual povos indígenas afirmam formas próprias de autoridade que coexistem, tensionam ou interrompem a soberania dos Estados em sua matriz colonial.

Dinâmicas semelhantes são observadas na autorrepresentação política de organizações indígenas em arenas multilaterais, especialmente nas articulações que resultaram na criação e funcionamento do Fórum Permanente sobre Assuntos Indígenas da ONU, espaço em que representantes indígenas participam de debates globais sobre direitos, território e governança, sem depender da mediação dos Estados (Niezen, 2003; Lightfoot, 2022). Essa atuação ganha densidade quando articulada à perspectiva de Kuokkanen (2019), para quem a autodeterminação indígena não se limita à autonomia administrativa ou ao reconhecimento cultural, mas se fundamenta em ontologias políticas nas quais terra, parentesco e espiritualidade constituem dimensões interdependentes da vida coletiva.

Assim, enquanto a diplomacia moderna estatal se estrutura em torno de soberania territorial fixa, representação centralizada e separação entre natureza e política, muitas diplomacias indígenas operam a partir de concepções relacionais, em que território, ancestralidade, reciprocidade e vínculos intergeracionais estão inseparavelmente ligados à vida política. Como observa Simpson (2017), essas práticas não se reduzem a reivindicações institucionais, mas emergem de modos contínuos de existência e governança, baseados na responsabilidade territorial e na continuidade coletiva.

Importa destacar que o conceito de "diplomacias indígenas" surge no contexto das lutas históricas dos povos originários por reconhecimento, autodeterminação e justiça, especialmente a partir da segunda metade do século XX, quando passaram a ocupar espaços transnacionais e instituições multilaterais com maior frequência (Beier, 2009; Calbucura, 2021). Inspirado em práticas ancestrais de negociação e mediação entre comunidades, o termo consolidou-se à medida que movimentos indígenas passaram a dialogar com organismos internacionais, denunciando violações de direitos e reivindicando novos marcos jurídicos (Niezen, 2003; Maaka; Andersen, 2006).

1 A Confederação Haudenosaunee, formada por seis nações indígenas da América do Norte, emite passaportes próprios desde a década de 1920, e seus representantes continuam a utilizá-los em viagens internacionais como expressão de sua soberania política (Lightfoot, 2022).

Essas diplomacias fazem parte de um processo mais amplo de transformação das relações internacionais, no qual atores não estatais ganham protagonismo, sobretudo em direitos humanos, meio ambiente e autodeterminação (Blazer; McGregor; Coleman, 2011). No entanto, como mostram Loong, Manby e McConnell (2023), a autodeterminação indígena é continuamente renegociada no terreno, por meio de práticas e eventos específicos, exigindo atenção a quem fala em nome do "povo", em que escala a reivindicação é feita, e de que modo o território é concebido.

No campo das RI, a inserção dos povos indígenas como sujeitos políticos no cenário global ganhou maior visibilidade com a adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, sigla em inglês), em 2007. Esse processo remonta à criação, em 1982, do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (WGIP, sigla em inglês), instituído pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC, sigla em inglês) para examinar a situação dos povos indígenas em escala mundial. A redação da Declaração percorreu diferentes instâncias internacionais: foi aprovada pela Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias em 1994, validada pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2006 e finalmente aprovada pela Assembleia Geral, apesar da oposição de Austrália, Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia (Beier, 2009). Ainda assim, como observa Shrinkhal (2021), a soberania indígena permanece tensionada, pois o direito internacional continua estruturado prioritariamente em torno da soberania geográfica estatal, fazendo com que a autodeterminação indígena frequentemente apareça como direito derivado e condicionado.

Como observa Arévalo Robles (2017), as diplomacias indígenas não são fenômeno recente, mas práticas ancestrais anteriores à colonização das Américas. Povos originários já mantinham redes intercomunitárias baseadas em negociações, alianças, acordos territoriais e mediação de conflitos, constituindo sistemas diplomáticos próprios, ancorados em lógicas sociopolíticas e espirituais distintas das ocidentais. Estudos sobre fronteiras reforçam essa perspectiva, mostrando que o modelo territorial do Estado moderno não esgota as formas de organização política e pertencimento, sobretudo em contextos de multiterritorialidade e sobreposição de autoridades (Kolossov, 2012; Haesbaert, 2013; Newman, 2015).

Nesse contexto, os povos indígenas ocupam um "terceiro espaço de soberania" (Bruyneel, 2007), nem totalmente dentro, nem fora do Estado. Suas reivindicações desafiam a centralidade estatal na garantia de direitos, evidenciando que soberania e autodeterminação operam em registros relacionais que ultrapassam o binarismo interno/externo, como exemplifica a dificuldade de reconhecimento pleno dos territórios indígenas no Brasil, onde a lógica estatal frequentemente subordina outras formas de territorialidade (Little, 2004).

Atualmente, as diplomacias indígenas reconfiguram conceitos ocidentais, transformando-os em instrumentos de resistência política (Arévalo Robles, 2017). São diplomacias não estatais, exercidas em territórios e arenas internacionais, por meio de estratégias próprias de negociação e construção de legitimidade (Torres, 2013; Silva; Macedo; Monielle, 2022). Essa

CC BY NC SA

diversidade impede tratá-las de forma homogênea, exigindo atenção às especificidades de cada povo e contexto. No caso mapuche, a diplomacia indígena surge como resposta à histórica marginalização e à negação de direitos territoriais, tema aprofundado no próximo tópico.

A DIPLOMACIA DAS ORGANIZAÇÕES MAPUCHES DO *GULUMAPU*

Os mapuches são um povo originário que, desde antes da colonização espanhola, habita o território denominado *Wallmapu*. Esse espaço é compreendido como o país ou nação mapuche, estendendo-se por áreas que atualmente pertencem à Argentina – também chamadas de *Puelmapu* – e ao Chile – conhecidas como *Gulumapu* (Matías-Rendón, 2020). Segundo Caniuqueo (2006), o *Wallmapu* abrange não apenas o território[2] ancestral mapuche, mas também sua institucionalidade própria, responsável pelo autogoverno e pela organização da territorialidade (Figura 1). Tradicionalmente, nesse espaço, as lideranças, rituais, encontros políticos e articulações comunitárias entre ambos os lados da cordilheira não eram percebidos como atravessamento de uma fronteira internacional, mas como uma continuidade de um mesmo espaço histórico de vida (Álvarez; Ovando, 2022).

Figura 1: Wallmapu[3]



Fonte: Melin; Mansilla; Royo, 2016, p. 22.

2 Apesar de não ser o centro do debate deste artigo, o conceito de "território" (*mapu*) não deve ser entendido apenas em seu aspecto material, em suas dimensões políticas e econômicas; em contraste, abarca a totalidade do universo, o cosmo, e aspectos materiais e imateriais, tangíveis e intangíveis, humanos e não-humanos (Álvarez; Ovando, 2022).

3 Essa cartografia foi produzida horizontalmente pois é o Leste, ou o *puelmapu,* que é o ponto cardeal de referência para os mapuches. Este é o espaço para o qual se dirige a busca de elementos positivos, pois é no Leste que o sol (*antü*) nasce.

Com o início da colonização espanhola nas Américas, no século XVI, os mapuches sofreram incursões militares em seus territórios. No entanto, mantiveram sua soberania até meados do século XIX. Além da resistência armada, o controle mapuche sobre extensos territórios foi sustentado por uma prática diplomática própria, expressa nos parlamentos hispano-mapuche realizados entre 1641 e 1803. Esses parlamentos consistiam em reuniões políticas voltadas para negociações fronteiriças (Boccara, 1999), podendo ser compreendidos como uma "manifestação de sociedades diferentes para estabelecer canais de entendimento com o objetivo de resolver seus conflitos pacificamente" (Marimán, 2006, p. 80). Foi por meio dessa diplomacia, exercida nesses parlamentos, que se tornou possível, mesmo em um cenário de conflito, a regulação pacífica das relações entre essas sociedades[4].

Essa lógica manteve-se após a independência do Chile, em 1818, quando os mapuches ao Sul do rio Biobío preservaram sua autonomia, formalizada no parlamento de 1825, que resultou no Tratado de Tapihue. O acordo estabelecia uma vinculação à República chilena, com compromissos de defesa e reconhecimento territorial, mas assegurava a autoridade dos *Caciques Gobernadores* sobre seus domínios, incluindo a administração da justiça e o controle da presença chilena em seus territórios. Assim, o tratado expressa uma configuração híbrida de soberania, na qual coexistiam normas e jurisdições distintas, evidenciando a continuidade de práticas diplomáticas indígenas na regulação das relações políticas e territoriais (Anales de la Universidad de Chile, 2017).

Todavia, em meados do século XIX, o recém-formado Estado chileno impôs sua geopolítica homogeneizadora e assimilacionista sobre o povo mapuche, suprimindo sua autonomia por meio da "Pacificação da Araucanía". Até então, os mapuches mantinham com o Chile uma relação de nação para nação, baseada em parlamentos e acordos. Após esse processo, marcado por amplo genocídio, estabeleceu-se uma relação de dominação interna, na qual as lutas mapuches deixaram de ocorrer "de fora" e passaram a ser empreendidas no interior do Estado chileno, em condição subordinada (Morales-Urra, 1986). Nesse contexto, algumas lideranças passaram a organizar entidades que atuavam "por dentro" do Estado, embora submetidas à sua jurisdição (Millalén, 2013).

É importante notar que, ao longo do século XX, as organizações mapuches não limitaram sua atuação ao âmbito interno do Estado chileno, buscando também projeção internacional. Um exemplo foi o vínculo entre a Federação Araucana e o Socorro Vermelho Internacional[5]

4 As relações entre mapuches e a Coroa espanhola foram marcadas por conflitos durante as Guerras e Arauco (1550-1656). Em meio a esses confrontos, o Parlamento de Quilín, realizado em 1641, estabeleceu o rio Biobío como fronteira entre ambas as sociedades. A partir desse acordo, os conflitos tornaram-se mais esporádicos (Marimán, 2006). Entre 1641 e 1803, realizaram-se 28 parlamentos hispano-mapuche (Boccara, 1999).

5 Essa organização (em espanhol, *Socorro Rojo Internacional*) foi vinculada à Internacional Comunista, criada em 1922 para apoiar revolucionários e prisioneiros políticos. Foi dissolvida em 1947.

nas décadas de 1920 e 1930 (Mallon, 2009). Contudo, foi após o Golpe Militar de 1973 que essa atuação internacional se intensificou. Nesse período, diversos mapuches foram forçados ao exílio em países como Alemanha, Bélgica, França, Países Baixos e Suíça (Barnier-Khawam, 2019).

Esses exilados reuniram-se em 1978, em Londres, e formaram o Comitê Exterior Mapuche (CEM). A partir da Europa, o CEM atuou contra a ditadura pinochetista e em defesa da causa mapuche, promovendo conferências e publicações por meio do *Boletín Informativo Mapuche* e da revista *Huerrquén*. A organização realizou críticas ao governo chileno no jornal francês *Le Monde Diplomatique* e articulou-se com organizações não governamentais (ONGs), incluindo a Minority Rights Group International e a Survival International, ambas com status consultivo na ONU, além de organizações mapuches no Chile, como a Admapu (Barnier-Khawam, 2019).

A década de 1970 foi marcada, em nível internacional, pelo surgimento de um movimento global em prol da autodeterminação dos povos indígenas, contribuindo para o aparecimento de novos aliados (Mallon, 2009). A partir dos anos 1980, as organizações mapuches no Chile ampliaram seus vínculos com o movimento indígena latino-americano e global e intensificaram relações com entidades internacionais, especialmente aquelas voltadas à defesa dos direitos humanos (Aylwin, 2005).

A principal organização mapuche sediada no Chile, a Admapu, indicou Melillan Painemal (1930-1991) como representante internacional. Painemal intensificou o diálogo com outros movimentos indígenas por meio do Conselho Índio Sul-americano e do Conselho Mundial dos Povos Indígenas, ocupando cargos administrativos em ambos os conselhos. Em viagens à Europa e reuniões de conselhos indígenas e organizações de direitos humanos, a Admapu denunciou à comunidade internacional as violações sofridas pelos mapuches sob a ditadura (Barnier-Khawam, 2019). No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, os mapuches já haviam se integrado ao movimento global de mobilização dos povos indígenas. Suas lideranças passaram a enquadrar seus discursos no vocabulário dos direitos humanos, o que lhes permitiu acessar organizações internacionais, como a ONU e a OEA (Barnier-Khawam, 2019).

O movimento mapuche deve ser compreendido como um processo amplo e heterogêneo, composto por organizações que atuam a partir do Chile e da Argentina e mantêm relações com diferentes entidades no cenário internacional. Situadas em contextos distintos, essas organizações adotam estratégias próprias nos planos doméstico e internacional. Considerando a complexidade dessas redes de atuação, a próxima subseção analisa o caso do CTT após a redemocratização chilena nos anos 1990. A escolha da organização decorre de sua estratégia de articulação simultânea nas escalas local e global, por meio de vínculos com entidades internacionais.

CC BY NC SA

A DIPLOMACIA DO CTT

Em 1989, algumas lideranças mapuches se recusaram a assinar o Acordo de Nueva Imperial[6] com a Concertação de Partidos pela Democracia, por não acreditarem que as propostas oferecidas por esses partidos de esquerda e centro-esquerda, nesse novo contexto democrático, após a ditadura de Pinochet (1973-1990), contemplariam aspectos centrais do projeto histórico mapuche, como a autonomia, a autodeterminação, o reconhecimento das autoridades tradicionais e a recuperação de terras. Nesse mesmo ano, essas lideranças fundaram a Comissão Quinhentos Anos de Resistência (Martínez; Rodríguez, 2015), com o objetivo de repudiar as celebrações triunfalistas dos "500 anos do descobrimento da América" e reivindicar o direito ao autogoverno (Pairican, 2014).

Com vistas a articular um grande conselho que abrangesse todos os territórios mapuches, a comissão realizou reuniões entre 22 e 26 de abril de 1990, reunindo lideranças tradicionais e membros de comunidades de diferentes regiões do *Wallmapu*, tanto do *Gulumapu* quanto do *Puelmapu*. Durante o encontro, Aucán Huilcamán afirmou que o povo mapuche precisava de um território para garantir sua existência, sob pena de desaparecer (Warren, 2013; Pairican, 2014).

No evento, discutiram-se questões relacionadas à autonomia e aos objetivos políticos compartilhados, enfatizando a validade das autoridades tradicionais, o reconhecimento da língua e da religião mapuche e a recuperação territorial. Esse encontro foi relevante por reunir ativistas de diferentes partes do mundo em apoio aos direitos indígenas, mas também por consolidar uma identidade mapuche comum entre *Gulumapu* e *Puelmapu* (Warren, 2013; Pairican, 2014).

A partir dessas reuniões, decidiu-se criar o CTT como um órgão representativo de todos os territórios mapuches, uma espécie de parlamento territorial baseado nas autoridades tradicionais (Martínez, 2009). Durante os anos 1990, o Conselho construiu uma plataforma política com as comunidades do Sul da Argentina. Nesse período, foram realizadas reuniões, *workshops* e cerimônias religiosas transfronteiriças, contando com a participação de lideranças de ambos os lados da cordilheira.

Esses encontros foram importantes para reconectar os mapuches separados pelas fronteiras estatais e construir uma identidade nacional transfronteiriça comum. Durante as reuniões, discutiu-se a criação de um alfabeto único para o *mapudungun* e de objetivos políticos compartilhados, relacionados à autonomia e ao território, simbolizados pela nomeação e pelo mapeamento da nação mapuche transfronteiriça. Além de se aproximar das lideranças argen-

6 O Acordo foi realizado entre o candidato à Presidência da Concertação, Patricio Aylwin, e vários grupos de organizações indígenas, durante a eleição presidencial chilena de 1989.

tinas, o CTT buscou resgatar a cultura mapuche, suas autoridades tradicionais, religião, língua e costumes, mobilizando-se em ações de recuperação de terras violentamente reprimidas pelo aparato policial e legal do Estado.

Em outubro de 1990, além de protestar contra as comemorações da "descoberta da América", o CTT divulgou os primeiros posicionamentos ideológicos da organização. Para seus membros, o povo mapuche vivia uma situação de colonização política, econômica, ideológica e estrutural. Nesse contexto, o Conselho entendia ser fundamental elaborar um projeto político-ideológico voltado à descolonização do povo em todas essas dimensões. Nesse horizonte, a autonomia era considerada um direito legítimo do povo mapuche desde a ocupação da Araucanía pelo exército chileno em 1883 (Pairican, 2014).

Para assegurar essa autonomia, a organização iniciou recuperações simbólicas de terra, exigindo do Estado a restituição de seu território ancestral e propondo a criação de uma entidade com poderes políticos e jurídicos na região ao Sul do rio Biobío. Huilcamán declarou, em entrevista no início da década de 1990, que as tomadas de terras promovidas pelo CTT continuariam até a recuperação desses territórios, garantindo ao povo mapuche o controle autônomo sobre uma região contígua no Sul do Chile (Warren, 2013). Essas ações integravam uma estratégia voltada à reconstrução de uma estrutura institucional capaz de viabilizar um autogoverno regional, não objetivando criar um Estado próprio, mas conquistar autonomia dentro do Estado chileno nos territórios ao Sul do rio Biobío. A proposta defendia que as comunidades fossem protagonistas do destino de seu povo, estabelecendo uma organização de base política e territorial (Martínez, 2009).

Em maio de 1999, o CTT apresentou o documento "Proposta Nacional para o Reconhecimento da Nação Mapuche e Seus Direitos" (da tradução livre do original em espanhol, *Propuesta Nacional para el Reconocimiento de la Nación Mapuche y sus Derechos*), que definia componentes centrais para o reconhecimento dos direitos fundamentais do povo mapuche. Entre eles, figuravam o direito à autodeterminação; o reconhecimento constitucional; mecanismos de restituição de terras, territórios e recursos; a participação no Congresso Nacional; a formação de um Parlamento Autônomo Mapuche; a ratificação do Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a retirada das empresas florestais de seus territórios (Morales-Urra, 2002).

Segundo Martínez (2009), o CTT buscava recuperar o território em suas dimensões política, econômica e simbólica. Entre suas iniciativas, esteve a criação da bandeira mapuche, *wenüfoye*, que se tornou um símbolo transfronteiriço utilizado pelos mapuches do *Gulumapu* e do *Puelmapu*. Integrada a um projeto mais amplo de reconstrução nacional e de imaginação geográfica transfronteiriça que ultrapassa as fronteiras dos Estados argentino e chileno (Warren, 2013), a bandeira expressava a unidade do *Wallmapu*. O jornal oficial da organização, o *Aukiñ*, atuou como veículo de comunicação para difundir conteúdos sobre o *Wallmapu* e a reivindicação territorial.

Do ponto de vista territorial, reivindicavam-se os espaços ao Sul do rio Biobío, cuja recuperação era considerada essencial para a existência mapuche, ao viabilizar a retomada da memória, da identidade e dos valores culturais. Embora o CTT mobilizasse simbolicamente o *Wallmapu* como território ancestral da nação mapuche e imaginação geográfica transfronteiriça que abrange ambos os lados da cordilheira, sua atuação concentrou-se no interior do Estado chileno, por meio de ocupações de terra na Araucanía e da defesa do autogoverno ao Sul do Biobío, configurando um projeto predominantemente intrafronteiriço (Warren, 2013). Contudo, diante da limitada efetividade dessas ações e da perda de espaço para organizações mapuches mais radicais a partir de 1997 (Pairican, 2014), o CTT reformulou sua estratégia e passou a atuar no campo internacional como meio de viabilizar o autogoverno.

Na esfera internacional, o CTT tem adotado uma agenda ativa junto a organizações internacionais de defesa dos direitos dos povos indígenas (Martínez; Rodríguez, 2015). Por meio dessas atuações no campo externo, o CTT passou a incorporar e trabalhar com conceitos que estavam sendo desenvolvidos naquele contexto, como "autodeterminação" (Barnier-Khawam, 2019). O Conselho tem buscado conquistar a autodeterminação por meio de uma via diplomática – também chamada de "autodeterminação *por arriba*", a qual, por sua vez, depende da correlação de forças da "autodeterminação *por abajo*", nas lutas locais[7] – e do reconhecimento internacional[8] (Pairican, 2015).

Desde o início da organização, a principal liderança que a representou internacionalmente foi o *werken* (mensageiro, porta-voz) Aucan Huilcamán[9], atuando diplomaticamente para defender os povos indígenas contra as violações de direitos humanos e para conquistar a autonomia territorial e política para os mapuches. O próprio Huilcamán afirmou, em entrevista, que durante os anos 1990, em um momento em que estavam sendo reprimidos pelo Estado, o CTT percebeu que havia uma discussão internacional na qual estavam sendo padronizados os direitos dos povos indígenas. A partir desse momento, decidiram que essa seria uma via importante para lutar por seus direitos (Ar; Pv, 2013). Segundo Huilcamán:

> decidimos, como CTT, se continuaríamos lutando no Chile para melhorar a democracia ou se ingressaríamos na arena política internacional e na diplomacia indígena. E eu me envolvi na discussão do processo internacional porque

7 Para mais informações sobre as vias "gradualista" e "rupturista" dos movimentos mapuches, ver Pairican (2022).

8 Essa via diplomática é muito criticada por organizações de caráter "disruptivo" (Pairican, 2022) como a Coordenação Arauco Malleco (tradução livre do espanhol, *Coordinadora Arauco Malleco*), para a qual a diplomacia indígena internacional fez com que lideranças mapuches limitassem "sua atividade política ao girar em torno de resoluções de organismos europeus que, na prática, não solucionavam nada" (Coordinadora Arauco Malleco, 2019, p. 13, tradução dos autores).

9 Huilcamán, quando ainda era uma liderança na organização Admapu, iniciou a sua atuação internacional, viajando para a Europa representando a organização em 1987 (Martínez; Rodríguez, 2015).

> entendi que, se conseguíssemos que os tratados indígenas fossem reconhecidos, isso seria uma grande ferramenta; e se conseguíssemos restabelecer o direito à autodeterminação, seria uma ferramenta com grande potencial (Ar; Pv, 2013, s.p, tradução dos autores).

Um caso emblemático da atuação internacional do CTT ocorreu após a prisão de centenas de mapuches que, em junho de 1992, iniciaram ocupações de terras ao redor de suas comunidades como forma de protesto. Em março de 1993, 141 pessoas foram condenadas por usurpação de terras e associação ilícita, com o reconhecimento de que o CTT teria se convertido em uma associação criminosa. Posteriormente, em março de 1996, a Suprema Corte rejeitou o recurso de reconsideração apresentado pela defesa. Diante desse cenário, em setembro de 1996, Aucan Huilcamán e outros nove integrantes do CTT apresentaram uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA, alegando que o Estado chileno era responsável por violações contra mais de uma centena de mapuches.

Em 18 de junho de 2024, a CIDH emitiu a sentença do caso Huilcamán Paillama e Outros vs Chile, declarando o Estado chileno responsável internacionalmente por violações de direitos humanos. A Corte concluiu que houve discriminação e parcialidade do Judiciário, além de violações processuais, como a proibição de divulgação de informações processuais, a ausência de intérprete para uma acusada que não falava espanhol, a aplicação de tipos penais vagos e presunções de culpa sem base adequada, bem como a criminalização de protestos pacíficos (Corte Interamericana, 2024).

A sentença da Corte determinou que as vítimas poderiam solicitar a anulação das condenações, cabendo ao Estado viabilizar esse processo e apagar registros penais, policiais e outros relacionados ao caso. Também estabeleceu o reconhecimento público da responsabilidade estatal, a ampla divulgação da decisão, inclusive em *mapudungun*, e a publicação do resumo oficial e da sentença em meios de comunicação, sites e redes sociais institucionais. Além disso, determinou a alteração da legislação que presume culpa em certos crimes, a realização de treinamentos contínuos para prevenir discriminação na aplicação do Direito Penal, especialmente por origem étnica, e o pagamento de compensações e reembolso de custos e despesas (Corte Interamericana, 2024).

Além desse caso, o CTT, em conjunto com os *lonkos*[10] da cidade de Traiguén, Aniceto Norin e Pascual Pichun, e a Coordenação de Organizações e Identidades Territoriais, enviaram uma carta à CIDH para solicitar uma audiência. A ideia era expor a situação na qual essas lideranças foram condenadas em segunda instância por cinco anos e um dia de prisão, sob acusação de ameaça terrorista. A carta afirma que eles não confiavam nos tribunais chilenos, pois

10 Na cultura mapuche, os *lonkos* (também grafados como *lonco*, do termo *mapudungun* que significa literalmente "cabeça") são os líderes ou guias tradicionais de uma comunidade local.

estes eram pressionados pelo Ministério Público, pelo governo e por Juan Agustín Figueroa (membro do Tribunal Constitucional e ex-ministro de Estado) (Kolectivo Lientur, 2003).

Em agosto de 2003, Aniceto Norin e Pascual Pichun denunciaram o Estado chileno à CIDH, alegando terem sido julgados e condenados injustamente com base na Lei Antiterrorista (18.314/1984). Em 2014, a Corte condenou o Chile por violações de direitos humanos relacionadas à aplicação dessa lei contra os mapuches, destacando o uso de testemunhos com identidade reservada, a imposição injustificada de prisão preventiva e a utilização de estereótipos na fundamentação das condenações. A decisão determinou a anulação das condenações dos *lonkos*, a adequação da legislação às normas internacionais, a realização de treinamentos para agentes do sistema de justiça, a divulgação da sentença e a indenização das vítimas por danos materiais e imateriais (Corte Interamericana, 2014).

Outra frente da diplomacia do CTT consistiu na realização de denúncias em fóruns internacionais sobre a atuação de empresas em território mapuche. Em julho de 1991, Huilcamán interveio na ONU, em Genebra, denunciando a construção de seis hidrelétricas pela empresa Endesa, o que implicaria o deslocamento forçado de comunidades mapuches, com impactos culturais, sociais e ecológicos. Também denunciou a exploração florestal e a substituição de árvores nativas por plantações de pinus, destacando os "danos irreparáveis" causados a espécies com profundo significado cultural e espiritual para o povo mapuche (Huilcamán, 1991).

As denúncias dessa organização no cenário internacional contra a atuação de empresas são constantes. Em 2001, Huilcamán afirmou frente à Comissão de Direitos Humanos da ONU que o Chile não possuía mecanismos jurídicos específicos que permitissem a proteção dos direitos indígenas, deixando-os desprotegidos frente à situação representada pela presença de empresas florestais. Segundo ele, essas empresas gerariam graves consequências para o seu povo e, por isso, a comunidade internacional deveria apoiar a iniciativa proposta pelo México e Guatemala sobre a nomeação de um relator especial da ONU para investigar e mediar problemas que afetam os povos indígenas (Brander, 2001).

Posteriormente, no dia 2 de outubro de 2008, durante uma reunião em Genebra do Mecanismo de Especialistas sobre Direitos Humanos (MEDH), instância subsidiária do Conselho de Direitos Humanos da ONU, Huilcamán ressaltou que o órgão deveria tratar de violências sistemáticas dos direitos humanos dos povos indígenas, tanto referentes às exclusões das políticas governamentais, quanto pelo avanço das "atividades das empresas florestais e mineradoras que estão provocando o deslocamento forçado das comunidades mapuches, o que constitui atos de genocídio" (Consejo de Todas las Tierras, 2008, s.p).

Em 21 de julho de 2015, durante a 8ª sessão do Mecanismo de Especialistas sobre os Direitos dos Povos Indígenas da ONU, Huilcamán retomou esse argumento, afirmando que a atuação dessas empresas constituía a principal ameaça aos povos indígenas, especialmente

em países que não dispõem de normas constitucionais de proteção a esses direitos. Segundo ele, essas atividades afetavam os recursos econômicos das comunidades, os ecossistemas, a biodiversidade, a segurança alimentar e a propriedade intelectual, além de contribuírem para as mudanças climáticas. No caso chileno, destacou que o monocultivo de espécies exóticas provocava deslocamentos forçados. Ao final, recomendou que essas denúncias fossem incluídas no informe ao Conselho de Direitos Humanos da ONU (Consejo de Todas las Tierras, 2015).

Nota-se que o CTT adotou uma estratégia baseada no diálogo com organizações internacionais e no uso do Direito Internacional Público, especialmente o princípio da livre determinação dos povos, considerado por Huilcamán a "coluna vertebral" dos direitos coletivos indígenas. O CTT considera que a adoção de um instrumento internacional reconhecendo direitos às terras, territórios, recursos do solo e subsolo, proteção da propriedade intelectual e livre determinação dos indígenas "impulsionará os Estados mais retrógrados da América, como é o caso do Chile, a adequar e modificar substancialmente sua antiquada legislação" (Kolectivo Lientur, 2004, tradução dos autores).

Por isso, o CTT procurou fazer com que os *lonkos* e autoridades mapuches compreendessem a existência de normas internacionais voltadas à garantia da sobrevivência do povo mapuche. Nesse sentido, encontrava no direito internacional a fundamentação da legitimidade de sua autonomia política e territorial ao Sul do rio Biobío. Esse posicionamento internacional em defesa do direito mapuche contrapôs-se ao caminho assumido por outra parcela do movimento mapuche (Martínez, 2009).

Nesse sentido, em uma entrevista em 2013, Huilcamán afirmou que o projeto político para o autogoverno era um processo pacífico e que se amparava no direito internacional, principalmente no princípio de livre determinação dos povos e na reivindicação da validade do Tratado de Trapihue (1825). Nessa mesma entrevista, Huilcamán não conclui os moldes nos quais seria formado esse autogoverno, podendo ser um governo com sistema indígena tradicional, ou um ocidental clássico, ou uma mistura entre essas duas modalidades (Ar; Pv, 2013).

Um dos argumentos jurídicos mobilizados pelo CTT para sustentar o direito à livre determinação foi a busca pelo reconhecimento internacional do Tratado de Tapihue. Na interpretação da organização, esse acordo delimita a fronteira no rio Biobío e reconhece a existência de uma entidade política distinta. Embora tenha sido violado na Pacificação da Araucanía, o tratado permaneceria vigente (Soto, 2013). Para Huilcamán, ele estabelece a soberania territorial e a autodeterminação mapuche, constituindo "uma ferramenta e um direito" herdados dos antepassados para a restituição territorial e a efetivação da autodeterminação (Centro de Documentación Mapuche Ñuke Mapu, 2025).

Huilcamán utilizou o artigo 37 da Declaração das Nações Unidas sobre o direito dos povos indígenas de setembro de 2007, para afirmar que os tratados celebrados entre Chile e

CC BY NC SA

os mapuches estão vigentes do ponto de vista do direito internacional e, portanto, devem ser respeitados e cumpridos de boa-fé. O referido artigo 37 determina que:

> Os povos indígenas têm o direito de que os tratados, acordos e outros arranjos construtivos concluídos com os Estados ou seus sucessores sejam reconhecidos, observados e aplicados e de que os Estados honrem e respeitem esses tratados, acordos e outros arranjos construtivos. 2. Nada do disposto na presente Declaração será interpretado de forma a diminuir ou suprimir os direitos dos povos indígenas que figurem em tratados, acordos e outros arranjos construtivos (ONU, 2008, s.p).

Desde a perspectiva do CTT, não se trata de uma reivindicação, mas do uso de tratados já existentes (Soto, 2013). Para a organização, o reconhecimento desses tratados pelo direito internacional faz com que sua aplicação não se limite à esfera nacional, mas também atribua poderes aos órgãos jurisdicionais internacionais para garantir seu cumprimento (Huilcamán, 2014).

O CTT entende que esse seria o principal caminho a seguir para a garantia de seus direitos e a autonomia mapuche. Por isso, essa organização tem buscado apoio internacionalmente para fazer cumprir esse tratado. Por exemplo, em 2015, o CTT, organizações mapuches da Europa e a Comunidade Mapuche de Tumucuicui Autónoma, entre outras agrupações, convocaram em Haia, de forma paralela às alegações da Corte de Justiça de Haia sobre o tema de acesso ao mar por parte da Bolívia contra o Chile, uma "Conferência Internacional sobre o Cumprimento dos Tratados Mapuche celebrados com o Estado Chileno" (Centro de Documentación Mapuche Ñuke Mapu, 2015).

Assim, a validação desse tratado e do direito à livre determinação seria um passo importante para consolidar o projeto político do CTT: a constituição de um governo autônomo mapuche na Araucanía[11]. Desse modo, observa-se que o CTT tem recorrido ao direito internacional e às organizações internacionais, instrumentos tradicionalmente criados pelos Estados ocidentais e frequentemente mobilizados como ferramentas coloniais, para resistir e consolidar seu projeto de autonomia no território mapuche.

Do ponto de vista do direito internacional, os indígenas conquistaram instrumentos voltados à proteção de seus direitos, como a Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (1989), a UNDRIP (2007) e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016). Por meio das denúncias do movimento mapuche, o Chile recebeu visitas de relatores especiais da ONU, como Rodolfo Stavenhagen, em 2003, que produziu 30 recomendações

11 Diferentemente de algumas organizações mapuches (como a Coordenação Arauco Malleco, que mobiliza a violência), esse projeto de um autogoverno tenta desafiar o Estado chileno pacificamente, amparando-se principalmente no direito internacional público. Para mais informações, ver: Ar; Pv, 2013.

ao governo chileno, e James Anaya, em 2009, para averiguar violações de direitos humanos (Cuyul et al., 2009).

Outras recomendações ao Chile foram emitidas pelo Comitê para Eliminação da Discriminação Racial da ONU em setembro de 2009. Entre elas, destacam-se: revisar a Lei Antiterrorista 18.314 para que fosse aplicada apenas a crimes realmente terroristas, evitando sua utilização contra protestos ou demandas sociais mapuches; implementar recomendações anteriores da ONU sobre direitos indígenas; e investigar denúncias de abusos cometidos pelas forças armadas, responsabilizando os culpados e reparando as vítimas (CEDR, 2009).

Apesar das normativas e recomendações internacionais, o Estado chileno não tem atendido efetivamente às demandas mapuches. Pelo contrário, o conflito persiste, e o Chile mantém uma política repressiva, marcada por violência policial contra manifestantes, tortura, maus-tratos durante buscas, uso excessivo da força, detenções arbitrárias e mortes (Amnistía Internacional, 2018). Esse cenário agravou-se com a declaração de Estado de Exceção Constitucional em 12 de outubro de 2021, vigente até hoje (Maciel; Marreiro; Martins, 2024). Assim, mesmo com respaldo internacional, os mecanismos de proteção permanecem insuficientes para garantir os direitos territoriais e políticos do povo mapuche, evidenciando a relevância da diplomacia indígena promovida pelo CTT como estratégia de reivindicação de direitos no plano internacional.

Abaixo consta uma síntese das ações e efeitos da diplomacia realizada pelo CTT:

Quadro 1: Dimensões e resultados da diplomacia indígena do CTT

Dimensão da diplomacia indígena	Práticas	Instrumentos mobilizados	Objetivos	Resultados
Diplomacia multilateral junto às organizações internacionais ligadas aos direitos humanos	Intervenções na ONU (1991, 2001, 2008, 2015) denunciando hidrelétricas, empresas madeireiras e violações de direitos humanos	Fóruns da ONU, Comissão de Direitos Humanos, Mecanismo de Especialistas sobre os Direitos dos Povos Indígenas	Obter pressão internacional sobre o Estado chileno	Ampliação da visibilidade internacional das demandas mapuches e incorporação da pauta indígena nos debates da ONU. Denúncias contribuíram para visitas dos relatores Stavenhagen (2003) e Anaya (2009), além de recomendações do CERD (2009).

contínua

Dimensão da diplomacia indígena	Práticas	Instrumentos mobilizados	Objetivos	Resultados
Litigância internacional	Denúncia à CIDH (1996) após condenação de integrantes do CTT; apoio aos casos Norín e Pichún; atuação perante a Corte Interamericana	Sistema Interamericano de Direitos Humanos	Combater a criminalização do movimento mapuche e obter reparação jurídica	Condenações do Chile pela Corte Interamericana (2014 e 2024), reconhecimento de violações de direitos e determinação de medidas reparatórias
Diplomacia dos tratados históricos e mobilização do direito internacional para a autodeterminação mapuche	Reivindicação da vigência do Tratado de Tapihue (1825); utilização do art. 37 da Declaração da ONU	Tratados históricos e direito internacional dos povos indígenas	Conquistar juridicamente a autonomia e o autogoverno mapuche	Reforço discursivo e jurídico da reivindicação políticas do CTT, principalmente no que concerne à autodeterminação

Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental e bibliográfica desenvolvida no artigo.

Essa sistematização das iniciativas de diplomacia indígena do CTT mostra como a organização atuou por meio de organizações internacionais, da litigância internacional e da mobilização do direito internacional para denunciar políticas estatais e empresariais no Chile e defender a autodeterminação mapuche. A estratégia busca apoio político e jurídico ao projeto de autogoverno, deslocando parte da disputa do âmbito doméstico para arenas internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do CTT evidencia como práticas de resistência protagonizadas por povos indígenas mobilizam ferramentas do direito internacional em defesa da autonomia e de seus direitos. Ao ocupar espaços como a ONU e a OEA e mobilizar tratados e convenções, o CTT demonstra que a diplomacia não se limita ao monopólio estatal nem à lógica estadocêntrica que historicamente estruturam o campo das RI. Observa-se, assim, a emergência de formas de ação política que, embora enraizadas em territorialidades específicas e experiências históricas de opressão, projetam-se em arenas multilaterais como estratégia de resistência (Cornago, 2013; Arévalo Robles, 2017). As diplomacias indígenas não constituem mera adaptação a mecanismos estabelecidos, mas processos de apropriação, ressignificação e inserção interna-

cional. No caso do CTT, isso se materializa em ações de negociação, denúncia e articulação transnacional, permitindo ao povo mapuche afirmar sua autonomia e territorialidade diante de Estados e corporações.

O CTT recorreu à diplomacia indígena como estratégia de resistência diante de opressões e violações de direitos ocorridas localmente, perpetradas pelo Estado chileno e por empresas dos setores madeireiro e hidrelétrico. Nesse contexto, a organização mobiliza o direito internacional para defender direitos sistematicamente desrespeitados e reivindicar autonomia política, territorial e cultural. Com esse objetivo, atua no plano internacional em busca do reconhecimento de um autogoverno mapuche nos territórios ao Sul do rio Biobío, sem se limitar a pleitear inclusão nas instituições estatais; pelo contrário, busca afirmar formas próprias de autoridade política que, segundo sua perspectiva, podem coexistir com a soberania do Estado chileno.

Este estudo constitui uma primeira iniciativa para mapear a diplomacia do CTT, destacando especialmente as interações com organizações internacionais como a ONU e a OEA. Entretanto, constata-se uma lacuna na literatura sobre a atuação dessa organização com outras entidades. Seria relevante identificar suas conexões com movimentos e lideranças indígenas, outras organizações internacionais, partidos políticos estrangeiros e ONGs, a fim de compreender o papel da diplomacia em suas estratégias de ação política. Vale destacar que o CTT não é a única organização a adotar a diplomacia indígena: outras entidades, como a Mapuche International Link (que substituiu o Comitê Exterior Mapuche), liderada por Reynaldo Mariqueo, junto a diversas comunidades mapuches, também utilizam essas estratégias para acessar recursos, defender direitos às tradições, à autonomia e à autodeterminação, e criar redes de solidariedade internacional. Essa diversidade indica a existência de múltiplas formas e padrões na elaboração da diplomacia indígena dentro do movimento mapuche.

Assim, é possível afirmar que as diplomacias indígenas constituem estratégias fundamentais de resistência política para a afirmação dos direitos territoriais e da autonomia dos povos originários em âmbito internacional. O caso do CTT demonstra como essas práticas transcendem fronteiras nacionais, ao mesmo tempo em que constroem redes de solidariedade e articulação global. Como perspectiva futura, torna-se importante aprofundar estudos comparativos entre diferentes organizações indígenas que atuam no campo diplomático, analisando suas semelhanças, distinções estratégicas e os impactos concretos de suas ações no reconhecimento político, jurídico e cultural dos povos indígenas em escala transnacional.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, Gonzalo; OVANDO, Cristian. Indigenous peoples and paradiplomacy: confronting the state-centric order from Latin American transborder spaces. *Territory, Politics, Governance*, v. 12, n. 3, p. 337-357, 2022.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. Pre-juicios injustos: criminalización del pueblo mapuche a través de la Ley 'Antiterrorista' en Chile. [S.l.]: *Amnistía Internacional*, 9 ago. 2018. Disponível em: https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/8862/2018/es/. Acessado em 24 de abril de 2025.

ANALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE. Parlamento de Tapiwe (1825). *Revista Anales,* n. 13, p. 368-373, 2017.

AR; PV. El regresso de Aucán Huilcamán. *The Clinic,* 17 jan. 2013. Disponível em: https://www.theclinic.cl/2013/01/17/el-regreso-de-aucan-Huilcamán/. Acessado em 23 de abril de 2025.

ARÉVALO ROBLES, Gabriel Andrés. Indigenous diplomacy: a transdiplomatic approach. *Si Somos Americanos*, v. 17, n. 1, p. 141-169, 2017.

AYLWIN, José. *Pueblos Indígenas de Chile: antecedentes históricos y situación actual*. Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera, Serie Documental, n. 1, p. 1-25, 2005.

BABO, Thiago; DALMIGLIO, Nicole. Notas sobre as Contribuições da Sociologia Histórica às Relações Internacionais. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 16, n. 33, p. 55-90, 2024.

BARNIER-KHAWAM, Pablo. La internacionalización de los mapuche: entre pueblo indígena y nación. *Polis Revista Latinoamericana,* n. 52, p. 106-120, 2019.

BEIER, J. Marshall (ed.). *Indigenous Diplomacy*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009.

BOCCARA, Guillaume. Etnogénesis mapuche: resistencia y reestructuración entre los indígenas del centro-sur de Chile (siglos XVI-XVII). *Hispanic American Historical Review*, v. 79, n. 3, p. 425-461, 1999.

BRANDER, Lorena. Aucán Huilcamán denuncia atropellos a DD.HH. indígenas. *El Mercurio Electronico,* 14 abr. 2001. Disponível em: https://mapuche.info/noticias-1997-2009/noticias-2001/aucan-Huilcamán-denuncia-atropellos-a-ddhh-indigenas. Acessado em 24 de abril de 2025.

BRUYNEEL, Kevin. *The Third Space of Sovereignty: The Postcolonial Politics of U.S.-Indigenous Relations*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Londres: Macmillan, 1977.

CALBUCURA, Jorge. *Horizontes políticos de la diplomacia indígena*. Centro Ñuke Mapu, 17 jul. 2021. Disponível em: https://mapuche.info/centro-documentacion-nuke-mapu/conflicto-paz-y-resolucion/horizontes-politicos-de-la-diplomacia-indigena?highlight=WyJjYWxidWN1cmEiLCJob3Jpem9udGVzIiwicG9saXRpY29zIl0=. Acessado em 28 de abril de 2025.

CANIUQUEO, Sergio. Siglo XX en Gulumapu: de la fragmentación del Wallmapu a la Unidad Nacional Mapuche. 1880 a 1978. *In:* MARIMÁN, Pablo, et. al (eds.). *Escucha Winka!* Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

CEDR. *Observações finais sobre os relatórios periódicos 15º a 18º do Chile*. CERD/C/CHL/CO/15-18, 7 set. 2009. Disponível em: https://docs.un.org/es/CERD/C/CHL/CO/15-18. Acessado em 24 de abril de 2025.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN MAPUCHE ÑUKE MAPU. Conferencia Internacional sobre los Tratados Mapuche en La Haya comienza este lunes 4 y 5 de mayo. *Ñuke Mapu*, 5 maio 2015. Disponível em: https://mapuche.info/centro-documentacion-nuke-mapu/protectores-del-medio-ambiente-accion-climatica/conferencia-internacional-sobre-los-tratados-mapuche-en-la-haya-comienza-este-lunes-4-y-5-de-mayo. Acessado em 24 de abril de 2025.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN MAPUCHE ÑUKE MAPU. 200 años del Tratado de Tapihue: Conmemoración del Pueblo Mapuche por la memoria y justicia histórica. *Centro Ñuke Mapu*, 7 jan. 2025. Disponível em: https://mapuche.info/centro-documentacion-nuke-mapu/autonomia-control-territorial/200-anos-del-tratado-de-tapihue-conmemoracion-del-pueblo-mapuche-por-la-memoria-y-justicia-historica. Acessado em 24 de abril de 2025.

CONAIE – CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR. *Conaie pide mediación nacional e internacional ante conflicto por presencia minera china en territorios indígenas*. Quito: CONAIE, 15 dez. 2016. Disponível em: https://conaie.org/2016/12/15/conaie-pide-mediacion-nacional-e-internacional-ante-conflicto-por-presencia-minera-china-en-territorios-indigenas/. Acessado em 22 de setembro de 2025.

CONAMAQ – CONSEJO NACIONAL DE AYLLUS Y MARKAS DEL QULLASUYU. *Comunicados oficiales*. La Paz: CONAMAQ, 2023. Disponível em: https://www.conamaq.org/. Acessado em 22 de setembro de 2025.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefiniton of International security: dimensions of conflict and co-operation. *In:* ALDECOA, F.; KEATING, M. (eds.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass, 1999.

CORNAGO, Noé. *Plural diplomacies: Normative predicaments and functional imperatives*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

CONSEJO DE TODAS LAS TIERRAS. Comunicado público: La organización Mapuche Consejo de Todas las Tierras comunica. *Centro Ñuke Mapu*, Temuco, 2 out. 2008. Disponível em: https://mapuche.info/organizaciones-comunidades-mapuche-1997-2009/2008/comunicado-publico-la-organizacion-mapuche-consejo-de-todas-las-tierras-comunica. Acessado em 24 de abril de 2025.

CONSEJO DE TODAS LAS TIERRAS. Ponencia de Aukiñ Wallmapu Ngulam, Consejo de Todas las Tierras ante la ONU. *Centro Ñuke Mapu*, 25 jul. 2015. Disponível em: https://mapuche.info/centro-documentacion-nuke-mapu/protectores-del-medio-ambiente-accion-climatica/ponencia-de-aukin-wallmapu-ngulam-consejo-de-todas-las-tierras-ante-la-onu. Acessado em 24 de abril de 2025.

CONSTANTINOU, Costas M.; MCCONNELL, Fiona; DIRIK, Dilar; REGASSA, Asnake; LOONG, Siew; KUOKKANEN, Rauna. Reimagining self-determination: relational, decolonial, and intersectional perspectives. *Political Geography*, v. 118, p. 103-112, 2024.

CONSTANTINOU, Costas; KERR, Pauline; SHARP, Paul (eds.). *The SAGE Handbook of Diplomacy*. Londres: SAGE Publications, 2016.

CORTE INTERAMERICANA. *Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activistas del pueblo indígena mapuche) vs. Chile*. San José, Costa Rica, 29 de mai. 2014. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf. Acessado em 15 de setembro de 2025.

CORTE INTERAMERICANA. *Caso Huilcamán Paillama y otros vs. Chile – Resumen oficial*. San José, Costa Rica, 18 jun. 2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_527_esp.pdf. Acessado em 24 de abril de 2025.

CUYUL, Sergio et al. Descontento con visita al relator especial ONU en Temuco. *Ñuke Mapu*, 2009. Disponível em: https://mapuche.info/organizaciones-comunidades-mapuche-1997-2009/2009/descontento-con-visita-al-relator-especial-onu-en-temuco. Acessado em 24 de abril de 2025.

EZLN. *Comunicado del CCRI-CG del EZLN, Comisión Sexta, Comisión Intergaláctica del EZLN*. Enlace Zapatista, 15 set. 2008. Disponível em: https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2008/09/15/comunicado-del-ccri-cg-del-ezln-comision-sexta-comision-intergalactica-del-ezln/. Acessado em 22 de setembro de 2025.

FOIRN – FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO. *PGTA Wasu: Plano de Gestão Territorial e Ambiental do Alto e Médio Rio Negro*. São Gabriel da Cachoeira: FOIRN, 2022. Disponível em: https://pgtas.foirn.org.br/wp-content/uploads/2022/06/PGTAWASU_COMPLETO_correcao-junho-2022.pdf. Acessado em 22 de setembro de 2025.

HAESBAERT, Rogério. Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, v. 8, n. 15, p. 9-42, 2013.

HUILCAMÁN, Aucán. *Intervenção no Nono Período de Sessões sobre Povos Indígenas*. Genebra, Suíça, 22 jul. – 2 ago. 1991. Disponível em: https://cendoc.docip.org/collect/cendocdo/index/assoc/HASHb18c/601283fb.dir/WGIP91Aukin%20Wallmapu%20Ngulam.pdf. Acessado em 24 de abril de 2025.

HUILCAMÁN, Aucán. Exigimos igual respeto a los tratados mapuche celebrados con el Estado de Chile. *Centro Ñuke Mapu*, 25 jan. 2014. Disponível em: https://mapuche.info/centro-documentacion-nuke-mapu/autonomia-control-territorial/exigimos-igual-respeto-a-los-tratados--mapuche-celebrados-con-el-estado-de-chile. Acessado em 24 de abril de 2025.

KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. *In:* ALDECOA, F.; KEATING, M. (eds.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass, 1999.

KOLECTIVO LIENTUR. Lonkos recurren a Corte Internacional. *Centro Ñuke Mapu,* 24 out. 2003. Disponível em: https://mapuche.info/organizaciones-comunidades-mapuche-1997-2009/2003/lonkos-recurren-a-corte-internacional?highlight=WyJsb25rb3MiLCJyZWN1cnJlbiIsImEiLCJjb3J0ZSIsImludGVybmFjaW9uYWwiXQ==. Acessado em 23 de abril de 2026.

KOLECTIVO LIENTUR. Candidato a la Presidencia viajará a Washington DC. Huilcamán invitado a exponer ante la OEA. *Centro Ñuke Mapu,* 07 nov. 2004. Disponível em: https://mapuche.info/organizaciones-comunidades-mapuche-1997-2009/2004/candidato-a-la-presidencia-viajara-a-washington-dc-Huilcamán-invitado-a-exponer-ante-la-oea?highlight=WyJjYW5kaWRhdG8iLCJhIiwibGEiLCJwcmVzaWRlbmNpYSIsInZpYWphclx1MDBlMSIsImEiLCJ3YXNoaW5ndG9uIiwiZGMiLCJodWlsY2FtYW4iLCJpbnZpdGFkbyJd. Acessado em 23 de abril de 2025.

KOLOSSOV, Vladimir. Border studies: changing perspectives and theoretical approaches. *Geopolitics*, v. 10, n. 4, p. 606-632, 2012.

KUOKKANEN, Rauna. *Restructuring relations: Indigenous self-determination, governance and gender*. Nova York: Oxford University Press, 2019.

LIGHTFOOT, Sheryl. How Indigenous self-determination practices can deepen and expand international theory. *In:* LAYUG, Aaron; HOBSON, John M. (eds.). *Globalizing international theory: the problem with Western IR theory and how to overcome it*. Londres: Routledge, 2022.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico*, vol. 28, n. 1, p. 251-290, 2004.

LOONG, Siew; MANBY, Adam; MCCONNELL, Fiona. Rethinking self-determination: colonial and relational geographies in Asia. *Territory, Politics, Governance*, v. 13, n. 7, p. 1-19, 2023.

MAAKA, Roger C. A.; ANDERSEN, Chris (eds.). *The Indigenous Experience: Global Perspectives*. Toronto: Canadian Scholars' Press, 2006.

MACIEL, Tadeu Morato; MARREIRO, Matheus Moraes Alves; MARTINS, Rafaela Guimarães dos Santos. Problematizando o Estado como sinônimo de paz civil: uma genealogia da violência pacificadora contra os Mapuche no Chile. *Carta Internacional,* v. 19, n. 1, p. 1-24, 2024.

MALLON, Florencia. El siglo XX mapuche: esferas públicas, sueños de autodeterminación y articulaciones internacionales. *In:* MARTÍNEZ, Christian; ESTRADA, Marco. *Las disputas por la etnicidad en América Latina*. Santiago: Catalonia, 2009.

MANN, Michael. *The Sources of Social Power: Volume II, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MARIMÁN, Pablo. Los mapuche antes de la conquista militar chileno-argentina. *In:* MARIMÁN, Pablo, et al. (eds.). *Escucha Winka! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

MARTÍNEZ, Christian. Transición a la democracia, militância y proyecto étnico. La fundación de la organización mapuche Consejo de Todas las Tierras (1978-1990). *Estudios Sociológicos*, v. 27, n. 80, p. 595-618, 2009.

MARTÍNEZ, Christian; RODRÍGUEZ, Patricia. Partisan Participation and Ethnic Autonomy: The Case of the Mapuche Organisation Admapu, in Chile. *Journal of Latin American Studies*, v. 48, p. 591-618, 2015.

MARTÍNEZ, K. D. La diplomacia de los pueblos, relaciones internacionales alternativas desde el Sur. *Ciência & Trópico*, v. 35, n. 1, p. 95-137, 2013.

MATÍAS-RENDÓN, Ana. Wallmapu: espacio-tiempo mapuche. *Cuadernos de Teoría Social,* v. 6, n. 11, p. 66-94, 2020.

MELIN; Miguel; MANSILLA, Pablo; ROYO, Manuela. MAPU CHILLKANTUKUN ZUGU: *Descolonizando el Mapa del Wallmapu, Construyendo Cartografía Cultural en Territorio Mapuche*. Temuco: Pu Lof Editories, 2016.

MILLALÉN, José. Taiñ mapuchegen. Nación y nacionalismo Mapuche: construcción y desafío del presente. *In:* NAHUELPAN, Héctor, et al. (eds.). *Ta Iñ Fijke Xipa Rakizuameluwun: história, colonialismo y resistencia desde el país mapuche*. Temuco: Ediciones Comunidad de Historia Mapuche, 2013.

MORALES-URRA, Roberto. Las organizaciones politicas mapuche. *Boletin Informativo Desarollo y Cambio*, n. 15, p. 1-16, 1986.

MORALES-URRA, Roberto. *Territorialidad Mapuche en el Siglo XX*. Temuco: Universidad de la Frontera, 2002.

NEWMAN, David. Revisiting good fences and neighbours in a postmodern world after twenty years: theoretical reflections on the state of contemporary border studies. *Nordia Geographical Publications*, v. 44, n. 4, p. 13-19, 2015.

NICOLSON, Harold. *Diplomacy*. Londres: Oxford University Press, 1939.

NIEZEN, Ronald. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley: University of California Press, 2003.

ONU. *Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indíge*nas. Rio de Janeiro: UNIC, 2008.

PAIRICAN, Fernando. *Malon*: La rebelión del movimiento mapuche 1990-2013. Santiago: Pehuén Editores, 2014.

PAIRICAN, Fernando. El retorno de un viejo actor político: el guerrero, perspectivas para comprender la violencia política en el movimiento mapuche (1990-2010). *In:* COMUNIDADE DE HISTORIA MAPUCHE, *Awükan ka kuxankan zugu Wajmapu mew. Violencias coloniales en Wajmapu*. Temuco: Ediciones Comunidad de Historia Mapuche, 2015.

PAIRICAN, Fernando. *La vía política mapuche: apuntes para el Estado plurinacional*. Santiago: Paidós, 2022.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *In:* LANDER, Edgardo (org.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

SHRINKHAL, Rashwet. "Indigenous sovereignty" and right to self-determination in international law: a critical appraisal. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, v. 17, n. 1, p. 71-82, 2021.

SILVA, Ana Paula; MACEDO, Guilherme Fenício; MONIELLE, Ellen. Retraçando Caminhos Já Percorridos? Um Olhar Pluriversal sobre a Diplomacia Indígena na América Latina. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 11, n. 21, p. 149-173, 2022.

SIMPSON, Audra. *Mohawk Interruptus: Political Life Across the Borders of Settler States*. Durham: Duke University Press, 2014.

SIMPSON, Leanne Betasamosake. *As We Have Always Done: Indigenous Freedom through Radical Resistance*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2017.

SKOCPOL, Theda. *Estados e Revoluções Sociais: Análise Comparativa da França, Rússia e China*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

SOTO, Loreto. Aucán Huilcamán: estamos apelando a tratados ya existentes. *Diario Universidad de Chile*. In: Mapuche.info, 13 jan. 2013. Disponível em: https://mapuche.info/centro-documentacion-nuke-mapu/autonomia-control-territorial/aucan-Huilcamán-estamos-apelando-a--tratados-ya-existentes. Acessado em 24 de abril de 2025.

TILLY, Charles. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1984.

TORRES, G. A. Diplomacia indígena: transitando del problema a la solución. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 98, p. 197-232, 2013.

WARREN, Sarah. A nation divided: building the cross-border mapuche nation in Chile and Argentina. *Journal of Latin American Studies*, v. 45, n. 2, p. 235-264, 2013.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20449

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Transbordar a Amazônia: ações do povo Munduruku durante a COVID-19 e as lacunas da saúde global

Matheus dos Santos da Silveira
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: silveiramath49@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4724-4443

Ana Carolina Teixeira Delgado
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil
E-mail: ana.delgado@unila.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3297-7249

Resumo: O texto analisa como a resistência do povo Munduruku durante a sindemia de COVID-19 expõe lacunas da saúde global. Parte do princípio de que, para além das consequências advindas pelo enfrentamento de uma emergência de saúde pública como a COVID-19, as comunidades indígenas da região foram alvos das mais variadas violações de direitos humanos, somadas à ineficácia da garantia de direitos fundamentais para si próprios e para com seus territórios. Entendendo a saúde global como um campo interparadigmático ainda assentado em noções vinculadas ao Norte Global e que, portanto, marginaliza os saberes indígenas paralelamente à crescente resistência do povo Munduruku, durante o contexto sindêmico diante da exploração, invasão e violações em suas comunidades, argumentamos

que a combinação da sindemia com a luta histórica pelo território levou ao desenvolvimento de estratégias que nos ajudam a questionar e redefinem os objetivos e conceitos fundamentais desse campo. Utilizando imagens de redes sociais e mídia local da região do Tapajós, o artigo demonstra como essa resistência destaca a necessidade de uma saúde global que incorpore saberes indígenas e outros conhecimentos historicamente marginalizados.

Palavras-chave: saúde global; Munduruku; Amazônia; COVID-19; saúde decolonial.

Overflow the Amazon: Munduruku people's action during COVID-19 and the global health gaps

Abstract: This text analyzes how the resistance of the Munduruku people during the COVID-19 syndemic exposes gaps in global health. It starts from the premise that, beyond the consequences of confronting a public health emergency like COVID-19, indigenous communities in the region were targets of various human rights violations, coupled with the ineffectiveness of guaranteeing fundamental rights for themselves and their territories. Understanding global health as an interparadigmatic field still based on notions linked to the Global North and which, therefore, marginalizes indigenous knowledge, in parallel with the growing resistance of the Munduruku people during the syndemic context in the face of exploitation, invasion, and violations in their communities, we argue that the combination of the syndemics with the historical struggle for territory led to the development of strategies that helps us question and redefine the fundamental objectives and concepts of this field. Using images from social media and local media from the Tapajós region, the article demonstrates how this resistance highlights the need for a global health system that incorporates indigenous knowledge and other historically marginalized forms of knowledge.

Keywords: global health; Munduruku; Amazon; COVID-19; decolonial health.

Desbordar la Amazonía: acciones del pueblo Munduruku durante el COVID-19 y las brechas de la salud global

Resumen: Este texto analiza cómo la resistencia del pueblo Munduruku durante la sindemia de COVID-19 expone las brechas de la salud global. Se supone que, más allá de las consecuencias de enfrentar una emergencia de salud pública como la COVID-19, las comunidades indígenas de la región fueron blanco de diversas violaciones de derechos humanos, sumadas a la ineficacia de garantizar sus derechos fundamentales y los de sus territorios. Entendiendo la salud global como un campo interparadigmático que aún se basa en nociones vinculadas al Norte Global y que, por lo tanto, margina el saber indígena, en paralelo con la creciente resistencia del pueblo Munduruku durante el contexto sindémico frente a la

explotación, la invasión y las violaciones en sus comunidades, argumentamos que la combinación de la sindemia con la lucha histórica por el territorio condujo al desarrollo de estrategias que cuestionan y re-definen los objetivos y conceptos fundamentales de este campo. Utilizando imágenes de redes sociales y medios locales de la región de Tapajós, el artículo demuestra cómo esta resistencia resalta la necesidad de un sistema de salud global que incorpore el saber indígena y otras formas de saber históricamente marginadas.

Palabras clave: salud global; Munduruku; Amazonas; COVID-19; salud decolonial.

Recebido em: 30/07/2025
Aceito em: 13/05/2026

INTRODUÇÃO

As discussões sobre saúde global têm ocupado um espaço proeminente nas agendas de pesquisa em Relações Internacionais nas últimas décadas, especialmente após casos específicos de pandemias, como o HIV, o Ebola, e outras emergências internacionais de saúde pública (Ventura, 2016; Souza e Buss, 2021). Entretanto, mesmo os debates críticos sobre o campo ainda evidenciam um avanço tímido no sentido de se refletir sobre a sua descolonização e sua relação com as práticas alternativas, adotadas em especial por povos comumente apontados como "tradicionais", dentre os quais destacam-se os povos indígenas a partir de seus saberes medicinais ancestrais (Scopel, Dias-Scopel e Langon, 2018).

O presente artigo aborda lacunas históricas na saúde global, fundamentadas em visões universalizantes, racistas e coloniais que priorizam saberes euro-ocidentais e marginalizam conhecimentos e práticas de saúde de povos indígenas e comunidades tradicionais, além de negligenciar o impacto das desigualdades socioeconômicas. Essas iniquidades foram intensificadas pela sindemia de COVID-19, conceito usado para analisar como diferentes fatores se interconectam, gerando efeitos sanitários mais graves do que a soma de suas partes (Singer, 2017). O estudo defende a necessidade de respostas integradas que confrontem as causas políticas, econômicas e sociais dessas desigualdades, refletindo sobre os limites da saúde global a partir da realidade da Amazônia brasileira e de suas populações indígenas, frequentemente tratadas de forma periférica no debate acadêmico e político.

No entanto, é preciso destacar que, para além da disputa no campo de conhecimento, a descolonização da saúde global já se encontra em curso na prática (Abimbola e Pai, 2020; Fofana, 2021). Para comentar a respeito deste processo, analisaremos o caso das ações de resistência e autogestão desenvolvidas pelo povo Munduruku no período da COVID-19. Tais ações ganharam grande repercussão na mídia e em estudos acadêmicos, em um contexto de expansão da fronteira agrícola e de empreendimentos hidrelétricos na região do Tapajós e seus impactos na vulnerabilidade da saúde daquele povo (Santos, 2020; Instituto Sócioambiental, 2020; GGN, 2020; Munduruku e Chaves, 2020, entre outros).

Neste sentido, a escolha do caso se justifica pela necessidade de analisar como a COVID-19 afetou comunidades indígenas, que além das consequências da pandemia, foram (e continuam sendo) alvos de diversas violações de direitos humanos e da ineficácia na garantia de direitos fundamentais e proteção de seus territórios. As ações de resistência e autogestão dos Munduruku no contexto da pandemia, portanto, são tomadas como evidências das lacunas do campo da saúde global, oferecendo uma perspectiva decolonial para a sua problematização.

Argumentamos que a sindemia, combinada com a luta dos Munduruku por seus territórios, gerou estratégias que repensam noções fundamentais da saúde global, como seu objetivo

CC BY NC SA

principal, seu objeto de conhecimento e os conceitos que orientam suas práticas (questões essas que serão melhor aprofundadas nos tópicos seguintes). Este texto, situado na intersecção entre Relações Internacionais e Saúde Global, busca contribuir para os esforços que transcendem as visões restritas ao escopo puramente institucional ou governamental desses campos.

Para esta análise, mobilizamos uma revisão bibliográfica de artigos e informes, aliada ao uso de metodologias visuais. Essas metodologias incluem o exame de registros e imagens disponíveis em diversos meios de comunicação e, especialmente, nas redes sociais dos movimentos indígenas, que se tornaram uma ferramenta crucial de *advocacy* (Silveira e Delgado, 2025). Também avaliamos portais de notícias online da região do Tapajós. Dessa forma, o artigo se insere nas discussões recentes que não apenas reconhecem a relevância das metodologias visuais para os estudos críticos em Relações Internacionais, ao revelar relações desiguais de poder, mas também apontam uma mudança no foco de seu uso, voltando-se cada vez mais para atores não-estatais, como os povos indígenas organizados coletivamente (Callahan, 2015; Jauhola, 2022). A pesquisa de campo e entrevistas diretas não foram realizadas devido às limitações impostas pela sindemia de COVID-19.

No que se segue, avaliamos a relação entre o campo da saúde global e as ações do povo Munduruku a partir do conceito de sindemia, destacando sua aplicabilidade para situação locais e as situações de desigualdade no que tange a suscetibilidade e vulnerabilidade das populações afetadas pelos vírus da COVID-19, em especial os povos indígenas. A seguir, analisaremos esta relação à luz do caso em destaque e avaliaremos as ações de resistência e autogestão do povo Munduruku. Na terceira seção, retomamos o debate sobre as lacunas sobre a saúde global, reposicionando a discussão. Concluímos destacando a relevância do caso para descolonização da saúde global, apontando a necessidade de se incorporar os saberes e práticas ancestrais no campo e na disciplina.

SAÚDE GLOBAL: DO "GLOBO" AO TERRITÓRIO MUNDURUKU

O campo da saúde global, apesar de sua pretensão universal, constitui-se em grande medida de conhecimentos fortemente alicerçados em preceitos neoliberais, coloniais e em realidades do Norte Global. A discussão sobre a governança do conhecimento na saúde global revela relações desiguais de poder, onde a agenda é moldada por noções hegemônicas de desenvolvimento e por interesses econômicos, ditando quais compreensões de saúde serão priorizadas, questões essas que ficaram explícitas com a COVID-19 (Silveira , 2023).

Considerando as formas nas quais tais relações desiguais de poder atravessam o campo da saúde, temos um movimento voltado para a descolonização do mesmo em nível global (*global health decolonization*), a exemplo de Büyüm et al. (2020) e Fofana (2021). Segundo tais

autores, é imperativo questionar (em um primeiro momento) a fim de reordenar as estruturas colonizadoras na saúde pública de países em regiões como a América Latina, África e Ásia.

Ao refletir sobre colonialidade em saúde, este artigo se refere a estruturas que reforçam lógicas excludentes relativas à saúde pública, que foram construídas e são retroalimentadas a partir de binômios (normal-anormal; saúde-doença, por exemplo), os quais como pontua Rojas (2016), em sua análise sobre o internacional, e Büyüm et al. (2020) têm seu histórico na escravidão, racismo ambiental e na natureza predatória do capitalismo. Tais pares dicotômicos sustentam a concepção de sistemas de saúde pública e global, cujo impactos nas comunidades marginalizadas, bem como os padrões colonialistas excludentes que centralizam os sistemas de conhecimento euro-ocidentais, também moldaram a linguagem e a resposta às emergências internacionais em saúde, que por sua vez, podem ter resultados adversos para a saúde.

Neste sentido, a emergência da COVID-19, declarada pela OMS em março de 2020 como a pior crise de saúde da história da ONU, demonstrou como as Emergências de Saúde Pública de Importância Internacional perpetuam assimetrias globais. A resposta mundial revelou que os mecanismos de governança (desde a distribuição de vacinas até a criação de protocolos) reproduziram e reforçaram as hierarquias geopolíticas e econômicas existentes. Países do Sul Global, especialmente os de baixa e média renda, enfrentaram barreiras no acesso a insumos, tratamentos e financiamento, tendo suas realidades locais e saberes epidemiológicos marginalizados nas estratégias internacionais. Assim, a COVID-19 não apenas testou os sistemas de saúde, mas também expôs a profunda desigualdade na arquitetura da saúde global, na qual a "importância internacional" é definida predominantemente pelos interesses e perspectivas do Norte Global.

O presente texto se une aos trabalhos desenvolvidos nos últimos anos que utilizam o termo "sindemia" para tratar da emergência da COVID-19, assim como de outras que ocorreram em diversos momentos da história. Sobre o conceito de sindemia, este, inicialmente desenvolvido por Merrill Singer (2017), sugere que a COVID-19 não deve ser compreendida apenas como uma crise sanitária, mas como um fenômeno que interconecta as consequências da doença com marcadores sociais de diferença.

A perspectiva sindêmica desmistifica a ideia de que a propagação do vírus e suas consequências foram sentidas de maneira homogênea por toda a população global. Pelo contrário, ela permite identificar a confluência de condições sociopolíticas que são mutuamente amplificadas, expondo a precariedade de alguns grupos em relação ao isolamento e acesso a recursos. Isso pois, historicamente, os estudos em sindemia se desenvolvem a partir de uma compreensão da existência de uma relação intrínseca entre desigualdades sociais já existentes e potenciais riscos à saúde pública (Singer, 2017).

De acordo com Szasz (2020), uma sindemia ocorre quando epidemias interagem com condições sociais e de saúde preexistentes, fazendo com que o vírus siga trajetórias diferentes

entre grupos e territórios. Isso resulta em maior suscetibilidade de certos grupos e em impactos desiguais entre regiões. Em escala global, alguns países foram mais afetados; localmente, na Amazônia, territórios fora dos centros urbanos tiveram transmissão mais intensa do que as capitais. A população indígena foi especialmente devastada pela combinação de infraestrutura sanitária inadequada, barreiras de acesso à saúde e condições crônicas preexistentes.

Cabe destacarmos que, no contexto da sindemia, a crise política do governo Bolsonaro, inserida em uma grave crise de saúde, evidenciou que a pandemia não receberia a devida atenção do poder público. Os primeiros casos confirmados em diferentes áreas da região amazônica - incluindo locais distantes das áreas urbanas como Belém, Manaus e Santarém - apontavam um contexto tornado invisível pelas falácias da região como um "vazio demográfico" e um lugar "desprovido da presença do Estado".

Em uma sindemia em que a aglomeração foi responsável por acelerar a disseminação do vírus, parecia improvável, ao senso comum, que a COVID-19 se tornasse um problema para uma região com muitas comunidades isoladas vivendo longe de áreas urbanas. No entanto, o fluxo de pessoas é intenso na Amazônia, principalmente devido à dinâmica do capitalismo e à forte presença de projetos multinacionais. Atividades como mineração, agricultura e grilagem de terras foram intensificadas mesmo durante a pandemia (Greenpeace Brasil, 2020; Quadros e Anjos, 2020), o que acelerou a disseminação do vírus.

A soma de políticas anti-indigenistas e pró-apropriação de terras, o histórico de racismo e as consequências atuais da sindemia resultam em uma violência estatal estrutural que atravessam as relações políticas, econômicas, sociais e institucionais entre a região amazônica e o resto do Brasil, e para além, com o sistema internacional (Castro, Lopes e Brondigio, 2020). A percepção de vulnerabilidade social já é vivenciada na região, principalmente no que se refere à saúde pública: falta de equipamentos, problemas causados por doenças endêmicas, como dengue e malária, entre outras. Portanto, como uma emergência, como a do novo coronavírus, acrescentaria novos problemas à dinâmica que já conhecemos na região?

Tal cenário não foi diferente daquele vivenciado pelo povo Munduruku, um dos primeiros a serem atingidos ao redor do território brasileiro. Segundo dados oficiais divulgados pelo Distrito Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) Rio Tapajós, 23 óbitos ocorreram devido à COVID-19, com 2380 casos confirmados nos primeiros dois anos da sindemia. As consequências da COVID-19 acabaram por se chocar com as visões de mundo(s) dos Munduruku, no sentido de que "(...) se relacionar com a floresta, com os rios e com o território como um todo também implica se relacionar com esses seres, pois são sujeitos que possuem agência que influencia no mundo dos vivos" (Dias, 2021, p. 74).

O povo Munduruku se encontra geograficamente nos estados do Amazonas, Mato Grosso e Pará, totalizando dez terras indígenas habitadas. Embora possíveis diferenças locais pos-

sam contribuir em diferentes construções históricas, é consenso afirmar que os Munduruku advêm de povos originários de afluentes do rio Tapajós (Scopel, Dias-Scopel e Langdon, 2018). A relação dos Munduruku com o território é fundamental, tendo em vista que "(...) do ponto de vista indígena, terra é vida (isto é, condição de autodeterminação ontológica e política), e da premissa de que qualquer análise (...) não pode prescindir, e sim partir do caráter constituinte das relações que, com ela, eles traçam" (Molina, 2020, p. 162).

Misael Munduruku (2016) mostra como a relação do povo com a natureza é parte constituinte da vida, e como um instrumento do projeto desenvolvimentista brasileiro acaba sendo uma ameaça à vida como compreendida pelos indígenas. Estudos, em especial das áreas da Antropologia e da Saúde Pública, objetivaram descrever concepções e práticas ligadas à saúde do povo Munduruku. Tomemos como exemplo a narrativa de Bárbara Dias (2021) em torno de sua pesquisa com o mesmo povo. Segundo a autora, "(...) Quando os invasores matam as "mães dos animais" ou pegam objetos sagrados dos "antigos", isso causa diversos impactos ao povo Munduruku. Quando isso acontece, podem surgir doenças e grandes catástrofes" (p. 08). Dessa forma, vemos como a simbiose existente entre humanos e não-humanos é constituinte da vida Munduruku. Logo, um sinal de desequilíbrio em tal simbiose pode acarretar consequências individuais e coletivas, tanto do ponto de vista biológico como subjetivo e espiritual.

Scopel, Dias-Scopel e Langdon (2018) destacam que a experiência Munduruku revela a profunda limitação da política oficial de saúde indígena, que, em grande parte de sua história, se restringia a uma intervenção sobre os corpos, desconsiderando sua cosmografia. Para esse povo, categorias como saúde, corpo, território e natureza são indissociáveis, constituindo um sistema integrado que se atualiza constantemente através das relações de alteridade. Essa visão holística e dinâmica contrasta radicalmente com a perspectiva antropocêntrica e fragmentada que fundamenta as ações estatais.

Entende-se, dessa forma, como por exemplo a luta contra o avanço à construção de hidrelétricas também é uma luta pela vida, e logo, pela saúde (para além de uma concepção tradicional). Os processos de violência exercidos historicamente não vão ser apenas sentido nos corpos, sob a forma de patologias, mas também nos processos de produção e reprodução das identidades indígenas Munduruku, profundamente violadas pela expansão local/global do capital contemporâneo, que encontra em governos que flexibilizam e inviabilizam instrumentos de proteção da vida indígena, um caminho a percorrer.

Neste sentido, a luta contra as hidrelétricas no Tapajós é uma luta pela saúde em sua dimensão integral, na qual a violência do capital afeta não apenas os corpos, mas também os processos identitários e a reprodução da vida Munduruku. Nesse contexto de resistência, a formação de organizações coletivas foi um passo crucial. Como destaca Daniel Munduruku (2012), a Igreja Católica teve um papel significativo na estruturação das primeiras assembleias que levaram à criação de associações indígenas, como o Comitê Indígena Missionário (CIMI)

em 1972. No Tapajós, essa organização coletiva só se consolidou décadas depois, no final dos anos 1990, conforme registrado por Peixoto, Arenz e Figueiredo (2012):

> O movimento indígena faz da Cabanagem uma história do presente. Com essa disposição, comunidades então classificadas como caboclas passam a reclamar o reconhecimento legal como indígenas, assim como os correspondentes direitos étnicos. O silêncio historicamente imposto cede lugar à luta por visibilidade e território (...). A História que nega a existência do indígena misturado porque só o reconhece como primitivo e puro é reinterpretada como uma longa experiência de assimilação imposta, contra a qual os indígenas resistiram até os dias de hoje, com sua histórica, silenciosa e cultural presença (p. 280).

Tais afirmações e discussões se fazem necessárias considerando as consequências da sindemia de COVID-19 na região amazônica, pois, no Brasil, classe, raça e etnicidade vêm moldando desde a invasão dos povos portugueses ao território uma distribuição desigual de riscos, veiculada com maior frequência atualmente graças a emergências como a da COVID-19 (Castro, Lopes e Brondigio, 2020). É basilar ter em vista que a sindemia reestrutura e continuará reestruturando as relações políticas, econômicas e sociais de toda a sociedade internacional, mas que diversas problemáticas datam de muito antes de março de 2020.

Portanto, compreender a dinâmica da sindemia de COVID-19 na Amazônia exige ir além da emergência sanitária imediata e situá-la no contexto histórico mais amplo de sua constituição como um "lugar" globalmente periférico. Dessa forma, a crise sindêmica não é um evento isolado, mas um capítulo agudo na longa história de um projeto capitalista global, que, conforme destaca Rojas (2016), atravessa e violenta a vida dos povos da região. Problematizar esse lugar é, assim, essencial para desvendar como a distribuição desigual dos riscos, historicamente moldada, encontrou na sindemia um vetor de expressão tão potente e devastador.

Ao problematizar a noção de lugar na região amazônica, partimos da concepção de Picq (2016) de que, embora a região seja marginalizada dos estudos em Relações Internacionais, as experiências vivenciadas na Amazônia são eminentemente globais, atravessadas por motivações político-econômicas e por lógicas de conhecimento que durante a história, apresentam formas de periferização da região. Rojas (2016) pontua que essa problematização não significa ignorar, abstrair, se abster, mas desafiar os limites desse projeto ético-político assentado na lógica capitalista-colonial e que vêm atravessando, no tempo e no espaço, a vida de todos os povos.

A visão sobre a Amazônia oscila historicamente entre o "edenismo" (a ideia de uma "terra prometida") e o "infernismo" (a imagem de um "inferno verde") a ser civilizado, revelando a colonialidade inerente a esses discursos (Quijano, 2005; Gondim, 2019). O projeto colonial consolidou uma centralização de poder e recursos nas áreas urbanas, criando uma assimetria

extrema. Isso se reflete, por exemplo, na distribuição desigual de UTIs no Brasil, onde a Amazônia se destaca como uma região de "desertos" de terapia intensiva, evidenciando profundas desigualdades regionais em infraestrutura de saúde (Quadros e Anjos, 2020).

Essa assimetria profunda, que nega o direito à saúde e à vida, constitui o pano de fundo contra o qual a resistência indígena se organiza. No Tapajós, a gênese e o fortalecimento dos movimentos sociais Munduruku, especialmente a partir da década de 1990, emergem como uma resposta vital e organizada a esse projeto excludente. Sua luta pela terra e pela autonomia é, portanto, inextricavelmente uma luta para superar a herança colonial que os condena à periferia da infraestrutura e do cuidado, reivindicando um futuro distante tanto do paraíso explorado quanto do inferno negligenciado (Munduruku, 2012; Cardoso de Castro, 2020). Na seção seguinte, analisaremos as ações de resistência e autogestão dos Munduruku em relação à COVID 19, integrando ativismo e práticas de descolonização da saúde, muitas das quais evidenciadas discursivamente nas redes sociais.

O povo Munduruku e suas ações no contexto da COVID-19

Conforme relatado anteriormente, a utilização das redes sociais consistiu em um importante recurso de mobilização social para os povos indígenas, especialmente durante a sindemia (Silveira e Delgado, 2025). No caso dos Munduruku, por meio de tais redes, suas organizações coletivas, movimentos e lideranças buscavam dar maior visibilidade para a vulnerabilidade de seu povo diante do avanço da contaminação, construindo um discurso marcado por denúncias e o exercício de práticas ancestrais de saúde.

Neste sentido, as mídias devem ser compreendidas enquanto um local produtivo para explorar uma variedade de questões que são relevantes para o estudo da política mundial. Para além, reforçamos a afirmação de Arlene Tickner (2022), para quem as mídias constituem-se "(...) como uma ferramenta heurística que permite a utilização para sentir, interpretar e compreender diferentes fenômenos globais contemporâneos" (p. 95, tradução dos autores). Este trabalho, ao fazer uso de diversos recursos visuais a respeito das ações dos Munduruku no contexto da COVID-19, busca se enquadrar em tal questão.

As imagens selecionadas para a análise foram retiradas de duas fontes: 1) redes sociais de movimentos indígenas da região do Tapajós; 2) jornais e portais virtuais de notícias produzidos na região do Tapajós. Além disso, foram utilizadas imagens dos seguintes jornais e portais de notícias: a) Portal G1 Santarém e Região (https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/); b) Jornal O Impacto (https://oimpacto.com.br/); c) Portal do Tapajós (https://portaldotapajos.com.br/).

Também foram analisados os conteúdos presentes em páginas de redes sociais de associações indígenas do povo Munduruku, sendo elas: a) Páginas de Associações e Coletivos Indígenas no Facebook; b) Páginas de Associações e Coletivos Indígenas no Instagram; c) Ca-

nais de Associações e Coletivos Indígenas no YouTube. No que tange o período selecionado, considerando o estudo focado nas ações durante a sindemia, as imagens utilizadas datam de a partir do mês de março de 2020 até o mês de dezembro de 2022. Quanto à análise das imagens, partimos da possibilidade da inserção de imagens que capturam ações de resistência desenvolvidas pelos Munduruku no contexto da COVID-19. Tais imagens serão categorizadas a partir dos papéis das ações desenvolvidas, com base na compreensão de autores do campo, sintetizados a seguir.

Com relação aos povos indígenas. cumpre ressaltar que, enquanto atores coletivos, desempenham papéis cruciais: podem influenciar políticas de governos e instituições financeiras internacionais através do advocacy; auxiliar cidadãos e comunidades na fiscalização social dessas políticas e programas; e monitorar promessas feitas por autoridades, acompanhando o progresso de suas ações, entre outras funções (Akinsolu e Raji, 2018; Bhargava et al, 2019). A seguir, analisamos as ações do Povo Munduruku com base em seu ativismo, fiscalização e monitoramento de promessas feitas por governantes e instituições.

Ações de advocacy

O primeiro exemplo de ação coletiva aqui analisado refere-se ao comunicado do Movimento Munduruku Ipereg Ayu sobre o ataque à aldeia Fazenda Tapajós em maio de 2021. No vídeo, lideranças denunciam violações de direitos indígenas e territoriais, incluindo garimpo ilegal e contaminação por mercúrio nos rios, afetando a saúde das comunidades. Além dos danos ambientais, há uma desvalorização da cultura local pelos invasores, reflexo do pensamento colonial que atinge não só os Munduruku, mas outros povos indígenas dentro e fora da Amazônia, como sugere o documento:

> (...) Eles *(pariwat)* então tem que ficar nas *suas casa* onde vive né, não na Mundurukânia nem Sai Cinza, onde teve a luta muito grande pela demarcação do nosso território dos nossos antepassados (...) a gente vamos permanecer no nosso território porque a nossa casa, jamais vamos calar a boca, porque a gente não tá defendendo o que é dos *pariwat,* a gente tá defendendo o que nosso né, o que foi deixado para nós para viver né, pra nós criar nossos filhos, nossos netos, manter livre né... Então a gente vai continuar! (Fala de Maria Leusa Kaba Munduruku, 10/06/2021, em https://www.youtube.com/watch?-v=iSmlQ-TCn_c (04m22s).

Enquanto o vídeo do Movimento Munduruku Ipereg Ayu pode ser enquadrado enquanto uma ação de *advocacy* tendo em vista seu caráter de denúncia da realidade das populações da região, a ação de um grupo de indígenas Munduruku no impedimento da decolagem de

um avião no aeroporto de Jacareacanga[1] também pode ser classificado nessa mesma categoria, dado o seu caráter de pressionar autoridades públicas em uma determinada questão, como por exemplo a questão do garimpo na região.

Figura 1: Captura de tela do vídeo "1º COMUNICADO da aliança de organizações do Movimento Munduruku Ipereg Ayu"



Fonte: APIBOFICIAL. 1º COMUNICADO da aliança de organizações do Movimento Munduruku Ipereg Ayu. 7 jun. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=CF475L5NK9Y. Acesso em 02 out. 2022.

De acordo com Porto e Rocha (2022), a expansão do garimpo durante a COVID-19 está ligada à visão do Brasil como "exportador de *commodities*" defendida pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, que, somada a políticas anti-indígenas, aumentou a vulnerabilidade dos povos originários. A sindemia evidenciou internacionalmente o descaso histórico com a saúde indígena, marcado pela falta de testagem e tratamento adequado. É neste cenário de abandono estatal e pressão externa que os Munduruku desenvolvem suas estratégias de sobrevivência contra a devastação do garimpo. Essas estratégias (que vão de acordos e ação direta contra garimpeiros até articulações com o Estado, sociedade civil e mídia) criam tensões nos territórios, gerando disputas tanto dentro da própria etnia quanto com grupos externos. Ou seja, fracionam a necessária articulação interna em momentos em que as pressões externas demandam uma ação colaborativa (Porto e Rocha, 2022, pp. 496-497).

1 Para mais sobre o caso, ver: https://oglobo.globo.com/brasil/garimpeiros-invadem-pista-impedem-decolagem-de-aviao-militar-que-atuava-no-combate-garimpos-1-24570095

Figura 2: Mil cestas básicas são entregues nas Aldeias Munduruku do alto e médio Tapajós no Pará



Fonte: VASTEI, Pablo. Mil cestas básicas são entregues nas Aldeias Munduruku do alto e médio Tapajós no PA. 03 fev. 2022. Disponível em: https://portaldotapajos.com.br/noticia/610/mil-cestas-basicas-sao-entregues-nas-aldeias-munduruku-do-alto-e-medio-tapajos-no-pa. Acesso em13 out. 2022.

Essa complexa teia de estratégias e tensões se manifesta de forma concreta, inclusive em ações aparentemente assistenciais. A distribuição de cestas básicas nas aldeias Munduruku do Alto e Médio Tapajós, por exemplo, não é uma mera ação humanitária, mas uma resposta direta ao aumento da vulnerabilidade socioeconômica causado por um modelo de desenvolvimento predatório. Segundo Porto e Rocha (2022), esse modelo, intensificado durante o governo Bolsonaro, priorizou a exportação de *commodities* e políticas anti-indígenas, minando a segurança alimentar e a autonomia dos povos originários.

A própria sindemia de COVID-19 escancarou esse abandono estrutural. Portanto, a necessidade de recorrer a doações de cesta básica, frequentemente articulada por parcerias com setores da sociedade civil, como mostra a imagem, torna-se, ela mesma, um sintoma da invasão do garimpo e do agronegócio, que degradam o território e comprometem os modos tradicionais de subsistência. Essa dependência de ajuda externa, por sua vez, pode se tornar mais um fator de tensão intracomunitária, à medida que diferentes grupos ou lideranças podem disputar o crédito ou o controle sobre a distribuição dos recursos.

Figura 3: Mobilizações de lideranças Munduruku frente à representantes suíços na Agenda de luta pelos territórios



Fonte: Associação Indígena Pariri - Munduruku, Médio Tapajós. Representantes em Reunião com o Secretariado do Estado Suíço. Facebook. 1 de out de 2021. Disponível: https://www.facebook.com/AIPariri/photos/pcb.2815392705427275/2815392485427297/. Acesso em 13 out. 2022.

Diante da vulnerabilidade agravada, a resposta Munduruku superou estratégias de mitigação (como doações) e adotou um plano político ofensivo, projetando sua luta para o cenário internacional para buscar atacar a raiz dos problemas. Essa advocacia estratégica incluiu mobilizações junto a atores globais. Um exemplo, ilustrado na figura 3, foi a reunião de outubro de 2021 entre representantes da Associação Indígena Pariri (do Médio Tapajós) e do Secretariado do Estado Suíço. O objetivo era questionar o financiamento de bancos suíços a "projetos de desenvolvimento", como a construção da ferrovia EF-70 ("Ferrogrão"), um corredor para exportação de grãos no Tapajós, cujas obras, já causadoras de danos ambientais, foram suspensas pelo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes.

Aplicação de abordagens de fiscalização social de tais políticas e programas instituídos

O segundo exemplo refere-se às ações de fiscalização observadas através das ações da associação indígena Pariri, que representa as 11 aldeias do médio Tapajós. Tal organização atua na luta pela demarcação de terras, contra empreendimentos considerados em seus discursos como "de morte" do Governo e contra o Covid 19, o inimigo invisível. Como destacam seus representantes:

> Não podemos esperar pelo Governo Federal e nem pelo Estado, pois eles querem nossas mortes com as leis que estão criando no Congresso e com as normativas que criam no Executivo (Parecer 001, IN 09), sem consultar os povos indígenas. Nessa luta, associações Munduruku estão juntas e contamos com nossos parceiros para fazer projetos por meio dos quais conseguimos

> levar cestas básicas, máscaras, produtos de limpezas, materiais de pesca e material para roça para as aldeias (trecho da Publicação da Associação Indígena Pariri, em 14/05/2020).

A fiscalização social dos povos indígenas, conforme Garnelo e Sampaio (2003), é uma atividade política que visa conquistar espaços de poder para garantir direitos básicos. Durante a sindemia de COVID-19, essas práticas foram vitais para impedir que a crise se agravasse ainda mais em certas regiões. Ao entender a saúde como um conceito que vai além da visão biomédica, a publicação da Associação Indígena Pariri exemplifica parte dessa luta pela autodeterminação dos povos.

Outros mecanismos, como a construção dos Planos de Enfrentamento, encabeçados pela Associação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e demais associações regionais e locais, também são exemplos desta luta. Elas atuaram como um contraponto essencial ao silenciamento estatal, expondo a negligência e pressionando por respostas. Considerando saúde enquanto um construto que vai além das concepções biomedicalizantes, tais ações representam um pilar da luta pela autodeterminação dos povos, reafirmando seu direito de diagnosticar problemas e demandar soluções específicas.

Ademais, outros mecanismos institucionais, como a construção dos Planos de Enfrentamento pela APIB e associações de base, vão além da reação e configuram uma ação política propositiva. Esses planos são exemplos dessa luta porque materializam um projeto de saúde indígena autônomo, fundamentado em saberes comunitários e na organização política própria, desenhado para preencher o vácuo deixado pelo poder público e para exigir que o Estado atue conforme as necessidades e prioridades definidas pelos próprios povos.

Figura 4: Postagem do Coletivo de Mulheres Munduruku Daje kapap Eypi, em 11 de abril de 2022



Fonte: Audiovisual Daje Kapap Eypi. "Mais uma vez os Guerreiros e Guerreiras...". Instagram. 11 abr. Disponível em: https://www.instagram.com/p/CcOUy1DvT37/. Acesso em: 29 out. 2022.

Monitoramento de promessas feitas por governantes e instituições

A necessidade de monitorar as promessas e ações governamentais é fundamental para a democracia, especialmente para grupos, como os povos indígenas, cujos direitos constitucionais enfrentam obstáculos históricos. No entanto, a consolidação de uma maioria parlamentar de direita e extrema direita no Brasil alterou qualitativamente a natureza dessa fiscalização.

Diante de um cenário, no qual agentes públicos passaram a questionar abertamente esses direitos, a prática de monitoramento deixou de ser apenas uma cobrança por políticas e se tornou uma ferramenta urgente de defesa contra um desmonte ativo. O escopo da fiscalização se ampliou: as "promessas" a serem vigiadas agora incluem não apenas plataformas eleitorais, mas também ações e omissões que violam o ordenamento jurídico, exigindo uma vigilância intensificada sobre o legislativo e o executivo, além de uma articulação reforçada com a sociedade civil e instâncias internacionais de direitos humanos.

Figura 5: Moradores de Itaituba, no PA, protestam devido ao atraso da entrega do Hospital Regional do Tapajós



Fonte: CARNEIRO, Taymã. Indígenas Munduruku que vivem em região sem UTIs para Covid-19 cobram Hospital do Tapajós, no PA. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/07/01/indigenas-munduruku-que-vivem-em-regiao-sem-utis-para-covid-19-cobram-hospital-do-tapajos-no-pa.ghtml. Acesso em 03 out. 2022.

Enquanto uma considerável soma de recursos vem sendo destinada para a construção de projetos que afetam o ecossistema da região, a infraestrutura das cidades da região do Tapajós, em especial aquela voltada aos serviços de saúde, tornou-se outro complicador para a população, principalmente aos povos indígenas. A figura 05 retrata o atraso da abertura do Hospital Geral da região, prometido enquanto um polo para o tratamento de pessoas com COVID-19 na região.

A demora na abertura resultou no deslocamento de diversas pessoas para os centros urbanos (Belém e Manaus) para o tratamento das complicações do vírus. A indignação pode ser atestada pela fala de Karo Munduruku (2020): "(...) a população fica vendo seus entes queridos em estado grave sendo encaminhados para Santarém, até mesmo para Belém, sabendo que existe um hospital aqui que já poderia ser inaugurado, antes mesmo da emergência[2]".

Paralelamente às pressões externas como invasões e garimpos, os povos indígenas enfrentaram um desmonte interno do sistema de saúde que deveria protegê-los: a municipalização da saúde indígena. Segundo Tavares (2021), essa política na prática desmantelou os mecanismos de governança específicos, com consequências profundas. Além de prejudicar a infraestrutura de atendimento, o sucateamento por cortes de verbas debilitou laboratórios e institutos de pesquisa da SESAI. Essas instituições eram essenciais, pois, a partir de evidências científicas contextualizadas, produziam diretrizes para uma gestão da saúde que integrava território, meio ambiente e direitos humanos — pilares da visão indígena ignorados pelo modelo municipalizado.

Figura 6: Audiência na Aldeia Sawre Muybu, sobre a devolutiva da pesquisa da Fiocruz- Fundação Oswaldo Cruz (Contaminação de mercúrio nos rios da região)



Fonte: Associação Indígena Pariri - Munduruku, Médio Tapajós. Reunião "O Futuro é Agora". 2022. Retirado de: https://www.facebook.com/AIPariri/photos/pcb.3080199922279884/3080195998946943. Acesso em: 13 out. 2022.

2 Retirada de: CARNEIRO, Taymã. Indígenas Munduruku que vivem em região sem UTIs para Covid-19 cobram Hospital do Tapajós, no PA. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/07/01/indigenas-munduruku-que-vivem-em-regiao-sem-utis-para-covid-19-cobram-hospital-do-tapajos-no-pa.ghtml.

Estudos de identificação de concentrações de mercúrio total, assim como de sua bioacumulação e a biomagnificação[3], datam de pelo menos o início do século XXI (Wasserman, Hacon e Wasserman, 2001), com consequências bem detalhadas acerca da relação entre ciclo do mercúrio e problemas na saúde das populações que possuem os rios enquanto *lócus* de locomoção, alimentação e subsistência. No que se refere ao povo Munduruku, os últimos anos foram palco de uma crescente poluição em seus territórios, em grande parte devido à expansão das atividades ligadas ao garimpo, mais flexibilizadas devido ao afrouxamento das políticas ambientais do governo Bolsonaro (Castro, Lopes e Brondizio, 2020; Munduruku et al., 2021).

Tal expansão contribuiu para um aumento nos casos de enfermidades na população, assim como outras consequências a médio e longo prazo, com maior gravidade em crianças e adolescentes, nos quais foram detectados grandes níveis de mercúrio, o que desencadeou para um grupo alterações neurológicas e transtornos do desenvolvimento (Munduruku et al., 2021). Dessa forma, associações como a Pariri do Médio Tapajós não apenas acompanharam estudos desenvolvidos com o intuito de mapear tais consequências como estiveram monitorando os resultados, sua divulgação e a devolutiva de tais informações para a comunidade, a fim de pressionar governantes para uma maior rigidez na atividade garimpeira na região[4].

O governo Bolsonaro desrespeitou sistematicamente os protocolos de consulta indígenas (Munduruku et al., 2021). Esses documentos, criados pelos próprios povos, como o protocolo Munduruku de 2014, estabelecem as regras para consultas sobre projetos em seus territórios, definindo quem deve ser ouvido, como e quais são suas exigências prévias (Castro, 2019).

Em especial no período de 2020, com maior número de novas informações a respeito do vírus e de estratégias de combate, a utilização de protocolos comunitários, originados por meio de cartas, como a Carta Munduruku do Alto e Médio Tapajós e Baixo Telles Pires[5], foram de extrema importância nas dinâmicas de cuidado dos povos da região do Tapajós. A circulação de informações por meio de canais de comunicação digitais, que fomentou a construção das cartas e dos protocolos comunitários, é uma das marcas deste período.

3 Bioacumulação é o termo geral que descreve um processo pelo qual substâncias (ou compostos químicos) são absorvidas pelos organismos (...) Biomagnificação (ou magnificação trófica) é um fenômeno que ocorre quando há acúmulo progressivo de substâncias de um nível trófico para outro ao longo da teia alimentar. Retirado de: MONTONE, Rosalinda Carmela. Bioacumulação e Biomagnificação. Disponível em: https://www.io.usp.br/index.php/oceanos/textos/antartida/31-portugues/publicacoes/series-divulgacao/poluicao/811-bioacumulacao-e-biomagnificacao.html

4 Para mais sobre o caso, ver: BOURSCHEIT, Aldem. Todos os indígenas de três aldeias Munduruku no Pará estão contaminados por mercúrio do garimpo. 26 nov. 2021. Retirado de: https://infoamazonia.org/2021/11/26/todos-os-indigenas-de-tres-aldeias-munduruku-no-para-estao-contaminados-por-mercurio-do-garimpo/

5 Documento desenvolvido a partir de consultas locais entre diversas organizações da região do Tapajós, reafirmando suas demandas e posicionamentos frente ao que ocorria no contexto da COVID-19. O documento se encontra na íntegra aqui.

IDENTIFICANDO E REPOSICIONANDO LACUNAS DA SAÚDE GLOBAL

A análise da seção anterior nos permite realizar uma discussão do campo da saúde global a partir das três categorias de críticas construídas por Rowson et al. (2012), que são: 1) objeto do conhecimento; 2) tipos de conhecimento; 3) objetivo do conhecimento. Diversas são as formas nas quais podemos apresentar críticas ao campo da saúde global, no entanto, as categorias propostas por Rowson et al. (2012) foram escolhidas para o presente trabalho pois a partir destas é possível discutir questões não apenas ligadas à saúde global enquanto campo, mas também enquanto um conjunto de pressupostos teóricos. Segundo Rowson et al. (2012) as categorias podem ser definidas da seguinte forma:

a) Objeto de conhecimento: de acordo com os autores, não deve existir uma lista pronta de problemas em saúde global que são essenciais para o campo. Isso pois, dinâmicas de poder entre centros de pesquisa, financiadores da agenda global de saúde podem induzir (e induzem) certos temas em detrimento a outros. Logo, os autores advogam que "(...) o objeto de conhecimento da saúde global pode mudar dependendo da posição e dos interesses dos atores envolvidos; e que, reconhecendo esse fato, os atores devem buscar um equilíbrio em suas abordagens à saúde global sempre que possível" (Rowson et al., 2012, p. 04, tradução própria);

b) Tipos de conhecimento: a saúde global não se limita a problemas médicos, como mostram estudos críticos cada vez mais focados nos determinantes, consequências e aspectos implícitos da saúde das populações. É importante notar que a produção acadêmica na área ainda é predominantemente biomédica, criada por e para especialistas dessa área. Diante disso, torna-se crucial integrar disciplinas aparentemente distantes, como as Relações Internacionais, para construir um conhecimento verdadeiramente transdisciplinar, capaz de lidar com a complexidade do mundo em que vivemos;

c) Objetivo do conhecimento: "As definições devem abster-se de anexar objetivos normativos a priori e descrever factualmente o que é o campo, não o que idealmente deveria ser" (Bozorgmehr, 2010, p. 14, tradução própria). Ou seja, segundo os autores, definições tendem a adquirir um caráter tecnicista, mesmo quando inscritas em noções como a de equidade e direitos humanos, o que pode levar a uma universalização compulsória de tais noções e logo, de tais ações.

Um objeto de estudo por vezes despolitizado

A primeira lacuna apontada neste trabalho diz respeito ao(s) objeto(s) de estudo que a maioria dos autores em saúde global delimitam em suas investigações.

Se tomamos como base para interpretação o exposto previamente neste artigo acerca da compreensão de Rowson et al. (2012) de que o objeto de conhecimento do campo variável

conforme posições e interesses; por isso, os atores devem buscar equilíbrio na saúde global sempre que possível, é possível inferir que os interesses dos atores que atualmente se encontram favorecidos nas dinâmicas desiguais de poder contribuem no processo de despolitização dos temas a serem trabalhados dentro da saúde global, a partir de políticas e programas.

Este quadro fica mais claro nas chamadas "políticas baseadas em evidência", que podem ser compreendidas como o "uso consciente, explícito e criterioso de evidências para orientar e moldar as políticas globais de saúde" (Yamey & Volmick, 2014, p. 135, tradução própria) e sua interlocução com o argumento de Kapilasshrami e Hankivsky (2019). Estes últimos autores reivindicam a necessidade de se pensar criticamente as desigualdades e seu cruzamento, nas relações sociais, com o que chamam de "fatores" para além da biologia, a saber, gênero, raça, de forma a se lograr atingir os objetivos de saúde global.

Os autores afirmam que compreender as desigualdades enraizadas nas sociedades é crucial para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes por governos e instituições internacionais. Para isso, é necessário questionar a natureza das "evidências" que fundamentam essas políticas globais, indagando quem as produz, para quem e a partir de quais contextos e motivações. Esse questionamento faz parte de um esforço para descolonizar a saúde global. Sem essa reflexão, reforça-se um modelo meramente "reativo", ou, como Abimbola e Pai (2020) apontam, um modelo que não questiona as contradições intrínsecas da formação do campo da saúde global.

Para além das investigações respondendo crises e emergências, temos também que problematizar de que modo os indicadores em saúde são construídos e utilizados dentro do campo da saúde global. Na última década, pelo menos, os estudos da saúde global dentro das Relações Internacionais vêm sendo atravessados por tal premissa (Medicina Baseada em Evidências, ou MBE, na sigla) (Clark, 2014; Kim, 2021).

Os últimos anos deixaram ainda mais claro que estamos na era da quantificação da saúde global. Seu limite fundamental é a pretensão de universalidade: ele opera com um conceito único de "vida" e "saúde", mensurável e generalizável, que apaga outras racionalidades. Contra essa homogeneização, a prática do povo Munduruku afirma um paradigma distinto. Em sua luta, o "manejo da saúde de si e da terra" revela uma ontologia relacional onde bem-estar, território e cosmos são inseparáveis, como sugere Bárbara Dias (2021):

> A guerra Munduruku contra os invasores e contra os projetos de desenvolvimento que pressupõem a destruição desses lugares sagrados, tem como "finalidade" manter a vida dos diferentes seres que habitam o multiverso, mantendo-os dentro de uma relação de convivialidade e não de caos. Pensam, sentem e vivem esse multiverso, diferentemente da guerra do Estado, da ocupação territorial que faz, que é contra todas as formas de múltiplo (Dias, 2021, p. 85).

CC BY NC SA

A preservação da terra, assim, é a condição material para a reprodução de um mundo específico – com seus saberes, práticas e modos de viver. Dessa forma, sua resistência transcende a disputa por políticas públicas; é uma reivindicação epistemológica e ontológica pelo direito de existir em outros mundos, constituindo, na prática, um dos fundamentos de um pluriverso onde muitas formas de vida e saúde são possíveis e legitimadas.

Tipos de conhecimento delimitados a partir de uma geopolítica do conhecimento

O segundo ponto de crítica em relação aos domínios da saúde global diz respeito aos tipos de conhecimento da área que, ao serem delimitados a partir de uma geopolítica do conhecimento que subjuga conhecimentos como os dos povos originários, não se pode autodenominar enquanto "global". Isso pode ser exemplificado quando analisamos os programas e centros de saúde global. Hani Kim (2021) pontua as duas formas pelas quais tais programas e centros performam implicitamente funções ideológicas, em um processo de *knowledge-flows* (fluxos de conhecimento) imbricados em assimetrias de poder. Segundo a autora, as duas formas são: 1) provendo um "caminho" para que as elites possam disciplinar e controlar os países e as pessoas que não fazem parte de tal grupo; e 2) provendo um "senso de redenção" para as elites globais (em grande parte da América do Norte e da Europa) a partir de ações de "caridade" atravessadas por um senso de "dever moral".

A crítica dirige-se à "governança do conhecimento" que orienta tanto a saúde global quanto o pensamento científico, revelando relações de poder desiguais. A agenda global em saúde está profundamente vinculada a noções hegemônicas de desenvolvimento, como crescimento econômico linear e integração ao mercado global, vistas como vetores primários de bem-estar (Latulippe e Klenk, 2020). Mesmo quando reformulado sob termos como "desenvolvimento sustentável", esse paradigma mantém um forte viés economicista, subordinando as políticas de saúde a objetivos de produtividade, estabilidade comercial e retorno financeiro, em detrimento de abordagens mais holísticas e culturalmente fundamentadas de bem-estar (Kim, 2021).

A capacidade camaleônica do neoliberalismo deriva, em boa medida, do seu controle dominante dos meios de produção e distribuição de bens simbólicos em nível planetário e nacional. Tal domínio, segundo Rubim (2020), impõe narrativas sempre favoráveis e fiéis do neoliberalismo. Suas contradições e erros são apagados a todo instante. Seus sucessos são vangloriados, mesmo que eles sejam à custa do aumento gigantesco das desigualdades sociais (Rubim, 2020).

A fala de Antônio Rubim (2020) é ainda mais potente quando analisamos o exercício do poder em matéria de saúde no caso do Brasil na sindemia de COVID-19. Isso pois a governança se estendeu além da descredibilização das práticas internacionais para manejo de uma emer-

gência sanitária internacional, impactando concepções básicas acerca de quais vidas "valiam" e quais eram "descartáveis". Ao descredibilizar, por exemplo, a partir de pronunciamentos e postagens os avanços da produção de imunizantes, medidas de distanciamento social, e políticas de amparo social emergenciais, o ex-presidente Jair Bolsonaro contribuiu para cronificar em lugares, como a Amazônia, uma "crise do presente" (Cardoso de Castro e Silveira, 2021), que segundo Pedro Rapozo (2021) é marcada pela:

> (...) violência política nos atos do Estado, a ilegalidade das atividades econômicas expressa nas contradições dos modelos de desenvolvimento planejado para esta região, (revelando) a evidente marginalização em estatísticas que se reproduzem em um cenário de vulnerabilidade, exclusão e prejuízos territoriais, sociais e segregação política (Rapozo, 2021, p. 21).

A fala do presidente do Conselho Federal de Medicina, José Hiran Gallo, por exemplo, ao criticar a reestruturação do Programa Mais Médicos, ilustra um duplo colonialismo enfrentado por regiões como a Amazônia. Ele estabeleceu uma distinção entre uma "assistência de primeira linha" nas grandes capitais e uma "assistência de segunda linha" no interior e periferias, sugerindo a aceitação de profissionais com formação não reconhecida nestas últimas[6]. Essa declaração revela a percepção institucional que marginaliza as populações fora dos centros urbanos. Internamente, essas regiões são vistas como um fardo que atrasa o desenvolvimento do país; internacionalmente, são tratadas como objetos de cobiça e exploração.

Dessa forma, o processo de vulnerabilização dos territórios amazônicos se acelerou rapidamente. Em diversos locais, isso conferiu à sociedade civil a responsabilidade pela luta pela vida, como apresentado pelas imagens de ações realizadas pelo e para povo Munduruku, vídeos sobre as consequências do mercúrio nos rios para a saúde das comunidades , além de iniciativas de arrecadação de alimentos e materiais de higiene, fundamentais à sobrevivência no período.

Advogar por um conhecimento situado é, neste sentido, também advogar pela proteção do território, e por conseguinte, pela saúde de todos os seres. Esta perspectiva sistêmica/integrada entre conhecimento-território-saúde nos leva à terceira lacuna da saúde global analisada neste trabalho, a do projeto de hipermedicalização da saúde no globo.

6 Retirado de: https://oglobo.globo.com/saude/noticia/2023/01/mais-medicos-nova-cara-do-programa-nao-agrada-categoria.ghtml.

Objetivos centralizados em uma hipermedicalização da saúde global

A terceira grande lacuna no campo da saúde global é a hipermedicalização, elemento central de muitas intervenções e políticas. Stefan Elde (2011) é creditado por introduzir o conceito de medicalização nesse contexto, ainda que a partir de uma visão predominantemente securitizante da saúde. Elde (2011) define medicalização como o ato de definir, descrever e abordar um problema em termos médicos, utilizando intervenções médicas como solução. A sindemia de COVID-19 evidenciou as limitações dessa visão restrita (Kim, 2021; Silveira, 2023).

A medicalização é um processo, não um resultado, e vai além da mera "mercantilização de doenças". Baseada na visão biomédica, ela se caracteriza pelo reducionismo (que ignora contextos), pelo individualismo (que responsabiliza o indivíduo em vez das estruturas sociais) e por um viés tecnológico (a crença de que drogas ou dispositivos resolverão os problemas) (Clark, 2014). Assim, a hipermedicalização é a expansão excessiva desse modelo, tornando-o o único paradigma válido para questões complexas. Isso ocorre quando respostas a desafios sociais, ambientais e sindêmicos são reduzidas a campanhas medicamentosas ou "soluções" tecnocientíficas, negligenciando as causas estruturais das iniquidades. Dessa forma, a hipermedicalização reproduz e intensifica as limitações do modelo biomédico, funcionando como uma barreira epistemológica para respostas efetivas e equitativas.

Ao analisarmos a ética em saúde global, é vital problematizar a falsa universalização do risco, muito presente nos discursos da COVID-19, e reconhecer que povos como os Munduruku constroem suas próprias práticas de saúde global, baseadas no cuidado integral da comunidade e do território. No Brasil, a arena política onde esse tensionamento entre paradigmas se materializa é o Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente por meio do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASI-SUS). Trabalhos demonstram que a implementação de um modelo verdadeiramente intercultural no SUS é uma luta constante, com vitórias, mas ainda com obstáculos a serem superados (Tapeba et al., 2024; Cerri e Garnelo, 2025).

Mais do que uma simples "incorporação" de práticas tradicionais, propostas como a interculturalidade efetiva, exigem uma reestruturação de poder, reconhecendo os sistemas de conhecimento indígena como legítimos e transferindo parte da governança para as comunidades (Tapeba et al., 2024). Portanto, a luta por um sistema de saúde intercultural no âmbito do SUS é, acima de tudo, um instrumento de autodeterminação. Ela confronta as violações sistêmicas na Amazônia ao demandar que a soberania dos povos sobre seus corpos, seus cuidados e seu território seja o princípio organizador da política de saúde que os afeta (Cardoso de Castro e Silveira, 2021).

O empilhamento de ataques atravessa corpos, territórios, padrões culturais e sistemas de organização e proteção social. Devemos pensar em intervenções educativas estruturadas nas noções interculturais em saúde. Devemos problematizar, assim sendo, noções sobre o

futuro (pois pensar sobre a saúde é também pensar sobre o "amanhã"). A palavra descolonização é necessária pois esse processo deve necessariamente envolver não apenas aspectos econômicos ou políticos, mas normativos e epistemológicos, como acentuado anteriormente, apoiando-nos na discussão crítica à colonialidade e nos trabalhos mais recentes que reivindicam a descolonização da saúde global (Fofana, 2021; Latulippe e Klenk, 2020; Hinchliffe, 2022; Silveira, 2023).

A "resistência antimicrobial" neste sentido, está diretamente ligada à noção de poder. Quem decide o que é uma emergência sanitária internacional? Quem decide quais vacinas serão utilizadas em escala global? Quem decide, dentro de um país, como o Brasil, quem terá acesso a ferramentas para o cuidado e quem não terá. Como nos alerta Hinchliffe (2022):

> Novas terapias, zonas de exclusão fitossanitárias e normas biomédicas estão sendo anexadas à política de resistência antimicrobiana, enquanto vulnerabilidades econômicas e sociais, bem como práticas alternativas e crenças sobre saúde e doença são deixadas de lado. Essa resistência inaugura uma contra norma, ou é um acontecimento que deveria dar lugar a reflexão, requer manter-se fiel a esse acontecimento (...), e trabalhar para afirmar as lições que dele podem advir, mesmo quando nos deparamos com a espectro de inúmeros perigos (Hinchliffe, 2022, p. 161, tradução própria).

Considerando o exposto, nos encontramos em um caminho para a descolonização da saúde global desde um *lócus* amazônico. Importante pontuar que 1) os atos de resistência de povos como os Munduruku não submergiram por conta da sindemia, ao contrário, foi a partir da sindemia que passamos a buscar alternativas para "superar tal crise"; 2) não existe resistência sem poder (e vice versa) (Krenak, 2020).

A academia deve alertar sobre a necessidade de problematizar as dinâmicas de poder que geram ineficiência. As noções hegemônicas de saúde (hipermedicalizadas, quantificadas e universalizantes) mostraram-se estruturalmente incapazes de lidar com a dimensão sindêmica da COVID-19, pois não responderam às desigualdades estruturais que determinavam quem adoecia e morria, nem ao entrelaçamento da pandemia com outras crises. Em contraste, o caso Munduruku demonstrou eficácia ao ancorar a proteção da saúde na defesa do território e em práticas comunitárias autônomas, rejeitando essa lógica hegemônica. Portanto, problematizar essas dinâmicas de poder é essencial para construir novas formas de resistência que evitem os mesmos fracassos (Krenak, 2020). Dessa forma, ao trazer a chave teórica da saúde global na região, percebe-se como a lógica colonial ainda atravessa os saberes, as práticas e as pessoas desta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos a estas considerações finais remetendo ao questionamento que norteou a pesquisa: de que modo ações de resistência como as do povo Munduruku no contexto da COVID-19 evidenciam lacunas do campo da saúde global? Pensar a saúde global a partir do *locus* amazônico significa refletir sobre diversos atravessamentos existentes, dentre eles: 1) a omissão do governo federal da época; 2) a fragilidade dos mecanismos de governança das iniciativas municipais e estaduais da região; 3) a direção alcançada pela sociedade civil, em especial, das representações indígenas.

Esperamos ter clarificado ao longo do texto a relação singular entre: a erosão da proteção social na região, devido ao afrouxamento de leis e a projetos de desenvolvimento desenfreados; as consequências devastadoras da COVID-19 para os povos indígenas; e a diligência daqueles que sobreviveram em garantir qualidade de vida para suas comunidades e territórios, ação que ultrapassou fronteiras locais. Como argumento central, reiteramos que as bases da saúde global são universalizantes, racistas e coloniais. Esses fundamentos estão enraizados em desigualdades históricas e estruturais que permeiam a saúde, a educação, a economia e outros setores. No campo da saúde global, isso se reflete tanto no que é considerado parte da disciplina quanto, e, principalmente, no que é sistematicamente excluído de suas abordagens.

Tais critérios de inclusão e exclusão são produzidos a partir de três principais dinâmicas: a) o primeiro, do objeto de estudo da saúde global que por vezes é despolitizado por seus praticantes; b) o segundo, ligado aos tipos de conhecimentos do campo que atualmente acabam por ser delimitados a partir de uma geopolítica do conhecimento que subjuga conhecimentos como os dos povos originários; c) de seus objetivos estarem centralizados em uma medicalização do campo.

Experiências como as do Munduruku sinalizam para as múltiplas formas de vida que compartilham a Terra e oferecem pistas para pensar os efeitos do capitalismo e sua expansão nos processos de extração de vida sobre a saúde do planeta como um sistema integrado. Nesse aspecto, a reflexão sobre as práticas de saúde incide também sobre como a relação com o cosmos é vista e praticada.

Como pontos para futuras pesquisas, salientamos a importância de explorar a multietnicidade da região, integrando ao debate comunidades ribeirinhas, agroextrativistas, e outros povos da floresta. A circulação de informações por canais de comunicação digitais vem sendo nos últimos anos crucial para a agenda indígena de política e deve ser melhor explorada, a partir de suas definições, e de suas possibilidades.

Este trabalho foi pensado tendo em vista a forma como os grandes centros e pesquisadores das Relações Internacionais tratam de campos e temáticas como a saúde global, a

Amazônia, povos indígenas e, em especial, a intersecção entre estas. Ao subjugar e categorizar enquanto temas "marginais", "emergentes" à área, estas discussões se tornam concentradas em um nicho específico, o que leva à pouca difusão e ampliação dos debates dentro da academia, nos cursos de graduação, polos formadores das futuras gerações de profissionais das RI. Ao longo da pesquisa podemos (e devemos) observar como o "internacional" (ou global, nesse mérito) é transdisciplinar em sua natureza.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Fundação Araucária (UNILA-FA 681/2025 - PESQUISA UNIVERSAL - 3793-1 15583-7) pelo fomento às atividades de pesquisa que resultaram neste artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIMBOLA, Seye; PAI, Madhukar. Will global health survive its decolonisation? *The Lancet*, v. 396, n. 10263, p. 1627-1628, 2020.

AKINSOLU, Abiodun Olatoun; RAJI, Dolapo Omotayo. Civil Society Engagement in the Attainment of Sustainable Development Goals 2030. *KIU Journal of Social Sciences*, v. 4, n. 4, p. 7-15, 2019.

ANJOS, Anna B.; FONSECA, Bruno. Inédito: mais de 200 terras indígenas na Amazônia têm alto risco para Covid-19. *Agência Pública de Jornalismo Investigativo*, São Paulo, 2020.

APIB OFICIAL. *1º Comunicado da Aliança de Organizações do Movimento Munduruku Ipereg Ayu*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=iSmlQ-TCn_c. Acessado em 2 de fevereiro de 2026.

BARBOSA, Catarina. Para enfrentar coronavírus, povo Munduruku traduz informações para língua nativa. *Brasil de Fato*, 31 de março de 2020. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/03/31/para-enfrentar-coronavirus-povo-munduruku-traduz-informacoes-para-lingua-nativa/?fbclid=IwAR35__zlklAAyg4ipyGCg3mjfLF3UdZeLeiG4oKcQr8kfIpL3UVCJqwFc7M. Acessado em 30 de janeiro de 2026.

BHARGAVA, Vinay et al. *Expanding Civil Society Contributions to the Governance Agendas of the Sustainable Development Goals and International Financial Institutions*. Washington: Partnership for Transparency, 2019.

BOZORGMEHR, Kayvan. Rethinking the "global" in global health: a dialectic approach. *Globalization and Health*, v. 6, n. 1, p. 1-19, 2010.

BÜYÜM, Ali Murad et al. Decolonising global health: if not now, when? *BMJ Global Health*, v. 5, n. 8, e003394, 2020.

CALLAHAN, William A. The Visual Turn in IR: Documentary Filmmaking as a Critical Method. *Millennium*, v. 43, n. 3, p. 891-910, 2015.

CARDOSO DE CASTRO, Brenda Thainá. A Amazônia sem futuro ou o futuro sem a Amazônia. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 9, n. 18, p. 69-101, 2020.

CARDOSO DE CASTRO, Brenda Thainá; SILVEIRA, Matheus dos Santos. Amazônia generificada e racializada na pandemia: transbordando o Estado brasileiro. *Revista Espirales*, v. 5, n. 2, p. 28-35, 2021.

CASTRO, Carlos Potiara. Comunicação assimétrica, justiça ambiental e o Protocolo de Consulta Munduruku. In: GERALDES, Elen; DOMINGUES DA SILVA, Juliano; OLIVEIRA, Gisele Pimenta de (orgs.). *Resistências e inovações: políticas de comunicação em tempos de crise*. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2019.

CASTRO, Fabio de; LOPES, Gabriela Russo; BRONDIZIO, Eduardo Sonnewend. The Brazilian Amazon in Times of COVID-19: from crisis to transformation? *Ambiente & Sociedade*, v. 23, e0123, 2020.

CERRI, Roberta Aguiar; GARNELO, Luiza. O contexto da produção de normativas na implementação da política de saúde indígena. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, v. 29, e240100, 2025.

CLARK, Jocalyn. Medicalization of global health: has the global health agenda become too medicalized? *Global Health Action*, v. 7, n. 1, p. 23998, 2014.

DIAS, Bárbara do Nascimento. *"Com os espíritos dos antigos": a luta do povo Munduruku do médio Tapajós pelo território e pela vida*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social, Universidade de Brasília, 2021.

FOFANA, Mariam O. Decolonising global health in the time of COVID-19. *Global Public Health*, v. 16, n. 8-9, p. 1155-1166, 2021.

GARNELO, Luiza; SAMPAIO, Sully. Bases socioculturais do controle social em saúde indígena: problemas e questões da região Norte do Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, n. 1, p. 311-317, 2003.

GGN. Povo Munduruku, no Pará, vive luto permanente por Covid-19. *Jornal GGN*, 6 de junho de 2020. Disponível em: https://jornalggn.com.br/noticia/povo-munduruku-no-para-vive-luto-permanente-por-covid-19/. Acessado em 30 de janeiro de 2026.

GONDIM, Neide. *A Invenção da Amazônia*. 3. ed. São Paulo: Marco Zero, 2019.

GREENPEACE BRASIL. Aumento do desmatamento ameaça indígenas isolados na TI Ituna Itatá em meio à pandemia. Disponível em: https://www.greenpeace.org/brasil/press/aumento-do-desmatamento-e-grilagem-ameacam-indigenas-isolados-na-ti-ituna-itata-em-meio-a-pandemia. Acessado em 11 de maio de 2020.

HINCHLIFFE, Steve. Postcolonial global health, post-colony microbes and antimicrobial resistance. *Theory, Culture & Society*, v. 39, n. 3, p. 145-168, 2022.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Munduruku contra a Covid-19*. *Covid-19 e os Povos Indígenas no Brasil*, 2020. Disponível em: https://covid19.socioambiental.org/node/665.html. Acessado em 27 de abril de 2026.

JAUHOLA, Marjaana. Visual Methodologies: Theorizing Disasters and International Relations. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2022.

KAPILASHRAMI, Anuj; HANKIVSKY, Olena. Intersectionality and why it matters to global health. *The Lancet*, v. 391, n. 10140, p. 2589-2591, 2018.

KIM, Hani. The implicit ideological function of the global health field and its role in maintaining relations of power. *BMJ Global Health*, v. 6, n. 4, e005620, 2021.

KRENAK, Ailton. *O amanhã não está à venda*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LATULIPPE, Nicole; KLENK, Nicole. Making room and moving over: knowledge co-production, Indigenous knowledge sovereignty and the politics of global environmental change decision-making. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, v. 42, p. 7-14, 2020.

MUNDURUKU, Aldo Karo et al. *Consequências do Mercúrio na Saúde Humana e no Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2021.

MUNDURUKU, Alessandra Korap; CHAVES, Kenia Azevedo. Precisamos estar vivos para seguir na luta: pandemia e a luta das mulheres Munduruku. *Mundo Amazónico*, v. 11, n. 2, p. 179-200, 2020.

PEIXOTO, Rodrigo Correa; ARENZ, Karl; FIGUEIREDO, Kércia. O Movimento Indígena no Baixo Tapajós: etnogênese, território, Estado e conflito. *Novos Cadernos NAEA*, v. 15, n. 2, p. 279-313, 2012.

PICQ, Manuela. Rethinking IR from the Amazon. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, n. 2, e003, 2016.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza; ROCHA, Diogo. Neoextrativismo, garimpo e vulnerabilização dos povos indígenas como expressão de um colonialismo persistente no Brasil. *Saúde em Debate*, v. 46, p. 487-500, 2022.

QUADROS, Vasconcelo; ANJOS, Anna Beatriz. Coronavírus de um lado, invasores de outro: como está a situação dos indígenas no Brasil. Disponível em: https://apublica.org/2020/04/coronavirus-de-um-lado-invasores-de-outro-como-esta-a-situacao-dos-indigenas-no-brasil/. Acessado em 11 de maio de 2020.

RAPOZO, Pedro. Necropolitics, state of exception, and violence against indigenous people in the Amazon region during the Bolsonaro administration. *Brazilian Political Science Review*, v. 15, n. 2, e0002, 2021.

ROJAS, Cristina. Contesting the colonial logics of the international: toward a relational politics for the pluriverse. *International Political Sociology*, v. 10, n. 4, p. 369-382, 2016.

ROWSON, Mike et al. Conceptualising global health: theoretical issues and their relevance for teaching. *Globalization and Health*, v. 8, n. 1, p. 1-8, 2012.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Entre a pandemia e o pandemônio. In: CASTRO, Daniel; DAL SENO, Danillo; POCHMANN, Marcio (orgs.). *Capitalismo e a COVID-19: um debate urgente*. São Paulo: ABET, 2020.

SANTOS, Jefferson. Povo Munduruku traduz informações sobre Covid-19 para língua nativa. *Conselho Indigenista Missionário*, 20 de maio de 2020. Disponível em: https://cimi.org.br/2020/04/povo-munduruku-traduz-informacoes-sobre-covid-19-para-lingua-nativa/. Acessado em 27 de abril de 2026.

SCOPEL, Daniel; DIAS-SCOPEL, Raquel; LANGDON, Esther Jean. A cosmografia Munduruku em movimento: saúde, território e estratégias de sobrevivência na Amazônia brasileira. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, v. 13, n. 1, p. 89-108, 2018.

SHAPIRO, Michael J. Film and World Politics. 2015. Disponível em: https://www.e-ir.info/2015/05/23/film-and-world-politics/. Acessado em 7 de março de 2023.

SILVEIRA, Matheus dos Santos da. Aproximações, tensionamentos e problematizações entre as noções de Saúde Global e Saúde Planetária. In: *Anais do Seminário de Graduação e Pós-graduação em Relações Internacionais*. São Paulo: IRI-USP, 2022. Disponível em: https://www.even3.com.br/anais/spabri2022/503349-PROXIMACOES-TENSIONAMENTOS-E-PROBLEMATIZACOES-ENTRE-AS-NOCOES-DE-SAUDE-GLOBAL-E-SAUDE-PLANETARIA. Acessado em 25 de janeiro de 2023.

SILVEIRA, Matheus dos Santos da; DELGADO, Ana Carolina Teixeira. Ciberactivismo en pueblos indígenas brasileños durante el Covid-19: construcción de nuevas geografías digitales. In: ANDRADA, Damián (ed.). *Periodismos, Indígenas y Resistencias: relatos, disputas y derechos en la comunicación de los pueblos originarios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo, 2025.

SOUZA, Luis Eugenio Portela Fernandes de; BUSS, Paulo Marchiori. Desafios globais para o acesso equitativo à vacinação contra a COVID-19. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, e00056521, 2021.

SZASZ, George. *Epidemics, pandemics, syndemics, and intersectionality*. British Columbia Medical Journal, 24 de novembro de 2020. Disponível em: https://bcmj.org/blog/epidemics-pandemics-syndemics-and-intersectionality. Acessado em 30 de janeiro de 2026.

TAPEBA, Ricardo Weibe et al. Do chão dos territórios: uma entrevista com Weibe Tapeba, secretário de Saúde Indígena do Ministério da Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 29, n. 12, e10332024, 2024.

TAVARES, Viviane Heringer. *Mulheres indígenas da Amazônia e política: análises a partir de 2018*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

TICKNER, Arlene. Film, politics and society. In: HELLMANN, Gunther (ed.). *Teaching IR Globally*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2022. p. 93-108. Disponível em: http://www.editora.puc-rio.br/media/Teaching%20IR%20Globally-Final.pdf. Acessado em 8 de março de 2023.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Do Ebola ao Zika: as emergências internacionais e a securitização da saúde global. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, e00033316, 2016.

WASSERMAN, Julio Cesar; HACON, Sandra S.; WASSERMAN, Maria Angélica. O ciclo do mercúrio no ambiente amazônico. *Mundo & Vida*, v. 2, n. 1-2, p. 1-2, 2001.

YAMEY, Gavin; VOLMINK, Jimmy. An argument for evidence-based policy-making in global health. In: BROWN, Garrett W.; YAMEY, Gavin; WAMALA, Sarah (eds.). *The Handbook of Global Health Policy*. Chichester: John Wiley & Sons, 2014.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20912

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Transición energética, (neo)extractivismo y resistencia: posturas de las comunidades afectadas por la extracción de litio en el Salar de Uyuni y la provincia de Jujuy (2019-2024)

Juliana Quiroga
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá, Colombia
E-mail: juliana_quiroga@javeriana.edu.co
Orcid: https://orcid.org/0009-0001-6754-9458

Carolina Cepeda Másmela
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá, Colombia
E-mail: ycepeda@javeriana.edu.co
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1809-4573

Resumen: Este trabajo aborda los factores que inciden en las distintas posturas frente a la actividad extractiva de las comunidades afectadas por empresas transnacionales dedicadas a la explotación de litio en el Salar de Uyuni (Bolivia) y la Provincia de Jujuy (Argentina) durante el periodo 2019-2024. Para esto se propone un análisis comparativo de las regiones y una caracterización de las comunidades que

habitan los territorios de explotación. A partir del análisis de sus estrategias y repertorios de resistencia, el estudio comprende cómo estas comunidades enfrentan los impactos del (neo)extractivismo, destacando los modos en que resignifican la relación con el territorio, la naturaleza, el discurso desarrollo y el capitalismo.

Palabras clave: litio; extractivismo; pueblos indígenas.

Energy transition, (neo)extractivism and resistance: the positions of communities affected by lithium extraction in the Salar de Uyuni and the province of Jujuy (2019-2024)

Abstract: This paper addresses the factors influencing the different positions regarding extractive activities among communities affected by transnational lithium explotation companies in the Salar de Uyuni (Bolivia) and Jujuy Province (Argentina) during the period 2019–2024. To this end, we propose a comparative analysis of the regions and a characterization of the communities inhabiting the exploitation territories. Based on the analysis of their strategies and repertoires of resistance, the study explores how these communities confront the impacts of (neo)extractivism, highlighting the ways in which they re-signify their relationship with the territory, nature, the development discourse, and capitalism.

Keywords: lithium; extractivism; indigenous peoples.

Transição energética, (neo)extrativismo e resistência: as posturas das comunidades afetadas pela extração de lítio no Salar de Uyuni e na província de Jujuy (2019-2024)

Resumo: Este trabalho aborda os fatores que influenciam as diferentes posturas frente à atividade extrativa das comunidades afetadas por empresas transnacionais de explotação de lítio no Salar de Uyuni (Bolívia) e na Província de Jujuy (Argentina) durante o período de 2019 a 2024. Para isso, propõe-se uma análise comparativa das regiões e uma caracterização das comunidades que habitam os territórios de explotação. A partir da análise de suas estratégias e repertórios de resistência, o estudo compreende como essas comunidades enfrentam os impactos do (neo)extrativismo, destacando as formas pelas quais ressignificam a relação com o território, a natureza, o discurso do desenvolvimento e o capitalismo.

Palavras-chave: lítio; extrativismo; povos indígenas.

Recebido em: 24/11/2025
Aceito em: 25/05/2026

CC BY NC SA

INTRODUCCIÓN

Distintos foros internacionales coinciden en la urgencia de descarbonizar la economía global y sustituir los combustibles fósiles por energías renovables que generen menor impacto ambiental (Barberón, 2024). En otras palabras, una transición energética es inminente y en ella el litio, cuyas reservas mundiales se concentran en un 55% en el denominado "triángulo del litio" (Argentina, Chile y Bolivia), es un mineral fundamental (Zícari, 2016, p. 22). Si bien la matriz productiva de los tres países está ligada históricamente al extractivismo (Svampa, 2013), en años recientes aparecieron matices debido a la búsqueda de autonomía en Argentina y Bolivia (Fornillo, 2018) y a las alternancias políticas del periodo 2019-2024.

La expansión de los proyectos extractivos ha incentivado la organización de movimientos de resistencia que, pese a ser heterogéneos, tienen en común la exigencia de incidencia sobre sus futuros. De acuerdo con Bebbington et al. (2008), Conde (2017) y Svampa (2019), en los salares altoandinos "se incrementaron los conflictos sobre el acceso, extracción y usufructo de recursos, así como las resistencias locales ante los efectos mineros en el medioambiente" (citado en Lorca; Olivera; Garcés, 2023, p. 3). En la provincia de Jujuy, la región de mayor producción de litio en Argentina, la conflictividad social alcanzó su punto más álgido entre 2019 y 2023. De forma paralela, en el departamento de Potosí, Bolivia, que alberga el salar más extenso del mundo, Uyuni, se vivió un intenso periodo de protestas por la extracción de litio en 2024.

Los casos del Salar de Uyuni en Bolivia, y el Salar de Olaroz y la Cuenca de Salinas Grandes en Argentina, cuestionan las dinámicas extractivas en sí mismas y resaltan las voces que emergen desde las comunidades, aun cuando sus posturas oscilan entre la adaptación y la oposición al extractivismo. Así, este artículo busca comprender estas posiciones y los factores que inciden en ellas en el marco de la transición energética, teniendo en cuenta que los casos responden a dos modelos diferentes para el periodo 2019-2024: el enfoque estatal en Bolivia y el neoliberal en Argentina.

Comprender estas posturas exige analizar los procesos históricos y estructurales que han facilitado la entrada de actores externos en los territorios teniendo en cuenta tanto las transformaciones sociales, ambientales y políticas derivadas de esta dinámica, como las respuestas construidas desde los territorios, expresadas en distintas formas de resistencias. El trabajo toma como punto de partida el capitaloceno, un argumento geohistórico que desmantela la afirmación de que la crisis climática tiene un origen antropogénico, hecha por el hombre, al entenderla de forma capitalogénica, hecha por el capital (Moore, 2022). La Naturaleza (en mayúscula) es parte constitutiva de la sociedad acumuladora de capital y es inseparable de ella; sin embargo, a lo largo de la historia se han tomado como dos entidades independientes: Sociedad/Naturaleza (Sacher, 2022).

CC BY NC SA

De allí, se despliegan dos estrategias: la reducción de costos y la dominación geocultural. La primera implica el abaratamiento sistemático de la tierra y el trabajo mediante su apropiación o su mínimo costo, lo que Moore denomina Naturaleza barata. La segunda se refiere a la imposición de una visión del mundo que naturaliza esa apropiación. Ambas operan conjuntamente para expandir las fronteras del capital, justificando la explotación bajo la legitimidad del proyecto moderno. Así, la consolidación de Potosí como centro de extracción de plata en el siglo XVI fue la estrategia de Naturaleza barata, al tiempo que las ideas modernizantes construyeron fronteras ideológicas separando a los civilizados de los no civilizados: pueblos indígenas, africanos esclavizados y casi todas las mujeres, que pasaron a ser parte de la Naturaleza barata (Moore, 2016).

En la misma línea, David Harvey (2003) retoma la idea de Marx sobre la existencia de dos crisis, una económica y otra ecológica, articulando el vínculo entre la crisis económica contemporánea y el proyecto burgués de apropiación de la naturaleza para permitir la acumulación ampliada de capital, que desde los años 70 ha estado mediada por la desposesión. Esta se materializa a través de distintos "procesos de mercantilización y privatización de la tierra; expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; supresión del derecho a los bienes comunes; y, procesos de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales" (Harvey, 2003, p. 113).

El extractivismo, una de las expresiones más claras de la Naturaleza barata de Moore (2016; 2022), se vincula directamente con la expansión de las fronteras para la apropiación de la Naturaleza, por lo que no sólo implica la extracción física de recursos, sino que reconfigura profundamente las dinámicas territoriales y las formas de vida de quienes habitan estos espacios. El ciclo de gobiernos progresista de América Latina de 1999 a 2015, favorecido por el *boom de los commodities*, impulsó grandes emprendimientos mineros en un nuevo fenómeno de extracción con cierto control estatal que se denominó neoextractivismo (Svampa, 2019): una práctica que mantiene los principios del modelo clásico, pero con una mayor intervención por parte del Estado, que actúa como regulador o productor, capta rentas mediante impuestos y regalías, y las destina a políticas sociales dirigidas a sectores vulnerables (Gudynas, 2012; Svampa, 2013).

En este marco, la transición energética es inseparable de las actividades extractivas; la diferencia yace en que ya no se extrae petróleo, sino litio, cobre o hidrógeno a gran escala (Ramón Sánchez, 2024). A su vez, la carga de la transición del Norte Global es soportada por el Sur, y los costos sociales, ecológicos y económicos de la minería se externalizan hacia territorios históricamente sacrificables, a través de la expansión geográfica. Allí, se reproduce la lógica de la acumulación por desposesión, mediante la apropiación y explotación de la Naturaleza barata, en forma de neocolonialismo bajo un discurso de sostenibilidad tecnocrática.

CC BY NC SA

Es por tanto imprescindible conocer alternativas y ontologías diferentes para escapar del círculo de destrucción de la Naturaleza y el modelo de acumulación capitalista basado en la desposesión (Moore, 2016). Estas se expresan, entre otras formas, a través de movimientos sociales que despliegan repertorios de acción, símbolos, estrategias y prácticas internas para articular sus demandas. De este modo, configuran redes de solidaridad, impulsan transformaciones sociales y generan cambios en los sistemas de valores (Della Porta, 2023; Escobar, 2011).

Las comunidades de Uyuni y Jujuy promueven nuevos sistemas políticos y ontológicos (Della Porta, 2023) y sus prácticas de resistencia pueden fluir, según la propuesta de Chin y Mittelman (2000), entre contrahegemonías (Gramsci, 1973), en un ejercicio de resistencia y desafío a una hegemonía específica en el complejo Estado-sociedad civil; contramovimientos (Polanyi, 2003), organizaciones de resistencia que exigen medidas de protección contra la expansión del mercado; e infrapolíticas (Scott, 2000), formas cotidianas de resistencia que pueden ser tanto individuales como colectivas, pero que no constituyen disputas declaradas abiertamente (Cepeda-Másmela, 2020, p. 284). Esta tipología contribuye a comprender la complejidad de las respuestas locales y fuerza social que se constituye para desafiar la lógica extractivista y las ontologías existentes sobre la vida y el territorio (Cox, 1981).

En términos metodológicos el trabajo adoptó un enfoque comparativo y descriptivo, centrado en los casos de Argentina y Bolivia considerando sus diferencias en términos de intervención estatal y apertura a la Inversión Extranjera Directa (IED). Se realizó una revisión documental con el fin de conocer el contexto de la explotación de litio en ambos países y caracterizar a las comunidades de los salares y sus estrategias de resistencia. Se consultaron trabajos académicos e informes de organizaciones sociales que han documentado estos fenómenos. De manera simultánea, se hizo un seguimiento sistemático a pronunciamientos de actores estatales y comunitarios para el periodo 2019-2024, a través de comunicados oficiales, prensa, blogs, redes sociales, documentales (“En el nombre del litio”, “Kallpa Kachi”), videos y podcasts (“Habla Pacha”).

También se revisaron fuentes primarias para conocer los marcos regulatorios que rigen la extracción de litio en Bolivia y Argentina teniendo en cuenta constituciones nacionales y provinciales, leyes, decretos, resoluciones y contratos públicos con empresas. En estos documentos se analizó lo relativo a reconocimiento y participación comunitaria, favorecimiento a empresas transnacionales, y control estatal y provincial. Lo anterior, permitió evaluar el grado de inclusión y reconocimiento legal de las comunidades en los territorios donde se desarrolla la actividad extractiva, así como los mecanismos institucionales dispuestos para su participación. Además, hacen visible el papel que desempeñan los distintos niveles del Estado en la gobernanza del litio y su grado de favorabilidad hacia los actores corporativos.

Así, el artículo inicia abordando el contexto y los antecedentes de la extracción de litio en las regiones de estudio, teniendo en cuenta los marcos regulatorios y la legislación; sigue con la descripción de las comunidades del Salar de Olaroz, el Salar de Uyuni y la Cuenca de Salinas Grandes, identificando sus estrategias y repertorios de resistencia; y, cierra ofreciendo una serie de conclusiones derivadas del análisis.

ANTECEDENTES DE LA EXTRACCIÓN DE LITIO EN LAS REGIONES DE ESTUDIO

La transición energética ha incrementado la demanda de litio al punto que, por ejemplo, solo una Giga-Factory como la de Tesla en Nevada "puede consumir hasta el 75% del carbonato de litio que se produce anualmente en Argentina" (Obaya; Céspedes, 2021, p. 11). Este auge contrasta con las dificultades de extracción y sus consecuencias en la región de estudio, una de las más áridas del altiplano andino. En promedio, "por cada tonelada de litio extraída se evaporan dos millones de litros de agua" (Aguilar; Zeller, 2012, p. 31) que no retornan al salar, alterando su sistema hídrico por la desaparición de vegas que allí se forman y provocando la pérdida de especies endémicas y vegetación. Estas consecuencias ambientales y sociales exigen analizar con detalle las dinámicas de extracción y sus impactos específicos en cada territorio.

En Argentina existen antecedentes de exploración de litio desde 1930 (Secretaría de Minería de la Nación, 2021); no obstante, fue hasta 1980 que la empresa Minera del Altiplano S.A., inició sus estudios para probar la viabilidad de la explotación de litio en el Salar de Hombre Muerto. En 1991, inició la operación con el Proyecto Fénix (Slipak, 2015) y, en paralelo, se produjeron exploraciones significativas en el Salar de Salinas Grandes por parte de la compañía canadiense Dajin Resources y en el Salar de Olaroz, por parte de las compañías Orocobre, australiana, y Toyota-Tsusho, japonesa (Fornillo, 2018). En 2007, la compañía australiana Ady comenzó a explorar el Salar del Rincón para la obtención de carbonato de litio (Aranda Álvarez, 2018). Toda esta actividad, permitió que en 2008 Argentina alcanzara el 12,5% de la participación en el mercado mundial de litio, solo por debajo de Australia, Chile y China (Secretaría de Minería de la Nación, 2021). Más adelante, "se produjo una caída brusca de las inversiones que duró hasta 2014" (Aranda Álvarez, 2018, p. 34), y en 2015 se retomó el interés por los proyectos de litio.

Según la Secretaría de Minería, para mayo de 2025 Argentina contaba con seis proyectos en producción de carbonato de litio. En Jujuy operan dos: Cauchari-Olaroz (desde 2023), "tiene como accionistas a la canadiense Lithium Argentina, a la china Ganfeng Lithium, y también cuenta con una participación minoritaria de la empresa Jujuy Energía y Minería Sociedad del

CC BY NC SA

Estado (JEMSE) (8,5%)" (CEI, 2024, p. 10). Por otro lado, el Proyecto Olaroz era operado "desde 2015 por la empresa Sales de Jujuy, iniciativa conjunta entre la australiana Allkem (66,5%), la japonesa Toyota (25%) y JEMSE (8,5%)" (CEI, 2024, p. 10); sin embargo, la participación jujeña y australiana fue comprada por Rio Tinto Group (británica) en 2024. En 2023, Jujuy fue la provincia que lideró las exportaciones de carbonato de litio con el 54% del volumen exportado (CEI, 2024). En este contexto, Jujuy se hace relevante tanto por su contribución mayoritaria a las exportaciones nacionales de litio como por su distribución geopolítica y poblacional.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina-INDEC la provincia de Jujuy contaba con 811.611 habitantes para 2022, de los cuales el 55.7% vive en pobreza y el 15.3% en indigencia (INDEC, 2022). La provincia, además, es una de las que cuenta con mayor porcentaje (10%) de población indígena auto-reconocida en el país, siendo los pueblos Okloyas, Kolla, Atacama y Quechua los de mayor presencia (OPS, 2022). En lo que respecta específicamente a los salares de Salinas Grandes, Olaroz y Laguna Guayatayoc el porcentaje de población auto-reconocida como indígena asciende a 51%, 81% y 54% respectivamente (INDEC, 2022). En cuanto a su estructura económica, la provincia se caracteriza por su dependencia de la minería. En 2024 las exportaciones de litio, por ejemplo, representaron el 57% de las ventas totales de la provincia al exterior (CEI, 2024). Pese a ello, la mayoría de la población indígena de las zonas rurales de la provincia se dedica al pastoreo, la agricultura a pequeña escala, la producción de artesanías y tejidos, y la extracción artesanal de sal (Dorn, 2024a).

Bolivia, por su parte, se constituye como un caso particular frente a la explotación de litio. Los primeros antecedentes de exploración del mineral se remontan a 1970 en el Salar de Uyuni (Campanini, 2021). Para 1990 la Lithium Corporation of America (LITHCO) intentó establecer operaciones en el salar, aunque tuvo que retirarse debido los conflictos sociales los 90 y del ciclo rebelde que reivindicaron la nacionalización de recursos naturales (Argento, 2018, p. 229). Esta demanda fue acogida por la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 y quedó plasmada en la Constitución Política de 2009, con lo que Bolivia logró mantener el control estatal en todas las etapas del proceso de extracción e industrialización de litio para avanzar en su proceso de desarrollo (Argento, 2018).

En 2008 se anunció la construcción de tres plantas: una industrial en el salar de Uyuni para producir 15.000 toneladas anuales de carbonato de litio (CEPAL, 2023), una semiindustrial de cloruro de potasio en Llipi y otra experimental de baterías en La Palca (Argento, 2018). No obstante, fue en 2023 cuando entró en funcionamiento la planta de carbonato de litio (Swissinfo, 2024). En 2024, la empresa estatal Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) reportó una producción de 3.000 toneladas del compuesto (El Potosí, 2024), equivalentes a ingresos por 79,8 millones de dólares, lo cual se encuentra lejos del potencial proyectado (ABI, 2023).

Aunque el gobierno boliviano y YLB ostentan el control del proceso productivo del litio, la dificultad de levantar capital ha propiciado alianzas transnacionales. Por ejemplo, en 2024 se lanzaron múltiples convocatorias para atraer capital extranjero y avanzar en la construcción de las plantas de procesamiento, por lo que la planta de La Palca fue comprada a la empresa china Linyi Gelon (Fornillo, 2018). No obstante, a la fecha solamente se han firmado dos convenios con compañías rusas y chinas (Tarazona, 2024).

El Salar de Uyuni se ubica en el departamento de Potosí de tradición minera desde la colonia y con una población indígena importante (Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2023). El departamento cuenta con 856.419 habitantes de quienes el 60% vive en área rural (INE, 2016) y el 46% vive en condiciones de pobreza, dejándolo como el segundo departamento con mayores niveles de pobreza del país (Montaño Quiroga; Navia Mendoza, 2021). De acuerdo con el censo de 2012 (el último con datos disponibles), en Potosí residían 572.755 indígenas pertenecientes en su mayoría a los pueblos Quechua, Aymara, Chicha y López (INE, 2015).

Las actividades económicas del departamento son diversas: agricultura (quinua), ganadería (cría de vicuñas, llamas y alpacas), confección y comercialización de artesanías, turismo y minería. Tradicionalmente los habitantes cercanos a los salares se han dedicado a la extracción, envase y comercialización de la sal iodada por medio de pequeños emprendimientos familiares o cooperativas (FARN; CEDIB, 2012). La extracción en minas y canteras en el departamento representa el 33% de la participación de PIB, y aunque el litio aún no figura entre los principales productos de exportación, su desarrollo avanza como parte de la estrategia estatal para diversificar la matriz extractiva (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024).

MARCO INSTITUCIONAL

El Estado y sus instituciones juegan un papel fundamental en brindar las condiciones para la explotación de la Naturaleza barata, la desposesión del territorio y la apropiación de la fuerza de trabajo asalariada. Así se puede corroborar al observar la legislación impulsada por los distintos gobiernos de Argentina y Bolivia frente a la extracción de litio durante el período 2019-2024. Esta descripción, además, permite identificar patrones y diferencias en las condiciones legales de ambos países, así como entender qué lugar ocupan las comunidades para los Estados.

En Jujuy, la regulación minera se sustenta en los marcos constitucionales nacional y provincial, que configuran un modelo de gobernanza neoliberal-extractivista (Obaya et al., 2021). Consolidado desde la década de 1990 con la Ley Minera de 1993, este privilegia la estabilidad fiscal y los incentivos tributarios a la inversión, relegando la regulación de los impactos so-

cioambientales (Bridge, 2009; Haslam; Heidrich, 2016). Mediante el Decreto-Acuerdo 7592, el litio fue declarado recurso estratégico, lo que implicó una reducción de regalías al 2% (Dorn, 2024b; Gobierno de la Provincia de Jujuy, 2011; Giménez, 2023). A partir de 2015, las políticas pro-inversión del gobierno de Mauricio Macri aceleraron la expansión del sector, facilitando la entrada de empresas transnacionales, la adquisición de tierras comunitarias (Ley 5915) y la eliminación de regalías a la exportación mediante el Decreto 349, una medida redundante dadas las ventajas que Argentina ya ofrecía para la IED (Legislatura de Jujuy, 2015; Poder Ejecutivo Nacional, 2016). Este régimen coexiste con un conjunto de normas que establecen mínimos de protección ambiental y de derechos indígenas. Entre ellas, la Ley 24.071, que aprueba el Convenio 169 de la OIT (Congreso de la Nación Argentina, 1992); la Ley 25.831, que garantiza el acceso a la información ambiental (Congreso de la Nación Argentina, 2004); y la Ley 26.160, que suspende los desalojos de tierras ocupadas por comunidades indígenas (Congreso de la Nación Argentina, 2006).

En Bolivia, la regulación del litio se remonta a 1965 durante la dictadura, cuando por medio del Decreto-Ley 07150 se prohibieron las concesiones mineras en el Salar de Uyuni (Céspedes; Gorriti, 2021). Con el retorno de la democracia, se revirtió la medida mediante la ley 719 de 1985 que creó el CIRESU, organización conformada por el Estado central y organizaciones sociales potosinas, encargada de suscribir contratos para explorar, explotar, y comercializar recursos evaporíticos (Slipak; Urrutia Reveco, 2019). Así, en 1989 el CIRESU firmó un contrato con LITHCO para explotar el Salar por 40 años con fines de exportación, en el que el Estado sólo contaba con una participación minoritaria y recaudaría un 10% por concepto de IVA (Slipak; Urrutia Reveco, 2019; Argento, 2018). Este contrato provocó que la Federación de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sur (FRUTCAS) y el Comité Cívico Potosinista (COMCIPO), impulsaran una movilización en la que participaron gran parte de las comunidades alrededor del salar y lograron que LITHCO se retirara hacia Argentina en 1993 (Argento, 2018).

Estos conflictos fueron seguidos por el ciclo rebelde que cerró con la llegada de Evo Morales al poder. Atendiendo a las demandas de los movimientos sociales y sindicales, su gobierno nacionalizó los hidrocarburos y priorizó la industrialización estatal del litio, desde la extracción hasta la fabricación de baterías (Argento, 2018). En 2007 se declaró la reserva fiscal minera a todo el país (Decreto Supremo [DS] 29117), se restituyó la capacidad operativa de la COMIBOL (DS 21377) y se declaró prioridad nacional la industrialización del Salar de Uyuni (DS 29496 de 2008).

La Constitución de 2009 reconoció tanto el control estatal de los recursos naturales como los derechos colectivos y la participación indígena (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009). La Ley de Minería y Metalurgia 535 de 2014 estableció la obligación de realizar procedimientos de consulta previa a comunidades originarias antes de otorgar derechos mineros en sus territorios. Sin embargo, el proceso carece de facultad de veto, es conducido por el Estado y, en

caso de desacuerdo, la decisión final recae en el Ministerio de Minas. En cuanto a las regalías, estas se distribuyen entre niveles central, departamental y municipal (3%), con transferencias al departamento y una porción al municipio de origen. Por su parte, las leyes 071 (2010) y 1333 (1992) reconocen a la Madre Tierra como sujeto de derechos y garantizan el derecho a un ambiente sano bajo criterios de justicia social.

En 2018 se creó la empresa YLB, bajo el Ministerio de Energías, reemplazando a la COMIBOL en la cadena productiva del litio. Como empresa estatal corporativa, esta puede asociarse con actores privados en procesos de industrialización, manteniendo mayoría estatal (Jiménez Rivera, 2020), por lo que ese mismo año firmó una sociedad mixta con la empresa alemana ACI System (ACISA) para instalar cuatro plantas en Uyuni y producir entre 300.000 y 400.000 baterías de ion litio (Estado Plurinacional de Bolivia, 2018). Este contrato fue ampliamente cuestionado por sectores sindicales, en tanto implicaba la concesión del salar por 70 años y la producción de salmuera orientada casi exclusivamente a la exportación (82% del total) (Fundación Solón, 2019). Así, en 2018, por medio del DS 4070 se abrogó esta sociedad (Estado Plurinacional de Bolivia, 2018).

2019-2024: entre inestabilidad y cambio

El periodo 2019-2024 estuvo marcado por inestabilidad política e institucional, así como por cambios en la orientación político-ideológica de los gobiernos en Argentina y Bolivia. En 2019, Mauricio Macri finalizó su mandato presidencial para dar paso al progresista Alberto Fernández. Además, la llegada del libertario Javier Milei al ejecutivo argentino en octubre de 2023 modificó completamente la agenda del país. Por su parte, Bolivia vivió un periodo de turbulencia con el golpe de Estado hacia Evo Morales en 2019 y el gobierno de facto de Jeanine Áñez; la presidenta mantuvo el poder ejecutivo entre 2019 y 2020, y posteriormente, el MAS retornó con la elección de Luis Arce.

Aunque Fernández se refirió reiteradamente a la explotación del litio, destacando su potencial estratégico y la necesidad de industrializarlo (Casa Rosada – Presidencia, 2022; Tiempo Argentino, 2022), la legislación durante su mandato fue casi nula a este respecto e incluso contradictoria a su discurso. El único marco legal emitido fue el Decreto 234 (Poder Ejecutivo Nacional, 2021) donde se estableció un régimen de fomento de inversión para las exportaciones, un instrumento directo para atraer IED y concesiones mineras. Por lo tanto, a pesar del impulso discursivo del presidente, la ley reforzó el enfoque extractivista clásico.

Mientras tanto, si bien Áñez no realizó cambios sustanciales en la política de litio en Bolivia, con el triunfo de Luis Arce hubo un giro en el enfoque de direccionamiento estatal del litio. El DS 4832 (Estado Plurinacional de Bolivia, 2022), autorizó a varias empresas públicas estratégicas y entidades estatales bolivianas a realizar contrataciones en el extranjero para bienes,

obras y servicios especializados. En paralelo, cuando Javier Milei llegó a la presidencia argentina en 2023, estableció una agenda de desregulación económica, acompañada de restricciones a los derechos sociales, incluidos derechos laborales, ambientales y de organización colectiva.

El Decreto 70 de 2023 impulsó un ajuste fiscal, con desregulación económica y modificación de diversas leyes para fomentar la inversión (CeCo Chile, 2024). Entre sus medidas, se eliminaron las restricciones al acaparamiento de tierras por parte de proyectos de IED (Ley 26737) y se reformó la Ley provincial *4394* en Jujuy, que ahora permite la "colonización y fomento" de tierras fiscales rurales mediante su entrega en propiedad o concesión (Art. 2) (Legislatura de Jujuy, 2024). Este entramado ha propiciado un riesgo inminente para las comunidades rurales argentinas que habitan cerca a los salares pues han quedado expuestas a ser despojadas y desalojadas.

Adicionalmente, el 20 de junio de 2023, la provincia de Jujuy sancionó la reforma de 193 de los 212 artículos de su Constitución (AIDA, 2024; Convención Constituyente de la Provincia de Jujuy, 1986), restringiendo el derecho a la protesta en calles y rutas y modificando aspectos del sistema judicial y electoral. Espósito (2023, p. 1), describe esta reforma como "un proceso de larga data encaminado a disponer los territorios indígenas para la explotación de sus recursos, y a limitar el estallido social que la profundización del modelo extractivista, tarde o temprano, produciría". La reforma constitucional fue objeto de numerosas y prolongadas protestas ciudadanas enmarcadas dentro de "El Jujeñazo". A raíz de esto, en 2024 el gobierno provincial emitió la Resolución 901 (Ministerio de Seguridad, 2024) que establece un protocolo de actuación para intervenir protestas, cortes de rutas, y accesos a establecimientos productivos o de servicios, incluidas las plantas de litio.

Por el lado boliviano, al DS 4832 de 2022, le siguió la firma del contrato de asociación accidental para el desarrollo de una planta de extracción directa y carbonatación de litio en el Salar de Uyuni con la empresa rusa Uranium One Group (UOG) (YLB, 2024). Al tiempo, se firmó otro contrato con la empresa Hong Kong CBC Investment Limited (YLB, 2024), para brindar servicios tecnológicos en la construcción de la planta de procesamiento de salmuera residual. Ambos contratos han sido ampliamente cuestionados por diferentes actores en Bolivia. Como afirma Svampa (2019), la necesidad del Estado boliviano de incorporar socios estratégicos responde a que las iniciativas neoextractivistas solo pueden ser asumidos por corporaciones con capacidad suficiente para enfrentar la inversión.

A partir de lo anterior, se hace visible el papel fundamental del Estado y sus instituciones para permitir las condiciones para la apropiación, la desposesión y la capitalización de la Naturaleza barata. De ahí que la comparación entre los casos muestre patrones estructurales que condicionan la posición de las comunidades afectadas. En Argentina el reconocimiento de comunidades ha sido predominantemente ausente o explícito negativo, reforzado por reformas que consolidan un marco que abiertamente viola los derechos de los pueblos originarios.

En Bolivia, la fuerza del movimiento indígena y sindicalista ha impulsado un reconocimiento jurídico más robusto, que limita parcialmente la vulneración de derechos territoriales. Por otro lado, la participación comunitaria atraviesa dificultades similares en ambos países. Los mecanismos de Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI), pese a su enunciación normativa, operan de forma no vinculante y con procedimientos que restringen su alcance e incidencia. A ello se suma la persistente orientación estatal hacia el favorecimiento de la apropiación del territorio por parte de corporaciones extranjeras: en Argentina mediante concesiones amplias e incentivos a la inversión extranjera directa; en Bolivia a través de asociaciones público-privadas con predominio corporativo.

En efecto, ni los Estados nacionales ni las autoridades provinciales han asumido de manera efectiva su responsabilidad de garantizar la protección de las comunidades afectadas, ni tampoco han habilitado mecanismos sustantivos de participación. La posición que estas ocupan en la agenda político-económica continúa siendo marginal y, en algunos casos, directamente inexistente o excluyente. Frente a este escenario, las comunidades han articulado repertorios diferenciados de resistencia y organización, que abarcan desde intentos de incidir en las condiciones de ejecución de los proyectos hasta el rechazo integral de su implementación.

CARACTERIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES DEL SALAR DE OLAROZ, EL SALAR DE UYUNI Y LA CUENCA DE SALINAS GRANDES

Esta sección analiza las formas de vida, organización y resistencia de las comunidades de Jujuy (Argentina) y Uyuni (Bolivia) frente a la expansión del extractivismo de litio en la Puna andina. Se distinguen tres tipos de respuestas comunitarias: contramovimientos, formas de infrapolítica y contrahegemonías (Chin; Mittelman, 2000), que permiten comprender la heterogeneidad de las acciones que emergen en estos territorios, donde las identidades colectivas, los vínculos con el Estado y los impactos diferenciados del extractivismo configuran repertorios de confrontación variables en intensidad, propósito y temporalidad.

En este marco, y con el fin de evitar una lectura homogénea, el análisis se centra en las formas de resistencia de las comunidades de La Apacheta, Susques, Las 33, Río Grande, Colchani, Llica (COMCIPO), Marka Tahua y Nación Lípez. La Tabla 1 sintetiza las principales características de cada una, así como sus demandas específicas, permitiendo evidenciar la diversidad de contextos y posicionamientos que configuran sus respuestas frente al extractivismo.

CC BY NC SA

Tabla 1: Caracterización de comunidades de la Puna

Nombre	Descripción	Preocupación central	Demanda
La Apacheta	Grupo de familias campesinas de Susques, que poseen mil hectáreas de tierra colindantes al salar de Olaroz.	• Escasez de agua. • Mortandad de ganado.	• Participación y control sobre las ganancias del litio.
Susques	Departamento de Jujuy cuya población se desempeña mayoritariamente en el sector minero.	• Cumplimiento de los acuerdos pactados con las mineras.	• Garantizar beneficios en materia de salud, educación y empleo.
Las 33	Grupo de 33 comunidades Kolla y Atacama asentadas alrededor de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc	• Ausencia CPLI. • Impactos ambientales.	• Hasta 2018: exigencia de CPLI. • Desde 2018: Rechazo fragmentado al extractivismo de litio. • Cumplimiento del Kachi Yupi.
Río Grande	Comunidad organizada desde 1990 en torno a la explotación de bórax y ulexita. Integración progresiva al litio vía cooperativa Delta, que presta servicios de transporte para COMIBOL.	• Avanzar en la explotación de litio.	• Continuidad de la actividad extractiva que garantiza empleo.
Colchani	Comunidad históricamente dedicada a la producción de quinua y sal, y al turismo. Cabe destacar que en la comunidad no hay agua potable.	• Impactos ambientales. • Afectación a fuentes hídricas y oficio económico.	• Participación y control sobre las ganancias del litio.
Marka Tahua	Ayllu conformado por 13 comunidades aymaras ubicadas en las inmediaciones del Salar de Uyuni, que ancestralmente han ejercido su custodia.	• Ausencia CPLI. • Falta de reconocimiento de propiedad colectiva. • Afectación a fuentes hídricas.	• Rechazo conjunto al neoextractivismo de litio. • Fortalecimiento del turismo cultural.
Llica	Comunidad aymara con marcada presencia de autoridades originarias. Se encuentra articulada con COMCIPO.	• Ausencia de CPLI. • Falta de reconocimiento de propiedad colectiva. • Impactos ambientales.	• Participación y control sobre las ganancias del litio (70 % para el departamento de Potosí y 30 % para el Estado).
Nación Lipez	Pueblo-nación originario ubicado en la provincia de Sur Lípez. Se organiza a través de estructuras comunitarias, como la Asamblea de la Nación Originaria Lípez.	• Impactos ambientales. • Ausencia de CPLI. • Falta de reconocimiento de propiedad colectiva.	• Reconocimiento como nación indígena con capacidad de autogobierno. • Inclusión en proceso de decisión.

Fuente: elaboración propia.

Aunque las formas de organización política de las comunidades analizadas varían, comparten una identidad colectiva como descendientes de pueblos indígenas andinos, y formas de vida ligadas a su entorno natural (Schiaffini, 2013). Sus cosmovisiones se articulan en torno a una relación profunda con la Pachamama, concebida como generadora y ordenadora de la vida (Chauque, 2024). La sal (Kachi) constituye un elemento espiritual central cuya extracción se realiza de manera colaborativa y en armonía con la naturaleza (Longo; Cartier, 2021; Gómez, 2023, p. 7). En términos organizativos, los pueblos Kolla y Atacama se estructuran a través de Concejos Comunitarios y Asambleas, mientras que en Potosí (Aymara) predominan los ayllus.

Aunque comparten una tradición colectiva, las comunidades de Potosí y Jujuy presentan preocupaciones y demandas diferenciadas frente a la extracción de litio, estrechamente vinculadas a su relación con el Estado y el territorio. En el Salar de Olaroz, las comunidades de Susques impulsaron tempranamente luchas por la tierra, obteniendo personerías jurídicas antes de la llegada de las empresas, lo que fortaleció su capacidad de negociación (Pragier, 2024). En contraste, en Salinas Grandes la organización comunitaria comenzó recién con la entrada de las empresas en 2010, cuando "estos (Salinas Grandes) se estaban enterando de lo que es el derecho, ellos (Susques) ya tenían las personerías jurídicas" (Pragier, 2024, p. 22). Lo anterior, convirtió la amenaza extractiva en un catalizador para la defensa de derechos ancestrales y territoriales. En Bolivia, la FRUTCAS tuvo un papel central en la titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), obteniendo en 2010 tres TCOs como organización étnico-sindical (Argento, 2018); sin embargo, este proceso implicó que el derecho a la CPLI fuese delegado exclusivamente a la federación, limitando el ejercicio directo por parte de las comunidades.

En este contexto, si bien las comunidades comparten una identidad indígena anclada a una relación intrínseca con la naturaleza, la irrupción de factores externos introduce una relativa plasticidad en su configuración, posibilitando su rearticulación frente a dinámicas propias del capitaloceno, como la extracción de litio. Por tanto, la identidad no solo estructura diversas formas de organización política, sino que también se reconfigura a sí misma en función de nuevas condiciones históricas. Estas transformaciones, además, inciden en los repertorios de acción y en las estrategias de resistencia desplegadas por las comunidades.

Trayectorias de organización comunitaria

Las demandas y trayectorias organizativas de las comunidades afectadas por el litio no han sido homogéneas. En el Salar Olaroz, la mayoría de las comunidades del departamento de Susques aceptaron la entrada del proyecto de litio bajo la promesa de que la empresa implementaría acciones ligadas a la ayuda comunitaria (Dorn, 2020). Si bien en términos generales se aprobó el proyecto, el colectivo "La Apacheta" contestó los términos de la concesión. Actualmente, en la zona predomina una cultura de negociación (Dorn, 2024a), aunque persiste la falta de contratación formal en los proyectos. Sales de Jujuy S.A. "sólo firmó un contrato vinculante" (Dorn, 2024a, p. 27), a lo que se añade la compra de su participación por Rio Tinto Group y la incertidumbre sobre las condiciones futuras de empleo.

En Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc, 33 comunidades se articularon de forma sostenida desde 2010, cuando las empresas Allkem y Bolera Minera SA, realizaron trabajos mineros inconsultos en el territorio (Pragier, 2024). Así, en 2015 redactaron el Kachi Yupi como instrumento para la exigencia del CPLI (Puente; Argento, 2015). En 2018, JEMSE licitó proyectos mineros en Salinas Grandes sin el consentimiento de las comunidades, lo que motivó una postura firme en contra de la explotación.

La falta de respuesta estatal y la vulneración de derechos indígenas tras la reforma constitucional de 2023 desencadenaron el "Jujeñazo", cuya represión dejó más de 170 heridos y 68 detenidos (Palacios, 2023). Desde entonces, Salinas Grandes-Laguna Guayatayoc ha logrado adquirir múltiples aliados y capacidades para dar a conocer su causa, articulando redes de apoyo a nivel nacional e internacional, lo cual, les ha permitido frenar momentáneamente el avance de proyectos extractivos en sus territorios.

En el altiplano potosino se encuentran comunidades como Río Grande, que participa activamente del proyecto a través de cooperativas (Schröter, 2020), y Colchani, en donde la escasez de lluvias ha afectado la producción de quinua y la recolección de sal. Esta última exige al gobierno que una parte de los beneficios se destine a subsidios para fortalecer sus actividades productivas (Fornillo; Argento, 2017; Gysler, 2011). Así también, las comunidades de Tahua, Llica (COMCIPO) y Nación Lipez afirman que el proceso de TCOs las ha dejado sin derechos de propiedad sobre Tunupa (Salar de Uyuni), y por tanto, por fuera de la conversación sobre los beneficios de la explotación (Argento, 2018). Por esto, exigen el reconocimiento de la propiedad colectiva y una participación directa en los ingresos generados por el litio.

Con la llegada de Luis Arce, se debaten en el congreso los contratos de litio con la empresas UOG y CBC. COMCIPO, Marka Tahua y La Nación Lipez han denunciado la falta de transparencia en el proceso y la ausencia CPLI a las comunidades directamente afectadas por estos proyectos (ANA Bolivia, 2025). COMCIPO y La Nación Lipez exigen un aumento en las regalías (Fundación Solón, 2025), y su inclusión en los procesos de toma de decisiones (Monasterios, 2024), mientras que Marka Tahua rechaza por completo los contratos, por el riesgo de que su comunidad desaparezca junto con el agua (Tamayo, 2025).

A pesar de sus diferencias, algunas comunidades de la Puna afectadas por el litio comparten preocupaciones comunes. La más recurrente tiene que ver con los impactos ambientales: La Apacheta, Colchani, Tahua, Nación Lípez y las 33 comunidades denuncian la falta de información técnica, la ausencia de evaluaciones ambientales integrales y los impactos directos sobre acuíferos, pasturas y ganado. La exclusión de la toma de decisiones ya sea por falta de CPLI, cooptación o centralización estatal, constituye otra demanda reiterada, especialmente en los reclamos de las 33 comunidades, COMCIPO y Nación Lípez. Al tiempo, algunas comunidades, como las de Susques o Río Grande, orientan sus demandas hacia el cumplimiento de beneficios económicos prometidos, mientras que otras, como Marka Tahua y las 33 comunidades, adoptan una postura de rechazo frontal al extractivismo, planteando alternativas productivas no mineras.

REPERTORIOS DE RESISTENCIA

A partir del análisis empírico, se identifican repertorios de resistencia que varían en alcance y profundidad. Estas prácticas se agrupan en cinco grandes modalidades: alianzas, acción jurídica, movilizaciones y cortes de ruta, medios digitales y estrategias sindicales.

Alianzas nacionales, internacionales y redes de solidaridad

Las comunidades han tejido alianzas con universidades; organizaciones como la Fundación Solón, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Consejos de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ); ONGs internacionales como Amnistía Internacional y Mining Watch; y, organizaciones internacionales como Naciones Unidas. Por ejemplo, La Apacheta logró alianzas con biólogas expertas para evaluar el terreno y medir los impactos ambientales (Comisión DDHH Jujuy, 2014). De igual forma, Las 33 han realizado presentaciones ante Relatores de Derechos Indígenas, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humano (CIDH) en la Organización de Estados Americanos (OEA) (Kachi Yupi, 2015; Chalabe, 2020). En paralelo, la ONG internacional Critical Survival y sus fondos KOEF (Fondo Guardianes de la Tierra) han permitido financiar iniciativas de Marka Tahua y Salinas Grandes.

Estas redes brindan acompañamiento técnico, jurídico y comunicacional y han sido esenciales para visibilizar los impactos del extractivismo. Adicionalmente, la participación de estas comunidades en movilizaciones sociales como el Jujeñazo, o las marchas contra ACISA, UOG y CBC, les ha permitido tejer redes de solidaridad con otros movimientos sociales, docentes y sindicatos, que encontraron en esas movilizaciones heterogéneas puntos de convergencia frente a la injusticia del orden establecido. Por último, espacios como la Cumbre Intercultural Andina de Comunidades Afectadas por la Minería de Litio han permitido articular agendas transfronterizas entre comunidades de Jujuy y Potosí, generando identidades políticas compartidas frente al avance del extractivismo.

Acción jurídica

El ámbito legal se ha consolidado como un eje estratégico. En Susques, la consolidación de personerías jurídicas marcó un punto de partida para la defensa territorial. La Apacheta, por su parte denunció judicialmente a EXAR y Sales de Jujuy por incumplir con el CPLI (Puente; Argento, 2015; No a la Mina, 2017; Jeréz, 2018), señalando irregularidades y cooptación en los procesos de consulta. Las comunidades de Las 33 emprendieron diversas acciones jurídicas para denunciar el incumplimiento del Convenio 169 de la OIT, recurriendo incluso a la ONU y la CIDH en 2011 (Schiaffini, 2013; Puente; Argento, 2015). En este proceso, el *Kachi Yupi*, se con-

solidó como una herramienta jurídica y política clave para la resistencia. Finalmente, en 2023 la Corte Suprema de Justicia de la Nación aprobó un amparo ambiental presentado en 2019 y exigió información oficial sobre permisos y evaluaciones ambientales vinculadas a los proyectos de litio en Salinas Grandes–Guayatayoc (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2023).

Movilizaciones y cortes de ruta

Varias comunidades han recurrido a la acción directa para dar visibilidad a sus demandas. El colectivo Apacheta ha impulsado movilizaciones limitadas por la falta de CPLI y los impactos ambientales en Olaroz (Jeréz, 2018), mientras que la Mesa de las 33 Comunidades ha mantenido una intensa actividad de movilización, destacando su participación en el Jujeñazo de 2023 y el Tercer Malón de la Paz, que incluyó una marcha desde La Quiaca hasta Buenos Aires y una posterior huelga de hambre frente al Congreso (Chew Bigby, 2024). En Potosí, las comunidades y sindicatos lograron la abrogación del convenio con ACISA tras un paro indefinido y huelgas de hambre en 2019 (DW, 2019; ANF y Los Tiempos, 2019), y en 2025 COMCIPO encabezó nuevas movilizaciones contra los contratos de YLB con empresas de China y Rusia, combinando cortes de ruta y una campaña digital masiva.

Medios digitales: TikTok y redes sociales

Las redes sociales funcionan simultáneamente como espacios para difundir las acciones de resistencia comunitaria y para evidenciar el accionar estatal en Jujuy y Potosí. La lógica algorítmica de estas plataformas ha contribuido a amplificar contenidos vinculados a acontecimientos como el "Jujeñazo" o las movilizaciones potosinas. En este marco, la revisión sistemática realizada en TikTok mediante hashtags como "No al litio Potosí", "Tercer Malón de la Paz" y "#abajolareforma", así como el análisis de perfiles relevantes como @cuencadesalinasgrandes y @tercermalondelapaz, permitió identificar repertorios visuales que incluyen testimonios indígenas, registros de protestas y abusos policiales, así como mensajes políticos.

Un ejemplo ilustrativo es el video publicado el 6 de febrero de 2024 por @BoliviaNews8 (2024), donde una sindicalista potosina denuncia la falta de transparencia y el carácter "lesivo y anticonstitucional" de los contratos de YLB; la publicación alcanzó cerca de 15.000 "me gusta" y generó comentarios que convocan a acciones colectivas para "proteger su litio". Si bien una revisión exhaustiva del universo digital excede los alcances de esta investigación, los hallazgos permiten afirmar que las plataformas digitales constituyen un recurso de poder fundamental para las resistencias de Potosí y Jujuy, articulando audiencias amplias y fortaleciendo la difusión de sus demandas en los últimos años.

Estrategias sindicales y negociaciones asimétricas

En Potosí, las comunidades han reforzado sus estructuras organizativas y sindicales, reactivando cabildos y ampliando alianzas con organizaciones y ONGs, lo que ha permitido consolidar un discurso común en defensa del territorio y su inclusión en la industrialización del litio; un ejemplo de ello es la Mancomunidad de la Gran Tierra de los Lípez, que ha cuestionado públicamente la actuación de YLB y del gobierno de Arce, exigiendo la no aprobación del Proyecto de Ley N.º 197/2024-2025. En Jujuy, las estrategias se han orientado hacia la negociación: el colectivo La Apacheta intentó acordar evaluaciones ambientales conjuntas que nunca fueron concretadas (Comisión DDHH Jujuy, 2014), mientras que las comunidades de Susques han centrado sus demandas en capacitación y desarrollo local, asumiendo que el impacto ambiental es el precio que tienen que pagar si desean acceder a un empleo (Dorn, 2024a).

La caracterización de las comunidades de Potosí y Jujuy que han sido afectadas por el extractivismo de litio dejan en evidencia poderosas redes de organización y resistencia que desafían la hegemonía preestablecida del Capitaloceno, proponen nuevas formas de concebir el territorio como un todo con la sociedad y las posicionan como actores que cuestionan el estatus dominante y la naturalización de discursos hegemónicos capitalogénicos. De igual forma, la heterogeneidad en los procesos de organización y estrategias de resistencia comprueban que, aunque las comunidades indígenas de la Puna comparten una historia común, se entrelazan sus intereses, prácticas y jerarquías internas que hacen que sus luchas no sean exclusivamente en oposición a la minería de lito.

CONCLUSIONES

Este artículo mostró cómo las comunidades han incidido en agendas globales y han desplegado repertorios innovadores de defensa territorial. El análisis comparado evidencia que ambos casos reproducen la necesidad estructural del capitalismo de abaratar la Naturaleza mediante la mercantilización, la privatización y la desposesión. Aunque existen marcos legales impulsados por las propias comunidades para protegerse de los avances extractivos, estos se ven limitados por estructuras estatales y económicas que priorizan la inversión de capital por encima de la vida. En la cadena del litio, la transición energética se ha convertido en una narrativa funcional al capitalismo global, en donde el capital continúa desplazando y subordinando saberes, cuerpos y territorios en nombre del espejismo del progreso.

Pese a las condiciones estructurales que sostienen el orden capitalogénico, las comunidades originarias han desplegado una notable capacidad de organización y acción colectiva, articulando repertorios diversos que desafían la idea del orden establecido y proponen futuros posibles a esta encrucijada capitalista. En Bolivia, el desgaste del esquema estatal y la incor-

CC BY NC SA

poración de alianzas público-privadas bajo el gobierno de Arce han despertado rechazo. En Argentina, donde predomina la apertura al capital privado, la titularidad de tierras es determinante: comunidades con reconocimiento jurídico, como Susques, han optado por negociaciones condicionadas, mientras que otras con menor reconocimiento y trayectorias de exclusión prolongada, como Salinas Grandes, han adoptado posturas de oposición. A ello se suman factores socioeconómicos y productivos, como la tradición minera, la pobreza y el desempleo que moldean la percepción del extractivismo como una posible vía de desarrollo.

Ahora bien, un hallazgo importante es que la identidad indígena es un factor fluido y que varía en función de lo que se entiende por ser indígena a nivel individual y colectivo. Mientras para algunos la forma de participar en el cuerpo social es a través de colectivos sindicales, otras no tienen presentes nociones de participación colectiva. A su vez, estas cosmovisiones deben entenderse en relación con el Estado. Para el Estado argentino los pueblos originarios se entienden de forma marginal, mientras que en Bolivia el papel de los pueblos originarios es central para la agenda estatal.

Finalmente, los repertorios de resistencia combinan una revalorización de "lo indígena" (Dorn, 2024a), mediante saberes y formas de organización ancestrales, con herramientas propias de la globalización, como redes sociales y medios digitales, que amplifican simbólicamente las luchas y tejen redes de solidaridad transnacionales. Esta convergencia permite comprender con mayor amplitud la complejidad del capitalismo contemporáneo y la agencia de quienes habitan los territorios para disputar sus efectos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA BOLIVIANA DE INFORMACIÓN (ABI). *Ingresos por la venta de carbonato de litio y cloruro de potasio alcanzaron los Bs 556 millones en 2022*. 2023. Disponible en: https://www.abi.bo/index.php/economia2/34102-ingresos-por-la-venta-de-carbonato-de-litio-y-cloruro-de-potasio-alcanzaron-los-us-556-millones-en-2022. Acceso en: 26 de abril de 2025.

AGUILAR, Franco; ZELLER, Laura. *Litio*: el nuevo horizonte minero. Dimensiones sociales, económicas y ambientales. Córdoba: CEDHA, 2012.

AIDA. *Fiebre por el litio*: derechos de pueblos indígenas bajo amenaza en Jujuy, Argentina. 2024. Disponible en: https://www.fidh.org/es/region/americas/argentina/argentina-la-fiebre-por-el-litio-amenaza-los-derechos-de-los-pueblos. Acceso en: 30 de abril de 2025.

ANA BOLIVIA. *Nación Lípez en emergencia: "No fuimos consultados..."*. 2025. Disponible en: https://anabolivia.org/nacion-lipez-en-emergencia-no-fuimos-consultados-ni-informados-por-el-consumo-del-agua-para-la-extraccion-del-litio/Acceso en: 26 de abril de 2025.

ANF y LOS TIEMPOS. *COMCIPO inicia paro en Potosí y en La Paz mantiene huelga de hambre por séptimo día*. 2019. Disponible en: https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191007/comcipo-inicia-paro-potosi-paz-mantiene-huelga-hambre-septimo-dia. Acceso en: 1 de julio de 2025.

ARANDA ÁLVAREZ, María del Carmen. *Una minería del agua*: análisis espacio-temporal del Salar de Olaroz: Implicancias ambientales, estrategias de sustentabilidad y crecimiento económico local ante la minería del litio. Trabajo de grado licenciatura en geografía, Universidad Nacional de La Plata, 2018.

ARGENTO, Melissa. Espejo de sal: estructuras de la acción colectiva e integración territorial del proyecto de extracción e industrialización del litio en Bolivia. *Estado & Comunes*, v. 2, n. 7, p. 227-248, 2018.

BARBERÓN, Agustín. Nueva conflictividad social y territorialidades en torno a la transición energética y la minería del litio. *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, v. 8, n. 1, p. 107-133, 2024.

BOLIVIANEWS8. *#BoliviaNews #Potosinos rechazan el contrato de litio con la empresa china*. 2024. Vídeo publicado en TikTok. Disponible en: https://www.tiktok.com/@bolivianews8/video/7468473519983168773. Acceso en: 12 de abril de 2025.

BRIDGE, Gavin. Material worlds: natural resources, resource geography and the material economy. *Geography Compass*, v. 3, n. 3, p. 1217-1244, 2009.

CAMPANINI, Jorge. Los devenires del litio en Bolivia. En: MORALES BALCÁZAR, Ramón (coord.). *Salares Andinos*: Ecología de saberes por la protección de nuestros salares y humedales. Atacama: Observatorio Plurinacional de Salares Andinos, 2021.

CASA ROSADA – PRESIDENCIA. *Alberto Fernández: "El mundo reclama litio como energía y tenemos la oportunidad de brindarlo"*. 2022. Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/49028-alberto-fernandez-elmundo-reclama-litio-como-energia-y-tenemos-la--oportunidad-de-brindarlo. Acceso en: 12 de mayo de 2025.

CECO CHILE. *La desregulación económica por decreto*. 2024. Disponible en: https://centrocompetencia.com/desregulacion-economica-por-decreto-primer-hito-era-milei/Acceso en: 12 de mayo de 2025.

CEI. *La minería de litio en la Argentina*: diagnóstico actual y perspectivas futuras. 2024. Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/2024-10-la_mineria_de_litio_en_la_argentina_0.pdf. Acceso en: 12 de mayo de 2025.

CEPAL. *Representantes del Foro del litio visitaron la planta de YLB en el Salar de Uyuni de Bolivia*. 2023. Disponible en: https://www.cepal.org/es/notas/representantes-foro-litio-visitaron-la-planta-ylb-salar-uyuni-bolivia. Acceso en: 12 de mayo de 2025.

CEPEDA-MÁSMELA, Carolina. Resistances. En: TICKNER, Arlene; SMITH, Karen (eds.). *International Relations from the Global South*. Londres: Routledge, 2020. p. 273-295.

CÉSPEDES, Lucía; GORRITI, Jacinta. Neoextractivismo y neodesarrollismo. Actores y disputas en torno a la extracción del litio en Bolivia. *Revista nuestrAmérica*, v. 9, n. 18, p. 1-15, 2021.

CHALABE, Alicia. Una larga resistencia y el derecho de autodeterminación de las comunidades de Salinas Grandes. En: NÁPOLI, Andrés; MARCHEGIANI, Pía (comps.). *Informe Ambiental 2020 - FARN*: lo ambiental debe ser política de Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2020.

CHAUQUE, Micaela (Anfitrión). Con ustedes, las comunidades indígenas de la Puna. 2024. Podcast. *Habla Pacha*. Disponible en: https://open.spotify.com/show/6vaUpX8ds7K7tmq0TttvSz. Acceso en: 1 de junio de 2025.

CHEW BIGBY, Bobbie. *Visiones de Tahua para el futuro*: Luchando por el turismo comunitario sobre la extracción del litio. 2024. Disponible en: https://www.culturalsurvival.org/es/news/visiones-de-tahua-para-el-futuro-luchando-por-el-turismo-comunitario-sobre-la-extraccion-del. Acceso en: 12 de agosto de 2025.

CHIN, Christine; MITTELMAN, James. Conceptualizing resistance to globalisation. En: GILLS, Barry (ed.). *Globalisation and the politics of resistance*. Newcastle: Palgrave, 2000.

COMISIÓN DDHH JUJUY. *Actividades del Colectivo Apacheta*. 2014. Vídeo publicado en YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=1O3--2AW_Rw&t=109s. Acceso en: 15 de abril de 2025.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Ley 24.071 que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 1992.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Ley 25.831 de libre acceso a la información pública ambiental. *Boletín Oficial de la República Argentina*, n. 30.511, p. 1-4, 2004.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Ley 26.160 de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias. *Boletín Oficial de la República Argentina*, n. 30.849, p. 1-2, 2006.

CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE LA PROVINCIA DE JUJUY. *Constitución de la Provincia de Jujuy*. 1986.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Comunidad Aborigen Santuario de Tres Pozos (Causa n.º 2637)*. 2023. Disponible en: https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/handle/123456789/4240. Acceso en: 22 de abril de 2025.

COX, Robert. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

DELLA PORTA, Donatella. *Cómo los movimientos sociales pueden salvar la democracia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo, 2023.

DORN, Félix. ¿Por qué algunas comunidades resisten y otras no? Minería de litio y territorialidad en Salinas Grandes y Salar de Olaroz-Cauchari, Argentina. *Crónicas de la bifurcación*, v. 4, n. 1, p. 5-49, 2024a.

DORN, Félix. ¿Descarbonización o despojo? La economía política de litio e hidrógeno verde en Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 37, n. 55, p. 1-25, 2024b.

DORN, Félix. *Susques*: retrato de un pueblo en transformación. 2020. Disponible en: https://mundosdelitio.com/susques-en-transformacion/#:~:text=Miner%C3%ADa%20de%20litio%20en%20el,a%20d%C3%B3nde%20conducir%C3%A1%20esta%20din%C3%A1mica. Acceso en: 18 de abril de 2025.

DW. *Huelga en Potosí contra proyecto boliviano-alemán de litio*. 2019. Disponible en: https://www.dw.com/es/huelga-general-en-potos%C3%AD-contra-proyecto-boliviano-alem%C3%A1n-de-explotaci%C3%B3n-de-litio/a-50724135. Acceso en: 12 de abril de 2025.

EL POTOSÍ. *YLB ratifica la producción de 3 mil toneladas de litio*. 2024. Disponible en: https://elpotosi.net/nacional/20240327_ylb-ratifica-la-produccion-de-3-mil-toneladas-de-litio.html. Acceso en: 25 de abril de 2025.

ESCOBAR, Arturo. Una minga para el posdesarrollo. *Signo y Pensamiento*, v. 30, n. 58, p. 278-284, 2011.

ESPÓSITO, Guillermina. *Territorios indígenas, reforma y represión*. 2023. Disponible en: https://www.revistaanfibia.com/jujuy-territorios-indigenas-reforma-y-represion/. Acceso en: 20 de mayo de 2025.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. 2009.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Decreto Supremo n.º 4070: crea la empresa mixta YLB–ACISA para industrialización del litio en el Salar de Uyuni. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2018.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Decreto Supremo n.º 4832: modifica disposiciones del Decreto Supremo n.º 26688 relativas a la contratación de bienes y servicios. *Gaceta Oficial de Bolivia*, 2022.

FARN; CEDIB. *El litio en la Puna Argentina y Boliviana*. 2012. Disponible en: https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2021/08/el-litio-en-la-puna-argentina-y-boliviana.pdf. Acceso en: 10 de mayo de 2025.

FORNILLO, Bruno. La energía del litio en Argentina y Bolivia: comunidad, extractivismo y posdesarrollo. *Colombia Internacional*, v. 93, n. 1, p. 179-201, 2018.

FORNILLO, Bruno; ARGENTO, Melissa. La política del MAS en los proyectos de desarrollo estratégicos: Discusiones en Bolivia en torno al caso del litio. *Política Latinoamericana*, v. 6, n. 4, p. 1-14, 2017.

FUNDACIÓN SOLÓN. Litio Boliviano, ¿industrialización o extractivismo? *Tunupa*, n. 108, 2019. Disponible en: https://fundacionsolon.org/2019/06/12/tunupa-108-litio-boliviano-industrializacion-o-extractivismo/. Acceso en: 17 de junio de 2025.

FUNDACIÓN SOLÓN. Hipotecando el salar, lo que debes saber del contrato chino. *Tunupa*, n. 129, p. 1-15, 2025. Disponible en: https://fundacionsolon.org/wp-content/uploads/2025/02/tunupa-129-litio-china.pdf. Acceso en: 17 de junio de 2025.

GIMÉNEZ, José. *Litio: ¿cuánto pagan las mineras y qué pasa en Chile y Bolivia?* 2023. Disponible en: https://chequeado.com/el-explicador/litio-cuanto-pagan-las-mineras-y-que-pasa-en-chile-y-bolivia/Acceso en: 17 de junio de 2025.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE JUJUY. Decreto-Acuerdo n.º 7592: declara el litio como recurso estratégico en la provincia. *Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy*, 2011.

GÓMEZ, Gabriel. Consumo Verde ¿Para Quién?: Las tierras, cosmovisiones, y personas escondidas detrás de la Fiebre del Oro Blanco. *Independent Study Project*, n. 3602, 2023. Disponible en: https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/3602. Acceso en: 13 de abril de 2025.

GRAMSCI, Antonio. *Selection from the Prison Notebooks*. Londres: Lawrence and Wishart, 1973.

GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, n. 237, p. 128-146, 2012.

GYSLER, Manuel. *La lucha por el territorio en Nor Lípez*: contexto, significado y proceso de una demanda de TCO en el altiplano meridional de Bolivia. 1ª ed. La Paz: AGRUCO, 2011.

HARVEY, David. Accumulation by Dispossession. En: HARVEY, David. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford Academic, 2003.

HASLAM, Paul; HEIDRICH, Pablo. From neoliberalism to resource nationalism: States, firms and development. En: HASLAM, Paul; HEIDRICH, Pablo (eds.). *The Political Economy of Natural Resources and Development*: From neoliberalism to resource nationalism. Londres: Routledge, 2016.

INE. *Censo de población y vivienda 2012 Bolivia*. 2015. Disponible en: https://bolivia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Caracteristicas_de_Poblacion_2012.pdf. Acceso en: 10 de abril de 2025.

INE. *Potosí Noviembre 2016*. Instituto Nacional de Estadística [INE]. 2016. Disponible en: https://siip.produccion.gob.bo/noticias/files/BI_181120160c096_FOLLETO_DE_POTOSI.pdf. Acceso en: 10 de abril de 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). *Censo nacional de población, hogares y viviendas*. 2022. Base de datos.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. 2024. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_241C2355AD3A.pdf. Acceso en: 12 de abril de 2025.

JERÉZ, Bárbara. *Impacto socioambiental de la extracción de litio en las cuencas de los salares altoandinos del Cono Sur*. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). 2018. Disponible en: https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2019/06/Jere%CC%81z-Ba%C-C%81rbara.-2018.-Impacto-Sicioambiental-de-la-extraccion-de-litio-en-las-cuencas-de-los--salares-altoandinos-del-cono-sur-.pdf. Acceso en: 13 de junio de 2025.

JIMÉNEZ RIVERA, Hortensia. Política de industrialización de litio, el caso boliviano. *South Centre*, n. 85, p. 1-9, 2020.

KACHI YUPI. *Kachi Yupi Huellas de Sal*: Procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado para las comunidades indígenas de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. 2015. Disponible en: https://naturaljustice.org/wp-content/uploads/2015/12/Kachi-Yupi-Huellas.pdf. Acceso en: 3 de febrero de 2025.

LEGISLATURA DE JUJUY. Ley n.º 5915: servidumbres administrativas para proyectos de energía renovable en inmuebles de propiedad comunitaria. *Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy*, n. 51, p. 1-6, 2015.

LEGISLATURA DE JUJUY. Ley n.º 6412: modificación de la Ley 4394 de tierras fiscales rurales. *Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy*, 2024.

LONGO, Martín; CARTIER, Cristian. (Dir.). *En el nombre del litio* [Documental]. Calma Cine y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2021.

LORCA, Mauricio; OLIVERA, Manuel; GARCÉS, Ingrid. "Se instaló el diablo en el Salar": Organizaciones atacameñas, agua y minería del litio en el Salar de Atacama. *Estudios Atacameños*, v. 69, 2023.

MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMÍA PLURAL. *Caracterización del desarrollo productivo del departamento de Potosí*. 2023. Disponible en: http://www.siip.produccion.gob.bo/noticias/files/2024-9b6bf-Caracterizacion-de-Potosi.pdf. Acceso en: 14 de abril de 2025.

MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA. *Bolivia: producción nacional de minerales por tipo de mineral, según año y mes, 1990-2024*. 2024. Base de datos.

MINISTERIO DE SEGURIDAD. Resolución n.º 901/2024: define el concepto de "bloqueo" en el marco de protocolos de actuación. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 2024.

MONASTERIOS, Andrea. *El sueño de Lípez*: ser nación y decidir sobre el litio en Bolivia. 2024. Disponible en: https://climatetrackerlatam.org/historias/el-sueno-de-lipez-ser-nacion-y-decidir-sobre-el-litio-en-bolivia/. Acceso en: 2 de septiembre de 2025.

MONTAÑO QUIROGA, Claudia; NAVIA MENDOZA, Marcel. Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: evaluación empírica para el caso boliviano. *Perspectivas*, n. 48, p. 57-98, 2021.

MOORE, Jason. Introduction: Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism. En: MOORE, Jason. *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. *Michigan*: PM Press, 2016.

MOORE, Jason. El hombre, la naturaleza y el ambientalismo de los ricos: antropoceno, capitaloceno y el proletariado planetario. En: HERRERA, Francisco F.; LEW, Daniel; CARUCÍ, Nerliny (comps.). *Pensar la ciencia de otro modo*: propuestas y desafíos de(s)coloniales para una Venezuela soberana. Caracas: Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología, 2022.

NO A LA MINA. *Comunidad atacameña de Jujuy anuncia acción judicial para detener proyecto de litio*. 2017. Disponible en: https://noalamina.org/argentina/jujuy/item/38192-comunidad-atacamena-de-jujuy-anuncia-accion-judicial-para-detener-proyecto-de-litio. Acceso en: 1 de julio de 2025.

OBAYA, Martín; CÉSPEDES, Mauricio. *Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio*: implicaciones para los países del triángulo del litio. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

OBAYA, Martín; LÓPEZ, Andrés; PASCUINI, Paulo. Curb Your Enthusiasm: Challenges to the Development of Lithium-Based Linkages in Argentina. *Resources Policy*, v. 70, n. 2, 2021.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). *Pueblos originarios: en Jujuy se realizó el primer intercambio de saberes con facilitadores interculturales*. 2022 Disponible en: https://www.paho.org/es/noticias/25-11-2022-pueblos-originarios-jujuy-se-realizo-primer-intercambio-saberes-con#:~:text=Jujuy%20es%20una%20de%20las,%2C%20Toba%2C%20Chicha%20entre%20otras. Acceso en: 1 de julio de 2025.

PALACIOS, Candela. *El Tercer Malón de la Paz*: Una historia de reclamos al silencio en Argentina. 2023. Disponible en: https://www.culturalsurvival.org/es/news/el-tercer-malon-de-la-paz-una-historia-de-reclamos-al-silencio-en-argentina. Acceso en: 13 de abril de 2025.

PODER EJECUTIVO NACIONAL. Decreto n.º 349/2016: fija en 0% el derecho de exportación para mercaderías de los capítulos 25 y 26 del NCM. *Boletín Oficial de la República Argentina*, n. 33.360, p. 1-2, 2016.

PODER EJECUTIVO NACIONAL. Decreto DNU n.º 234/2021: régimen de fomento de inversión para las exportaciones. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 2021.

POLANYI, Karl. *La gran transformación*: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

PRAGIER, Deborah. Las respuestas de las comunidades indígenas frente a la explotación del litio en la Puna argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, v. 32, n. 64, 2024. DOI: https://doi.org/10.18504/pl3264-004-2024.

PUENTE, Florencia; ARGENTO, Melisa. Conflictos territoriales y construcción identitaria en los salares del noroeste argentino. En: FORNILLO, Bruno (coord.). *Geopolítica del Litio Industria, Ciencia y Energía en Argentina*. Buenos Aires: El Colectivo, 2015.

RAMÓN SÁNCHEZ, Álvaro. La transición energética española como una huida hacia adelante del capital. *Revista de Economía Crítica*, n. 38, p. 38-52, 2024. DOI: 10.46661/rec.11168. Disponible en: https://www.upo.es/revistas/index.php/rec/article/view/11168. Acceso en: 13 de abril de 2025

SACHER, William. La "fractura metabólica" de John Bellamy Foster: ¿Qué aportes para una teoría ecomarxista? *La Alianza Global Jus Semper*, enero, 2022. Disponible en: https://www.jus-semper.org/Inicio/Recursos/Info.%20econ/Resources/WSacher-FracturaMetabolicaJBellamy-Foster.pdf. Acceso en: 13 de abril de 2025.

SCHIAFFINI, Hernán. Litio, llamas y sal en la Puna argentina. Pueblos originarios y expropiación en torno al control territorial de Salinas Grandes. *Entramados y Perspectivas*, v. 3, n. 3, p. 121-136, 2013.

SCHRÖTER, David. *Río Grande, un pueblo industrial en el Altiplano Boliviano*. 2020. Disponible en: https://mundosdelitio.com/rio-grande-pueblo-industrial/. Acceso en: 20 de julio de 2025.

SCOTT, James. *Los dominados y el arte de la resistencia*: discursos ocultos. México: Ediciones Era, 2000.

SECRETARÍA DE MINERÍA DE LA NACIÓN. *Litio*: Informe Especial. 2021. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_litio_-_octubre_2021.pdf. Acceso en: 20 de julio de 2025.

SLIPAK, Ariel. La extracción del litio en la Argentina y el debate sobre la "riqueza natural". En: FORNILLO, Bruno (coord.). *Geopolítica del Litio Industria, Ciencia y Energía en Argentina*. Buenos Aires: El Colectivo, 2015.

SLIPAK, Ariel; URRUTIA REVECO, Santiago José. Historias de la extracción, dinámicas jurídico--tributarias y el litio en los modelos de desarrollo de Argentina, Bolivia y Chile. En: FORNILLO, Bruno (coord.). *Litio en Sudamérica*: geopolítica, energía y territorios. Buenos Aires: El Colectivo, 2019.

SVAMPA, Maristella. «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 244, p. 30-46, 2013.

SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Ciudad de México: CALAS, 2019.

SWISSINFO. *Bolivia incrementa la producción diaria de carbonato de litio de 3 a 13 toneladas en 2024*. 2024. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/bolivia-incrementa-la-producci%C3%B3n-diaria-de-carbonato-de-litio-de-3-a-13-toneladas-en-2024/87455867#:~:text=-%2D%20La%20estatal%20Yacimientos%20de%20Litio,estabilizaci%C3%B3n%20y%20prueba%20de%20equipos. Acceso en: 13 de abril de 2025.

TAMAYO, Iván. *Bolivia: cooperativas mineras piden modificar la protección del Salar de Uyuni para explotar litio*. 2025. Disponible en: https://es.mongabay.com/2025/05/bolivia-cooperativas-mineras-salar-uyuni-explotar-litio/. Acceso en: 15 de mayo de 2025.

TARAZONA, David. *Controversia por el litio: gobierno boliviano avanza en su plan de extracción en medio de críticas por falta de transparencia*. 2024. Disponible en: https://es.mongabay.com/2024/04/controversia-litio-gobierno-boliviano-avanza-plan-de-extraccion-criticas-falta--transparencia/Acceso en: 15 de mayo de 2025.

TIEMPO ARGENTINO. *Alberto Fernández: "Debemos declarar el litio un bien estratégico para el desarrollo nacional"*. 2022. Disponible en: https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/alberto-fernandez-debemos-declarar-el-litio-un-bien-estrategico-para-el-desarrollo-nacional/. Acceso en: 15 de mayo de 2025.

YLB. *YLB firma contrato con Uranium One Group para instalar la primera planta de extracción directa de litio*. 2024. Disponible en: https://www.ylb.gob.bo/node/113. Acceso en: 15 de mayo de 2025.

ZÍCARI, Julián. Neoextractivismo en Sudamérica. El caso del litio/Neo-extractivism in South America. The case of lithium. *Revista NERA*, v. 18, n. 29, p. 10-47, 2016.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20800

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Vivir Bien e cooperação internacional: a construção normativa de um projeto de poder

Ana Lúcia de Lacerda Gonçalves
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: lacerda.g.analucia@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2294-7548

Resumo: Este artigo analisa a operacionalização do conceito boliviano de Vivir Bien por um grupo político liderado por David Choquehuanca, evidenciando o papel da cooperação internacional na transformação desse conceito em políticas públicas e normativas. O estudo centra-se no Projeto de Biocultura e Mudança Climática (2010-2023), cujo objetivo foi promover a adaptação dos territórios andinos às mudanças climáticas a partir da valorização dos conhecimentos indígenas-campesinos. Baseado em metodologia qualitativa, o artigo demonstra que o alinhamento de interesses entre atores internos e externos é estratégico para viabilizar projetos políticos domésticos, especialmente aqueles marginalizados no governo. Argumenta-se que os atores domésticos não são meros receptores de cooperação internacional; ao contrário, buscam legitimidade e fortalecimento político, gerando impactos distributivos internos e dinamizando a disputa política institucional. Dessa forma, o estudo evidencia como agendas internacionais, mediante tradução de políticas, podem ser instrumentalizadas para consolidar projetos políticos e fortalecer grupos específicos no interior de governos estatais.

Palavras-chave: *Vivir Bien*; forças sociais; cooperação internacional; tradução de políticas

Vivir Bien and international cooperation: the normative construction of a project of power

Abstract: This article analyzes the operationalization of the Bolivian concept of *Vivir Bien* by a political group led by David Choquehuanca, highlighting the role of international cooperation in transforming this concept into public policies and normative frameworks. The study focuses on the Bioculture and Climate Change Project (2010-2023), whose main objective was to promote the adaptation of Andean territories to climate change through the valorization of Indigenous and peasant knowledge. Based on a qualitative methodology, the article demonstrates that the alignment of interests between internal and external actors is strategic for enabling domestic political projects, especially those marginalized within government. It argues that domestic actors are not mere recipients of international cooperation; rather, they seek legitimacy and political strengthening, generating internal distributive impacts and energizing institutional political disputes. In this way, the study shows how international agendas, through policy translation, can be instrumentalized to consolidate political projects and strengthen specific groups within state governments.

Keywords: *Vivir Bien*; social forces; international cooperation; policy translation

Vivir Bien y cooperación internacional: la construcción normativa de un proyecto de poder

Resumen: Este artículo analiza la operacionalización del concepto boliviano de Vivir Bien por un grupo político liderado por David Choquehuanca, evidenciando el papel de la cooperación internacional en la transformación de este concepto en políticas públicas y marcos normativos. El estudio se centra en el Proyecto de Biocultura y Cambio Climático (2010-2023), cuyo objetivo principal fue promover la adaptación de los territorios andinos al cambio climático a partir de la valorización de los conocimientos indígena-campesinos. Basado en una metodología cualitativa, el artículo demuestra que la alineación de intereses entre actores internos y externos es estratégica para viabilizar proyectos políticos domésticos, especialmente aquellos marginados dentro del gobierno. Se argumenta que los actores domésticos no son meros receptores de la cooperación internacional; por el contrario, buscan legitimidad y fortalecimiento político, generando impactos distributivos internos y dinamizando la disputa política institucional. De este modo, el estudio evidencia cómo las agendas internacionales, mediante la traducción de políticas, pueden ser instrumentalizadas para consolidar proyectos políticos y fortalecer grupos específicos dentro de los gobiernos estatales.

Palabras clave: Vivir Bien; fuerzas sociales; cooperación internacional; traducción de políticas

Recebido em: 24/10/2025
Aceito em: 22/05/2026

INTRODUÇÃO

A ascensão do Movimento ao Socialismo (MAS) ao poder na Bolívia representou uma ruptura política, levando grupos sociais historicamente marginalizados ao poder do Estado. Contudo, essa nova realidade, como em qualquer sistema político plural, é marcada por divergências e convergências de interesses entre os diversos atores que compõem sua base. É nesse contexto de disputa interna que este trabalho se insere, analisando a construção normativa e a implementação prática do conceito de *Vivir Bien* na Bolívia, com foco no papel do atual vice-presidente, David Choquehuanca.

Embora presente no discurso oficial, o *Vivir Bien* foi efetivamente operacionalizado por um grupo político específico. Este estudo busca entender como atores bolivianos ligados a Choquehuanca – como universidades e organizações não-governamentais (ONGs) – e com o apoio financeiro da cooperação internacional, por meio do Projeto de Biocultura e Mudanças Climáticas (PBMC), materializaram esse marco conceitual em políticas públicas e normativas.

O estudo parte do pressuposto de que a cooperação internacional atua como uma ferramenta para que atores políticos em posições estratégicas moldem a política externa em benefício de interesses domésticos. Ao alinhar seus objetivos com os de cooperantes externos, esses grupos viabilizam a implementação de políticas públicas específicas, que geram ganhos distintos para as forças socias que disputam o poder do Estado.

Este artigo resulta de pesquisa desenvolvida no âmbito de tese doutoral, cujos achados foram viabilizados por estágio na Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), realizado por meio de Doutorado Sanduíche. A investigação adotou uma abordagem qualitativa, combinando entrevistas semiestruturadas, observação não participante[1] e análise documental. As entrevistas tiveram como objetivo compreender as estratégias de atuação, as relações institucionais e as percepções dos atores diretamente envolvidos na formulação, negociação e implementação do PBMC, permitindo identificar aspectos que não seriam apreendidos apenas por meio da análise dos marcos normativos e documentos oficiais.

O projeto de cooperação analisado, ocorrido entre 2010 e 2023 e financiado pela Cooperação Suíça, foi firmado a partir da negociação realizada por grupos vinculados a Choquehuanca e implementado mediante parcerias entre o governo boliviano e organizações da sociedade civil. Mesmo após seu encerramento formal, diversos atores vinculados ao projeto permaneceram atuando nos territórios e seguindo as premissas do PBMC, o que contribuiu para a conclusão da pesquisa. Durante o período de estadia no país, foram realizadas entre-

1 Observação não participante é uma técnica de pesquisa na qual o pesquisador estuda os sujeitos externamente ao grupo observado, sem integrar-se às suas atividades ou assumir o papel de membro do grupo, preservando uma posição de observador (Roratto, 2011).

vistas com dirigentes das organizações responsáveis pela coordenação do projeto – AGRUCO e Pro-Rural – e daquelas encarregadas de sua execução nos territórios – PROSUCO, PROIMPA, COMPAS e Wildlife Conservation Society (WCS). Ademais, houve acompanhamento de atividades conduzidas por PROSUCO, COMPAS e AGRUCO, incluindo reuniões com lideranças de organizações bolivianas e internacionais, bem como ações nos territórios de implementação do projeto, o que possibilitou a aplicação do método de observação não participante.

Os entrevistados foram selecionados por sua participação direta na coordenação ou execução do projeto, ocupando posições estratégicas na articulação entre organizações da sociedade civil, organismos internacionais de cooperação e o Estado boliviano. Paralelamente, o acompanhamento das atividades desenvolvidas por essas organizações possibilitou a aplicação da observação não participante, contribuindo para a compreensão das dinâmicas cotidianas de implementação da política. As evidências produzidas pelas entrevistas foram analisadas de forma articulada às observações de campo e às fontes documentais, permitindo a triangulação dos dados e a reconstrução das redes de interação entre os assessores de David Choquehuanca, as organizações executoras e os atores da cooperação internacional.

Este estudo justifica-se pela necessidade de compreender as dinâmicas internas que atravessam processos políticos frequentemente interpretados como coesos. Evidencia-se que a ascensão do MAS na Bolívia, ao mesmo tempo em que representou uma ruptura histórica ao incorporar grupos historicamente marginalizados ao Estado, também inaugurou um campo de disputas entre atores do bloco no poder do Estado boliviano. Ademais, busca-se analisar a posição de países do Sul Global em processos de cooperação internacional sob governos progressistas. Nesse contexto, a investigação da construção e implementação do *Vivir Bien* revela que esse marco normativo está longe de ser homogêneo, constituindo-se, na verdade, como resultado de articulações políticas específicas, especialmente protagonizadas por grupos vinculados a David Choquehuanca. Ao focalizar no PBMC, o artigo contribui para o debate sobre o papel da cooperação internacional, demonstrando como ela pode ser instrumentalizada por atores domésticos estrategicamente posicionados, a fim de promover agendas próprias e produzir ganhos políticos no interior do Estado.

O artigo está estruturado em quatro seções. A primeira apresenta o arcabouço teórico que fundamenta a análise. A segunda aborda a trajetória da cooperação técnica agrícola internacional, destacando suas transformações ao longo do tempo, e introduz o debate sobre a tradução de políticas públicas. A terceira examina o conceito e o marco normativo do *Vivir Bien*, bem como sua articulação com o PBMC. Por fim, a quarta seção analisa a convergência de interesses internos e externos, evidenciando como essa articulação viabilizou a cooperação e os ganhos políticos decorrentes.

A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO POR ATORES DOMÉSTICOS

O debate sobre a cooperação internacional é um campo vasto e complexo nas Relações Internacionais (RI), marcado por interpretações distintas e, por vezes, divergentes sobre a natureza, os objetivos e os resultados das ações conjuntas entre os Estados. Esta seção estabelece o arcabouço teórico do artigo, defendendo que a cooperação é uma ferramenta utilizada por grupos domésticos para implementar políticas públicas. Esses grupos buscam posições de poder e influência para traduzir seus interesses em ações governamentais concretas.

No campo teórico, identifica-se a análise de cooperação a partir de duas dimensões. A primeira, vinculada aos estudos hegemônicos sobre guerra e paz, busca explicar sob quais condições os Estados cooperam no sistema internacional. Nessa perspectiva, o realismo clássico, em Morgenthau (1962), e o neorrealismo, em Waltz (1979) e Mearsheimer (2001), tendem a enfatizar a centralidade da anarquia e da busca por sobrevivência, entendendo a cooperação como limitada, instrumental e subordinada ao dilema de segurança. Em contraste, a tradição liberal, inspirada em autores como Doyle (1983), Russett (1993) e Owen (1994), sustenta que a cooperação é favorecida por instituições representativas, normas compartilhadas e interdependência, sendo reforçada por mecanismos institucionais e expectativas recíprocas. Já o neoliberalismo institucional, em Keohane e Nye (2000), introduz uma leitura mais pragmática, ao compreender a cooperação como resultado de cálculos racionais em contextos de interdependência complexa, nos quais instituições internacionais reduzem incertezas e facilitam a coordenação entre os Estados.

A segunda dimensão, que orienta esta pesquisa, refere-se à cooperação direta, caracterizada por acordos e políticas internacionais. Nessa abordagem, a cooperação se concretiza por meio de acordos formais, transferência de recursos, implementação de projetos e estabelecimento de compromissos mais vinculantes entre as partes. A literatura costuma classificar a cooperação em diferentes campos, de acordo com seus objetivos, instrumentos e formas de implementação, podendo ser categorizada tanto por sua área de atuação quanto por suas características institucionais e pelos atores envolvidos. Ao considerar a área de atuação, identificam-se três campos principais: a cooperação política, que envolve o intercâmbio de informações e a coordenação de políticas públicas entre governos; a cooperação econômica, ou financeira, voltada à concessão de recursos e assistência para promover o desenvolvimento; e a cooperação técnica, centrada na transferência de conhecimentos e no fortalecimento institucional, sem implicar necessariamente repasses diretos de recursos financeiros (Barbé, 2007).

Além disso, a cooperação pode ser diferenciada pelo seu grau de formalização, variando entre arranjos altamente institucionalizados, baseados em instrumentos jurídicos como tratados e organizações internacionais, e meios mais informais, sustentadas por acordos políti-

CC BY NC SA

cos. Também pode ser distinguida pelos atores envolvidos, podendo assumir caráter bilateral, quando envolve dois países, ou multilateral, quando reúne múltiplos atores, geralmente sob o marco de uma organização internacional. Esses critérios complementares permitem compreender a cooperação direta não apenas por seu conteúdo, mas também pelas formas institucionais e arranjos políticos que a estruturam (Barbé, 2007).

Logo, a cooperação internacional pode assumir distintas formas, variando quanto ao grau de institucionalização e aos atores envolvidos, como Estados, organismos multilaterais e ONGs. De modo geral, é compreendida como uma ação conjunta orientada à consecução de objetivos comuns e à resolução de problemas, frequentemente vinculados a interesses estratégicos. Esses interesses, contudo, não são homogêneos, mas refletem as forças sociais que constituem os Estados. Assim, a viabilidade da cooperação depende da convergência, ainda que parcial e contingente, entre demandas e interesses dos atores envolvidos, o que evidencia seu caráter político e de disputa.

Essa perspectiva dialoga com abordagens marxistas e neogramscianas das RI, especialmente com a teoria crítica de Cox (1987), ao evidenciar que tais arranjos não são neutros, mas atravessados por relações de poder e interesses específicos. Inspirado em Gramsci, Cox desloca a análise do Estado como ator unitário, compreendendo-o como expressão de forças sociais historicamente constituídas. Nesse sentido, a ação internacional do Estado relaciona-se à dinâmica interna descrita por Poulantzas (2020), para quem o bloco no poder corresponde à unidade política estatal formada por distintas classes ou frações de classe, cuja hegemonia é exercida por aquela que logra se sobressair nas disputas internas. Essas relações se materializam nas instituições, que delimitam as possibilidades de exercício do poder estatal. Assim, o Estado revela-se não como uma entidade homogênea, mas como uma estrutura plural e historicamente variável, marcada por contradições e disputas entre frações dominantes que buscam orientar suas diretrizes e projetar seus interesses, inclusive no plano internacional.

Dessa forma, a cooperação internacional deixa de ser apenas uma expectativa de comportamento e passa a ser compreendida como prática concreta, institucionalizada e politicamente orientada, expressa em mecanismos operacionais e na atuação articulada entre forças sociais domésticas e internacionais. Nessa perspectiva, ela se configura como instrumento por meio do qual frações do bloco no poder projetam seus interesses para além das fronteiras nacionais, mobilizando recursos, instituições e parcerias externas para consolidar projetos políticos específicos. Assim, a cooperação não apenas reflete a correlação de forças no interior do Estado, mas também contribui para sua reprodução ou transformação, evidenciando sua centralidade na articulação entre política doméstica e política externa.

No campo de Análise de Política Externa (APE), encontramos perspectivas alinhadas a esta análise. Para Snyder, Bruck e Sapin (1962), percussores da APE, a ação de um Estado é vista como o resultado de seu processo interno de tomada de decisão, que interage com sua estru-

tura social e o processo decisório de outros Estados. Ao exporem esta argumentação inserem elementos chaves para a APE. Primeiro, a compreensão do contexto interno, com todas as suas complexidades sociais, passa a ser fundamental para o entendimento da política externa dos Estados. Segundo, o lócus da decisão importa, isto é, o meio institucional, assim como a burocracia, em que o processo decisório está imerso influencia no resultado da política externa. Terceiro, as percepções e valores dos atores moldam a interpretação sistêmica dos tomadores de decisão, fazendo com que os Estados apresentem ações distintas, ainda que inseridos em um mesmo contexto sistêmico.

Em consonância, Milner (1997) apresenta três fatores que influenciam de maneira crucial nas decisões de política externa: interesses, instituições e informação. A autora argumenta que os atores políticos não são monolíticos, possuem preferências e interesses distintos. Sendo assim, o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse (como *lobistas* e empresas) possuem uma posição própria sobre a política, sendo o resultado definido pela negociação e pelo compromisso entre esses interesses muitas vezes divergentes. As instituições, neste contexto, moldam a forma como esses atores interagem, estabelecendo as "regras do jogo". E, finalmente, a distribuição da informação é um fator crítico, visto que a assimetria no acesso à informação pode ser uma ferramenta estratégica para moldar o resultado das negociações. Portanto, as forças sociais/frações de classe que estão no escopo institucional conseguem definir as regras do jogo e obter informações importantes para avançarem em seus objetivos políticos.

O campo de APE reforça a compreensão da política externa como resultado da interação de múltiplos atores, internos e externos ao Estado, inserida no dinamismo próprio dos governos e marcada por barganhas, disputas e acordos entre diferentes. Essa abordagem desloca a política externa de uma posição excepcional para o campo das políticas públicas, uma vez que sua formulação e implementação decorrem de agendas governamentais e estão sujeitas a condicionantes políticos, institucionais e sociais. Assim como uma política pública, a política externa é o resultado direto da atividade política do Estado, embora sua ação seja voltada para o internacional, seus impactos são percebidos na dinâmica interna estatal (Lima, 2000; Milani; Pinheiro, 2013).

Inspirada nas contribuições de Lowi (1974) – advindas do campo de Análise de Políticas Públicas –, Lima (2000) argumenta que a política externa deixa de ser neutra e passa a ter implicações diretas no conflito distributivo interno. Os impactos distributivos referem-se às consequências internas geradas por decisões de política externa que afetam diferentes grupos econômicos e sociais de maneira desigual. Os impactos distributivos internos intensificaram o componente político da política externa, tornando-a cada vez mais permeável à pluralidade de atores, ideias e demandas domésticas. Desse modo, suas escolhas refletem conflitos distributivos, favorecendo setores específicos ou, alternativamente, produzindo bens coletivos quando os custos e benefícios são distribuídos de forma mais equitativa.

Neste contexto, a cooperação insere-se como instrumento estratégico relevante para as forças sociais do Estado, podendo constituir uma via central da política externa para a consecução de interesses e demandas domésticas específicas. Portanto, a cooperação é a clara interação entre a política internacional e a doméstica, em que atores externos e internos traçam objetivos específicos, fomentando interesses mútuos e gerando efeitos distributivos singulares para cada um dos Estados. Estes efeitos distributivos podem ser positivos ou negativos para a sociedade, mas o impacto para os grupos de interesse envolvidos na cooperação é de ganho positivo correspondente. O que se evidencia neste artigo é a viabilização de interesses domésticos mediante o acesso à formulação da política externa, tornando a cooperação internacional instrumento para a promoção de atores específicos que compõem o bloco de poder.

CIRCULAÇÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS E TRANSFORMAÇÃO DOS SISTEMAS AGRÍCOLAS

A cooperação em sistemas agrícolas não é algo novo. É possível visualizar a mudança nos métodos agrícolas no decorrer do século passado, os quais foram internacionalizados mediante cooperação técnica, com transferência de recursos. O PBMC está inserido nesta modalidade de cooperação, na medida em que prevê a adaptação climática via técnica agrícola embasada na agroecologia.

A primeira metodologia implementada mediante cooperação agrícola foi a via Revolução Verde, a partir de 1940. A base principal foi a alteração das práticas agrícolas, enfatizadas pela utilização de insumos químicos, pesticidas e sementes geneticamente modificadas. A finalidade era a maximização da produção, sob a justificativa de extinguir a fome do mundo. Contudo, os males da Revolução Verde foram sendo vistos com o passar do tempo: terras inférteis, alimentos com baixo teor vitamínico e agrotóxicos impactando a saúde humana. Estas consequências trazem a perspectiva da agrobiodiversidade como contraponto aos malefícios da Revolução Verde (Ceccon, 2008).

A agrobiodiversidade foi impulsionada internacionalmente principalmente após a Convenção-Quadro para Biodiversidade, em 1992. Este conceito agrega três níveis de complexidade relacionados à biodiversidade: diversidade entre espécies; dentro de espécies; e de ecossistemas. Ademais, a agrobiodiversidade também agrega as diferentes formas de manejo dos agrossistemas, os saberes e conhecimentos agrícolas tradicionais, sendo, assim, o resultado da interação de quatro níveis de complexidade: (i) sistemas de cultivo; (ii) espécies, variedades e raças; (iii) diversidade humana; e (iv) diversidade cultural (Machado; Santilli; Magalhães, 2008).

Na América Latina a agrobiodiversidade possui um formato mais político, via noção de agroecologia. A agroecologia surgiu como a junção da ecologia à agronomia, tendo como

CC BY NC SA

definição acadêmica inicial um caráter mais técnico, sendo definida como a "aplicação de conceitos e princípios ecológicos no desenho e manejo de agroecossistemas sustentáveis" (Candiotto, 2020 p. 5). Contudo, sua politização conceitual passa a ocorrer principalmente após a entrada de movimentos sociais no debate acadêmico, os quais já desenvolviam práticas agroecológicas nos territórios, tornando a agroecologia um agente de transformação social e ecológica capaz de conduzir a agricultura a uma base socio-sustentável. Esta sustentabilidade está vinculada às questões ambientais e sociais, pois a agroecologia não se limita a técnica de manejo, mas representa uma racionalidade produtiva e ética, que valoriza os saberes tradicionais, a conservação dos ecossistemas e a autonomia das comunidades rurais (Gliessman, 2001).

Candiotto (2020) evidencia que a agroecologia propõe uma transformação nos modos de produzir e se relacionar com a terra, integrando dimensões científicas, práticas e sociais. No aspecto científico, busca compreender as relações ecológicas entre espécies agrícolas, o solo e os ecossistemas. No prático, valoriza o intercâmbio de saberes entre agricultores, técnicos e cientistas, promovendo práticas sustentáveis que atendam às necessidades atuais e futuras. No social, implica repensar os sistemas alimentares e econômicos, promovendo equidade e segurança alimentar. Assim, ao unir conhecimento, prática e transformação social, a agroecologia expressa uma visão biocultural que reconhece a interdependência entre natureza e cultura.

A bioculturalidade, base do projeto de cooperação em questão, possui aproximações com a agrobiodiversidade e com a agroecologia. O conceito de biocultura se baseia na interdependência da diversidade biológica e cultural para a evolução e regeneração da vida (Posey, 1999; Toledo; Barrera-Bassols; Boege, 2019). A diversidade biológica refere-se à variedade e variabilidade dos organismos vivos existentes na Terra, abrangendo três níveis principais: a diversidade genética, que envolve as variações nos genes dentro de uma espécie e permite sua adaptação e evolução; a diversidade de espécies, que se refere à variedade de organismos distintos em um ecossistema ou no planeta; e a diversidade de ecossistemas, que compreende a variedade de habitats, comunidades e processos ecológicos que sustentam a vida. Em contraste, a diversidade cultural diz respeito à multiplicidade de expressões, conhecimentos, valores, línguas, crenças e modos de vida desenvolvidos por diferentes povos e comunidades humanas (Posey, 1999). Ela manifesta as distintas formas de compreender, habitar e transformar o mundo natural e social.

Ambas as dimensões estão profundamente interligadas. É preciso entender a evolução da biodiversidade a partir da diversidade cultural, porque é a partir dos conhecimentos tradicionais e práticas locais que as distintas mudanças biológicas, até mesmo geológicas, foram manejadas, tornando possível a evolução da própria espécie humana. Assim, a proteção da diversidade biológica depende da preservação da diversidade cultural, consolidando a noção de bioculturalidade como um princípio essencial para o equilíbrio ambiental e social.

CC BY NC SA

A agrobiodiversidade, agroecologia e bioculturalidade compartilham a valorização da diversidade e da sustentabilidade, mas se distanciam em enfoques e escopos. Por um lado, a agrobiodiversidade, impulsionada principalmente pelos europeus, possui um caráter mais técnico, cujo foco é a produção de alimentos orgânicos, sustentáveis e saudáveis. Por outro, a agroecologia, além de possuir o ímpeto pela produção de alimentos orgânicos, compreende a essencialidade da soberania alimentar dos povos, tendo um caráter político vinculado a movimentos sociais. Já a bioculturalidade possui um foco maior na revalorização dos saberes tradicionais e ancestrais, tendo como princípio o elo simbólico e cultural que integra natureza e sociedade.

Esta trajetória foi vista na Bolívia, mediante a intensificação da cooperação técnica no meio rural. Encontramos três sistemas agrícolas nesse país: agroquímico, agroecológico e indígena-campesino. Antes da Revolução Verde, prevaleciam os sistemas agrícolas tradicionais, cuja forma de lidar com a plantação era baseada em métodos naturais de manejo. A cooperação técnica dos anos 1950 levou para o campo boliviano as inovações da Revolução Verde, vindas do Norte Global. Essa realidade altera o método agrícola tradicional, levando os indígenas-campesinos a utilizarem agroquímicos. Contudo, na década de 1990, a agrobiodiversidade chega na forma de projetos de cooperação, sob a perspectiva de revalorização dos saberes tradicionais. Mesmo com a busca do retorno ao manejo agrícola tradicional, estas transformações tornaram o método indígena-campesino um misto de métodos naturais e agroquímicos, já que a cooperação influenciou diretamente os territórios rurais bolivianos (Haverkort et al, 2013).

Nessa conjuntura, os atores internacionais tinham interesse em financiar projetos vinculados à agrobiodiversidade. Inclusive, encontramos atualmente o enfoque agroecológico e biocultural em instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês). É nesse sentido que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial aparecem como organizações multilaterais que financiam o PBMC. De maneira específica, a Cooperação Suíça para o Desenvolvimento (COSUDE), principal cooperante bilateral, tinha interesse nos Andes bolivianos, devido à possibilidade de trocar experiências entre esta região e os Alpes suíços (Haverkort et al, 2013).

O PBMC reivindica o conceito de "bioculturalidade", incorporando também noções do *Vivir Bien* para valorizar as práticas e cosmovisões das nações indígenas e camponesas bolivianas. Essas iniciativas buscaram resgatar técnicas agrícolas ancestrais que haviam sido gradualmente abandonadas em decorrência da influência da Revolução Verde nos territórios rurais (Haverkort et al, 2013). Nesse contexto, o diálogo entre atores internacionais e domésticos converge na necessidade de reformular os modelos de produção agrícola, promovendo práticas sustentáveis que reconheçam e fortaleçam a diversidade biológica e cultural como fundamentos de uma relação mais equilibrada entre sociedade e natureza.

As transformações observadas na governança internacional agrícola, descritas ao longo desta seção, podem ser interpretadas a partir da literatura sobre circulação internacional de políticas, que distingue, de forma complementar, os conceitos de difusão, transferência e tradução. Desde a disseminação dos paradigmas da Revolução Verde até a incorporação contemporânea de abordagens como a agrobiodiversidade, a trajetória da cooperação técnica agrícola evidencia que a circulação de modelos não ocorre de maneira linear, mas por meio de processos complexos que envolvem diferentes escalas, atores e mecanismos.

Assim, a transferência de políticas, conforme definida por Dolowitz e Marsh (2000), refere-se ao processo pelo qual conhecimentos, instituições, instrumentos e ideias são mobilizados de um contexto político para outro, sendo fundamental analisar os atores envolvidos, os elementos transferidos e os mecanismos operados. Tal processo pode assumir distintos graus, desde a cópia direta até formas mais flexíveis de emulação, combinação e inspiração (Rose, 1991), revelando que, mesmo na transferência, há variações importantes quanto à adaptação.

Por sua vez, a difusão de políticas amplia essa perspectiva ao enfatizar a dimensão sistêmica e relacional da circulação, sendo compreendida como o processo pelo qual políticas se disseminam entre múltiplas jurisdições interdependentes. Conforme argumentam Simmons, Dobbin e Garrett (2008), a difusão ocorre quando as decisões de um Estado são condicionadas pelas escolhas previamente realizadas por outros, evidenciando padrões de disseminação que podem ser explicados por mecanismos como aprendizado, emulação, competição e coerção. Diferentemente da transferência, que tende a focar em interações mais direcionadas, a difusão permite identificar regularidades e tendências mais amplas, situando a circulação de políticas em um contexto de interdependência internacional e de compartilhamento de referências normativas e institucionais.

Entretanto, é o conceito de tradução de políticas que oferece maior capacidade analítica para compreender o caso aqui analisado. A tradução enfatiza que as políticas, ao circularem, não são simplesmente replicadas, mas reinterpretadas, negociadas e transformadas ao longo de seu percurso, considerando as especificidades políticas, institucionais e socioculturais dos contextos receptores (Stone, 2011). Nesse processo, conforme destacam Dupont e Radaelli (2012), a tradução pode ocorrer por meio de aprendizado reflexivo, comunidades epistêmicas, processos de negociação e interação social. Assim, a tradução evidencia o papel ativo dos atores domésticos, que não apenas recebem, mas ressignificam e reconfiguram os modelos internacionais.

À luz desses conceitos, o percurso da cooperação técnica agrícola revela-se como um processo que combina difusão, transferência e tradução. A disseminação global dos modelos da Revolução Verde ilustra dinâmicas de difusão, enquanto os projetos específicos de cooperação expressam mecanismos de transferência. Contudo, como demonstrado no caso boliviano, é por meio da tradução que a agrobiodiversidade adquire concretude, sendo adaptados às rea-

CC BY NC SA

lidades locais e articulados com saberes tradicionais. Desse modo, a cooperação internacional no campo agrícola não pode ser compreendida como um processo neutro ou meramente técnico, mas como uma arena de disputa e negociação, na qual interesses internacionais e dinâmicas domésticas se entrelaçam, sendo mediados pela capacidade dos atores locais de interpretar, adaptar e transformar as políticas em circulação e traduzi-las de modo a inserir interesses domésticos.

O MARCO NORMATIVO DO *VIVIR BIEN* E O PROJETO DE BIOCULTURA

O *Suma Qamaña* (*Vivir Bien*, na tradução em espanhol) é a cosmovisão aimara que se fundamenta na interconexão entre todos os seres vivos e não-vivos, posicionando o ser humano como parte integrante da natureza. Nessa ontologia, a vida é compreendida como um ciclo contínuo: todos os seres vivos se originam das montanhas e, ao morrerem, retornam a elas. Esse conceito é traduzido na ideia de *Pachamama* (Mãe Terra), que representa a origem de toda a vida na natureza (Reinhard, 1991; Céspedes, 2010).

Conforme exposto por Fernando Huanacuni (2010), a *Pachamama* não pode ser compreendida isoladamente. Ela é complementar à *Pachakama* ou *Pathatata*, a força do invisível, das energias cósmicas. A vida, portanto, emerge da totalidade dessas duas dimensões: a visível (*Pachamama*) e a invisível (*Pachakama*). Nesse sentido, a *Pacha* não se restringe a um conceito material de tempo e espaço, mas participa ativamente de toda a vida do universo, com a capacidade de se recriar continuamente. Essa visão leva a uma noção de temporalidade circular, na qual passado, presente e futuro se auto constituem e se relacionam de forma interdependente. Ao desvincular-se da ideia de progresso linear ocidental, o *Vivir Bien* sugere que o verdadeiro sentido de viver é estar em "tempo intenso", em harmonia com a natureza e com esse movimento cíclico e constante do universo.

É a partir da oposição entre o pensamento ocidental e o indígena que o MAS traz o *Vivir Bien* como alternativa ao desenvolvimento, reformulando a planificação do Estado boliviano e incluindo a cosmovisão aimara neste novo marco normativo. Para compreender o contexto do projeto de adaptação, é essencial analisar as alterações normativas. Três leis principais moldaram esse processo: a Lei n° 031 de 2010 ("Marco de Autonomias e Descentralização 'Andrés Ibáñez'"); a Lei nº 300 de 2012 ("Marco da Mãe Terra e Desenvolvimento Integral para o *Vivir Bien*"); e a Lei nº 777 de 2016 ("Lei do Sistema de Planejamento do Estado").

A Lei n° 031 enfatiza a autonomia territorial e política, concedendo a municípios, departamentos e autonomias indígena-originário-camponesas o direito de criar seus próprios planos de desenvolvimento. O objetivo foi descentralizar o poder político, normativo, administrativo e fiscal, garantindo maior autonomia aos governos subnacionais para definir suas

CC BY NC SA

prioridades. Assim, os governos subnacionais obtiveram maior autonomia para elaborar seus planos de desenvolvimento e definir prioridades políticas, sociais e econômicas.

Nesse arcabouço normativo, em 2016, foi aprovada a Lei nº 777 ("Lei do Sistema de Planejamento do Estado"), que complementa a Lei nº 031 ao estabelecer a metodologia de planejamento tanto para os governos subnacionais quanto para o governo central. Essa lei institui uma série de instrumentos institucionais de planificação[2]. Para esta pesquisa, o mais importante deles é o Plano Territorial de Desenvolvimento Integral para o *Vivir Bien* (PTDI), que corresponde ao planejamento dos municípios, sendo o instrumento mais próximo da sociedade civil, pois sua formulação exige a participação de entidades civis. É imperativo que os PTDIs sejam elaborados com "a participação das entidades públicas, do setor privado e de atores sociais, no âmbito de sua jurisdição" (Bolívia, 2016, p. 17, tradução da autora) e que reflitam a "territorialização de ações nas jurisdições das entidades territoriais ou em outras delimitações territoriais, conforme o caso, com enfoque na gestão de sistemas de vida e levando em conta os processos de gestão de riscos e mudanças climáticas" (Bolívia, 2016, p. 18, tradução da autora).

O conceito de "sistemas de vida" que orienta essa nova planificação do Estado é definido pela Lei n° 300, de 2012. O objetivo central da Lei n° 300 foi definir os fundamentos e diretrizes de um desenvolvimento em harmonia com a Mãe Terra, capaz de orientar leis, políticas públicas, programas e estratégias vinculadas ao *Vivir Bien*. Para tal, a referida Lei estabeleceu uma estrutura institucional para sua efetivação, criando o Conselho Plurinacional para o *Vivir Bien* e a Autoridade Plurinacional da Mãe Terra (APMT). O primeiro possui a função consultiva na formulação de políticas e programas, mas sua composição – presidida pelo chefe de Estado e integrada por representantes do governo, do Legislativo e de instâncias estatais – limita a autonomia da sociedade civil, contrariando a proposta de participação deliberativa de movimentos sociais. Complementarmente, foi criada a APMT, órgão autônomo com competências técnicas, administrativas e financeiras, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e da Água (MMAyA, sigla em espanhol), responsável por coordenar o Plano Plurinacional de Mudança Climática e administrar o Fundo Plurinacional de Justiça Climática, que financia iniciativas de adaptação e mitigação dos efeitos climáticos. Para cumprir suas funções, a APMT opera com três mecanismos principais: Mecanismo de Mitigação para o *Vivir Bien*; Mecanismo de Adaptação para o *Vivir Bien*; e Mecanismo Conjunto de Mitigação e Adaptação para o Manejo Integral e Sustentável dos Bosques e da Mãe Terra.

A Lei n° 300 introduz conceitos fundamentais ao estabelecer o Desenvolvimento Integral para o *Vivir Bien* como um processo contínuo de implementação de ações de gestão social,

2 São eles: o Plano Geral de Desenvolvimento Econômico e Social; o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social no âmbito do Desenvolvimento Integral para o *Vivir Bien*; os Planos Setoriais de Desenvolvimento Integral para o *Vivir Bien*; os Planos Territoriais de Desenvolvimento Integral para o *Vivir Bien*; e os Planos de Gestão Territorial Comunitária para o *Vivir Bien*.

comunitária e estatal, orientadas para o fortalecimento das condições materiais, espirituais e sociais que sustentam a solidariedade e a cooperação nas relações político-econômicas. Essa concepção é entendida como uma etapa necessária para alcançar o *Vivir Bien*, guiada pelos princípios de harmonia e equilíbrio: a harmonia busca alinhar as necessidades humanas à capacidade regenerativa dos sistemas naturais, enquanto o equilíbrio estabelece relações complementares entre todos os seres – vivos e não vivos – que compõem a Mãe Terra. Ainda, a normativa utiliza dois termos centrais: componentes e sistemas de vida da Mãe Terra. Os sistemas de vida são compreendidos como comunidades dinâmicas formadas por seres vivos e não vivos que interagem entre si, articulando zonas de vida e unidades socioculturais; já os componentes correspondem aos elementos e processos que integram essas zonas de vida, refletindo a interdependência entre natureza, cultura e sociedade.

Para formular um PTDI é necessário realizar uma análise aprofundada dos sistemas de vida, isto é, das zonas de vida e das unidades socioculturais do território. As zonas de vida são entendidas como "Unidades biogeográficas e climáticas constituídas pelo conjunto de comunidades organizadas dos componentes da Mãe Terra, em condições semelhantes de altitude, regime de umidade, bioclima e solo" (Bolívia, 2012, p. 10, tradução da autora). Já as unidades socioculturais são as diversas experiências socioculturais envoltas no território em questão, cujo foco é a "revalorização e reafirmação de seus saberes no âmbito da diversidade cultural"[3] (Bolívia, 2012, p. 18, tradução da autora). Em outras palavras, o objetivo é delinear um planejamento social e econômico que se baseie nos componentes naturais e na riqueza cultural de uma região, traçando um plano de desenvolvimento que canalize demandas ambientais e sociais, com enfoque nas diferentes culturas tidas no território. Isso permite orientar políticas que mitiguem as vulnerabilidades sociais e ambientais.

O PBMC ocorre de 2010 a 2023 e está intrinsecamente ligado à construção do marco normativo mencionado, tendo o território como experiência viva. Em tese, a finalidade do projeto era adaptar a região andina às mudanças climáticas com base na revalorização dos saberes indígenas-campesinos (Pro-Rural; COSUDE, 2014; 2019; 2024). Todavia, a prática foi transformar a abstração do *Suma Qamaña*, vivenciado no cotidiano indígena-campesino, em conceitos e definições tangíveis para se legislar e planificar o Estado.

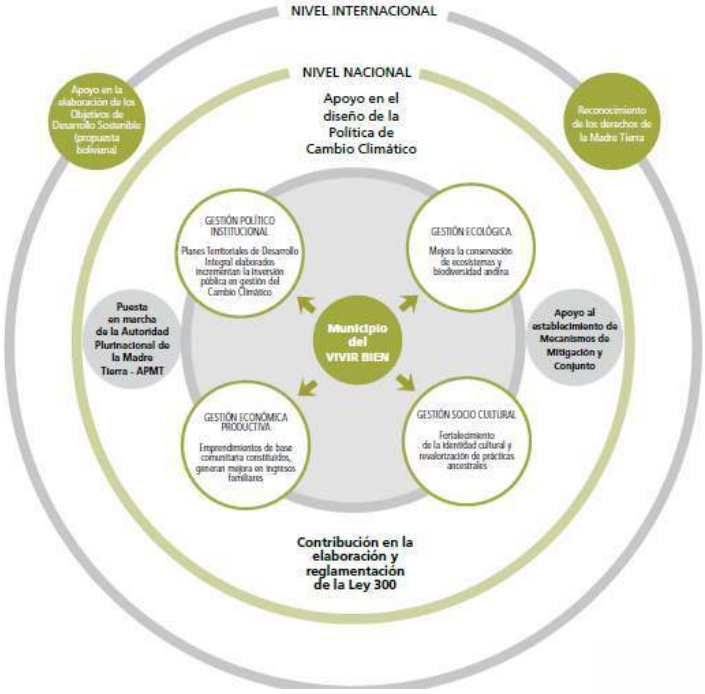
O projeto obteve impactos nacionais e internacionais em suas três fases. A primeira fase teve como principais resultados a criação e validação de metodologias voltadas à construção e demonstração prática do *Vivir Bien*. Em nível local e municipal, foram implementados modelos

3 A Lei n° 300 não torna explícita a definição de "unidade sociocultural", mas a citação direta exposta acima faz referência à necessidade de trabalhar a diversidade cultural existente no território boliviano.

integrados bioculturais – denominados Sistemas Endógenos Bioculturais[4] – que integraram aspectos socioculturais, de governança, econômicos e de conservação ambiental, beneficiando mais de 11.500 famílias, em 282 comunidades, de 35 municípios bolivianos (PRO-RURAL; COSUDE, 2014).

No plano nacional, o projeto Biocultura desempenhou um papel relevante na formulação da "Lei Marco da Mãe Terra e do Desenvolvimento Integral para o *Vivir Bien*", na definição de seus regulamentos e na estruturação do arcabouço legal e institucional da Autoridade da Mãe Terra. No âmbito internacional, contribuiu com o Estado boliviano para o reconhecimento dos direitos da Mãe Terra e do acesso à água como direito universal, além de colaborar na criação do Mecanismo Conjunto de Mitigação e Adaptação e na formulação da proposta da Bolívia para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (PRO-RURAL; COSUDE, 2014). A Imagem 1 ilustra tais feitos, evidenciando também a metodologia na qual o projeto se fundamentou, permitindo compreender de forma visual tanto os resultados alcançados quanto a abordagem aplicada:

Imagem 1: Estruturação e resultados da primeira fase do Projeto de Biocultura



Fonte: PRO-RURAL; COSUDE, 2014, p. 4.

4 Tratam-se de modelos integrados de organização e gestão territorial que articulam componentes biológicos, culturais, sociais e econômicos de comunidades locais, especialmente indígenas e camponesas (PRO-RURAL; COSUDE, 2014)

A metodologia do projeto foi fundamentada em quatro pilares interconectados. O primeiro é a gestão ecológica, centrada na preservação e regeneração dos sistemas de vida. As ações englobaram o manejo sustentável de solos, florestas e recursos hídricos, a recuperação da biodiversidade e o uso de sementes nativas adaptadas ao clima local, visando harmonizar a atividade humana com os ciclos naturais e fortalecer a resiliência ecológica frente às mudanças climáticas (PRO-RURAL; COSUDE, 2014; 2019; 2024).

O segundo pilar é a gestão econômico-produtiva, que busca promover a soberania alimentar e a autonomia econômica das famílias por meio da diversificação dos sistemas produtivos e da valorização de práticas agroecológicas. Foram apoiadas cadeias produtivas locais e iniciativas de comercialização solidária, estimulando a produção de alimentos saudáveis e o uso sustentável dos componentes da terra (PRO-RURAL; COSUDE, 2014; 2019; 2024).

O terceiro pilar é a gestão sociocultural, elemento central do modelo, que valoriza os saberes tradicionais, a espiritualidade andina e as formas próprias de organização comunitária. O projeto promoveu a preservação de línguas nativas, rituais e expressões culturais, além de incentivar a participação de mulheres e jovens em espaços de liderança, fortalecendo o vínculo ético e simbólico com a Mãe Terra, fundamento da cosmovisão do *Vivir Bien* (PRO-RURAL; COSUDE, 2014; 2019; 2024).

Por fim, a gestão político-institucional sustenta a governança territorial, fortalecendo as capacidades das comunidades indígenas-campesinas para influenciar políticas públicas e processos de planejamento. O enfoque biocultural foi incorporado nas instituições estatais como ferramenta para tornar o programa sustentável e duradouro, garantindo a integração entre práticas locais e políticas públicas (PRO-RURAL; COSUDE, 2014; 2019; 2024).

Enquanto a primeira fase definiu a metodologia do PBMC, a segunda fase buscou ampliar sua aplicação, reproduzindo-o em 27 territórios. Esta etapa, que ocorreu entre 2015 e 2019, teve como principal objetivo implementar a Lei n° 300 por meio do desenvolvimento técnico dos sistemas de vida, seguindo os quatro pilares de gestão anteriormente descritos. Conforme discutido anteriormente, para a elaboração dos PTDIs é fundamental considerar os sistemas de vida, que incluem tanto as zonas de vida quanto as unidades socioculturais. As ONGs foram responsáveis pelo suporte técnico aos PTDIs nos territórios, orientando o planejamento social e econômico a partir dos componentes naturais e da riqueza sociocultural local, de modo a subsidiar políticas capazes de reduzir vulnerabilidades sociais e ambientais (PRO-RURAL; COSUDE, 2014).

Finalmente, a terceira fase teve um alcance mais restrito, abrangendo apenas nove territórios, e seu principal objetivo foi fortalecer e expandir, em nível nacional, os modelos e abordagens desenvolvidos nas fases anteriores. Isso foi realizado por meio dos chamados Laboratórios Bioculturais de Aprendizagem – territórios que acumularam experiências significativas e

bem-sucedidas de gestão territorial integrada, com potencial para inspirar e serem replicados em outras regiões do país. Esses laboratórios funcionaram como espaços de experimentação, troca de experiências e consolidação de práticas voltadas para o *Vivir Bien* e para a resiliência frente às mudanças climáticas (PRO-RURAL; COSUDE, 2019; 2024).

A Tabela 1 evidencia que há uma progressiva institucionalização do *Vivir Bien* em conformidade com os objetivos do PBMC: na primeira fase, predominam a construção conceitual e metodológica; na segunda, a operacionalização normativa por meio do planejamento estatal (PTDIs); e, na terceira, a consolidação e difusão das práticas. Ao longo dessas fases, os sistemas de vida emergem como o principal elo entre cosmovisão indígena e políticas públicas, funcionando como categoria mediadora entre território, cultura e ação estatal.

Tabela 1: Estrutura evolutiva do Projeto Biocultura e Mudanças Climáticas: objetivos e fundamentos normativos

Fase do Projeto Biocultura	Período	Objetivos Principais	Conceitos Normativos Estruturantes	Normas
1ª Fase – Construção metodológica e validação	2010–2014	Desenvolver e validar metodologias do *Vivir Bien*; implementar experiências piloto em nível local; institucionalizar o *Vivir Bien*.	*Vivir Bien*; Sistemas de Vida; Gestão Ecológica; Gestão Sociocultural; Desenvolvimento Integral para o *Vivir Bien*.	Lei n° 31 (2010) - Marco de Autonomias e Descentralização "Andrés Ibáñez" Lei nº 300 (2012) – Marco da Mãe Terra e Desenvolvimento Integral para o *Vivir Bien*
2ª Fase – Expansão e implementação territorial	2015–2019	Expandir a metodologia para novos territórios; operacionalizar os PTDIs; integrar planejamento estatal e práticas locais.	Sistemas de Vida (Zonas de Vida; Unidades Socioculturais); Participação social no Planejamento Territorial (PTDI)	Lei nº 777 (2016) – Sistema de Planejamento do Estado (desenvolvimento da Lei n°31)
3ª Fase – Consolidação e replicabilidade	2019–2023	Fortalecer experiências bem-sucedidas; criar Laboratórios Bioculturais; ampliar impacto nacional.	Governança territorial.	Consolidação do arcabouço normativo anterior (Leis nº 300, 777 e 031).

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em: Pro-Rural; COSUDE, 2014; 2019; 2024.

A partir desse histórico, torna-se possível compreender como o Projeto Biocultura e as leis mencionadas estão interconectados. A gestão político-institucional, prevista na metodologia do PBMC, evidencia a necessidade de institucionalizar as práticas desenvolvidas e de

vincular suas premissas à governança do Estado. Por um lado, a Lei n° 300, aprovada em 2012, incorpora as diretrizes do projeto ao definir os sistemas de vida, mobilizando a gestão ecológica e sociocultural. Nesse período, estava em curso a primeira fase do PBMC, cujo foco principal era estruturar metodologicamente o diálogo biocultural e o *Vivir Bien*, integrando o conhecimento indígena-campesino à metodologia do projeto. Por outro lado, a atuação das organizações da sociedade civil nos PTDIs foi fundamental para incluir, no planejamento do Estado, a gestão econômico-produtiva dos territórios, baseada nos sistemas de vida. Os PTDIs começaram a ser operacionalizados em 2016, com a aprovação da Lei n° 777, durante a segunda fase do PBMC, que teve como objetivo expandir e consolidar, em nível nacional, a metodologia estabelecida na fase inicial. As organizações participavam da fase de planejamento dos PTDIs – por meio da obrigatoriedade da participação popular prevista na lei – e na sua implementação – ao realizar os estudos de Zonas de Vidas e Sistemas Socioculturais encontrados nos territórios (Delgado, 2025).

Destaca-se, assim, a construção conceitual do *Vivir Bien* a partir de práticas desenvolvidas no território. O *Suma Qamaña* é a cosmovisão aimara, isso quer dizer, é o conjunto de ideias, valores, crenças e percepções que os aimaras possuem sobre o mundo e a vida. A realidade tangível e subjetiva não se manifesta em formas de conceitos e categorização, mas sim na vida cotidiana andina. Atores domésticos, como veremos na próxima seção, mobilizaram, junto às ONGs, essa epistemologia de forma a categorizar o *Vivir Bien* e fazer dele a base normativa da planificação do Estado boliviano. Para tanto, os sistemas de vida se tornam cerne desse vínculo de planificação estatal com as nações indígenas-campesinas, pois é a partir dessa perspectiva que se trabalha a dimensão espiritual, social e material dentro da qual a noção de *Pacha* está inserida.

A CONGRUÊNCIA DE INTERESSES INTERNOS E EXTERNOS

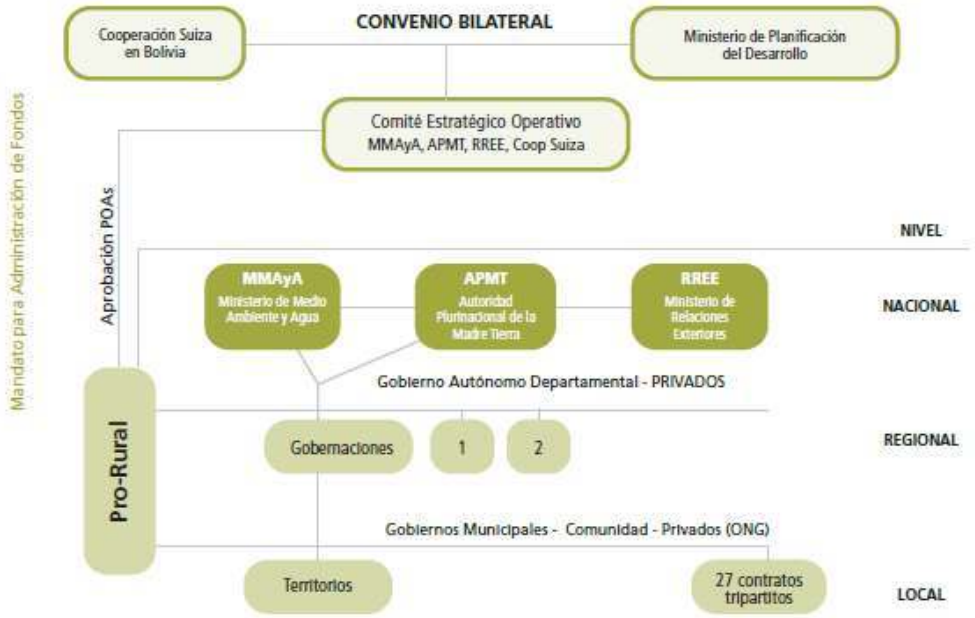
A chegada de Evo Morales ao poder na Bolívia, em 2006, marcou uma mudança na cooperação internacional no país. Internamente, a Lei nº 3351, de fevereiro de 2006, reconfigurou a estrutura administrativa boliviana, ao atribuir ao Ministério do Planejamento do Desenvolvimento (MPD) a coordenação dos Sistemas Nacionais de Planejamento, Investimento Público e Financiamento, centralizando a tomada de decisões e o controle dos recursos externos. O Decreto Supremo nº 28631 regulamentou essa Lei, reforçando o papel do MPD como instância central de planejamento e aprovação de projetos públicos. Essa reestruturação institucional consolidou a gestão estatal sobre o processo de planejamento nacional e fortaleceu a capacidade do governo em definir prioridades de desenvolvimento em nível interno (Gonçalves, 2026).

CC BY NC SA

No âmbito externo, o Decreto Supremo nº 29.308, de 2007, introduziu normas para a gestão e execução de recursos internacionais, obrigando entidades públicas e privadas a reportar doações e financiamentos recebidos ao Estado. O Informe *Cooperación Internacional y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia* (2011) definiu esse processo como o conjunto de etapas que envolvem a identificação de fontes, negociação, assinatura e execução de convênios. Essa normatização buscou alinhar a cooperação internacional ao Plano Nacional de Desenvolvimento, garantindo maior soberania na administração dos recursos externos e coerência entre a política econômica nacional e os objetivos de desenvolvimento sustentável.

Estes marcos normativos centralizaram a gestão dos recursos internacionais no MPD, de modo que todo financiamento externo que entrasse na Bolívia via Planos Departamentais, Regionais, Municipais e Autonomias Indígenas teriam que ser reportados ao governo central, para conferência de compatibilidade com a agenda Nacional de Desenvolvimento. No caso do PBMC, após a formulação da cooperação, o recurso foi direcionado para o MPD, deixando a cargo das organizações pleitearem o recurso via edital do governo. A estrutura organizativa do projeto pode ser vista a seguir:

Imagem 2: Organograma do Projeto de Biocultura e Mudança Climática



Fonte: PRO-RURAL; COSUDE, 2014, p. 7.

Como ilustrado na imagem mencionada, a estrutura de governança do projeto foi formulada conjuntamente pelo MPD e pela COSUDE. O Comitê Estratégico Operativo, composto

pelo MMAyA, pela APMT, pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e, neste caso, pela Pro-Rural, ONG responsável pela execução do projeto nacionalmente. À Pro-Rural cabia a coordenação e a implementação das ações previstas, além da função essencial de canalizar as demandas e propostas das organizações locais para o Comitê Estratégico Operativo. Essa configuração institucional evidencia o esforço em construir uma gestão compartilhada, articulando os níveis local e nacional, bem como os atores governamentais e da sociedade civil, de modo a garantir maior legitimidade aos atores internos e efetividade nas ações realizadas no âmbito da cooperação.

O PBMC foi implementado por uma coalizão de organizações que variou em cada uma de suas três fases. Na primeira, a formulação das diretrizes era de responsabilidade da COSUDE e do MPD, enquanto no Comitê incluíam o MMAyA, a APTM, o MRE, e a ONG nacional executora e coordenadora, a AGRUCO. Trata-se do Centro de Pós-Graduação de Agronomia da Universidad Mayor de San Andrés, um importante Programa de Pós-Graduação em Agronomia que, desde os anos 1980, desenvolve projetos na Bolívia que articulam o conhecimento acadêmico e o tradicional indígena-campesino. Em entrevista, Freddy Delgado[5], ex-diretor da AGRUCO, e Dora Ponce[6], ex-coordenadora de projetos da mesma instituição, mencionam o papel do programa na assessoria de lideranças do MAS durante a Assembleia Constituinte em temáticas que se referiam ao desenvolvimento rural. Ademais, foi a partir do trabalho da AGRUCO que teve início a cooperação voltada à bioculturalidade, uma vez que muitos acadêmicos já executavam métodos de interdisciplinariedade no trabalho de campo.

Na segunda fase, a formulação continuou a cargo do COSUDE e do MPD, mas a organização executora e coordenadora foi alterada para a Pró-Rural, tendo ainda o MMAyA, a APMT e o MRE como parte do Comitê Operativo, e 27 Governos Municipais inclusos como executores, que trabalharam em conjunto com as organizações locais. Devido a mudanças internas da organização, a AGRUCO saiu da coordenação nacional, passando a atuar em contextos territoriais. A Pró-Rural, organização que também tinham importante trabalho nacional realizado na área de agroecologia e na revalorização dos saberes indígenas-campesinos, passou a atuar como ONG responsável. Em entrevista, Nelson Ramos[7], coordenador de projetos desta instituição, afirmou que o grande intuito do projeto era tornar suas diretrizes duradoras, por isso o foco em incluí-las na institucionalidade do Estado.

A terceira e última fase teve a alteração no comitê operativo, quando o MRE foi substituído pela Vice-Presidência do Estado, mantendo as demais organizações e órgãos em seus respectivos postos (Pro-Rural; COSUDE, 2014; 2019; 2024). Esta modificação é extremamente importante porque nos faz perceber o seguimento do governo que tinha particular interesse

5 Entrevista realizada pela autora em março de 2025, durante seu trabalho de campo.
6 Entrevista realizada pela autora em março de 2025, durante seu trabalho de campo.
7 Entrevista realizada pela autora em dezembro de 2024, durante seu trabalho de campo.

no projeto de Biocultura: David Choquehuanca. Em entrevista, Freddy Delgado destaca sua afinidade política com David Choquehuanca, ressaltando o papel de Diego Pacheco e Benencio Quispe, assessores do então vice-presidente, como figuras-chave na elaboração do marco normativo do *Vivir Bien* e na conceituação da noção aimara. Freddy Delgado também enfatiza que os ganhos políticos e sociais do projeto seriam impensáveis sem o apoio financeiro do COSUDE, dada a pouca importância que o governo de Evo Morales deu a essa agenda.

Tanto Freddy Delgado quanto Nelson Ramos afirmam que, a princípio, o PBMC tinha uma dimensão nacional, chamado Programa Nacional de Biocultura, com recursos iniciais da cooperação internacional e a promessa de que o Estado boliviano assumiria seu financiamento. No entanto, a falta de apoio do governo Morales impediu que essa promessa se concretizasse, o que enfraqueceu o programa, perdendo seu caráter nacional e permanecendo apenas como um projeto de cooperação. Apesar disso, foi viabilizado o propósito de influenciar a institucionalidade por meio da conceitualização do sistema de vida e do apoio técnico para sua implementação no território.

As divergências políticas entre Evo Morales e David Choquehuanca refletem visões distintas sobre o projeto político boliviano. Ambos têm origem na Confederação Sindical Única de Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSUTCB), mas suas agendas divergem significativamente. Enquanto Morales se alinhava mais às pautas do movimento classista cocaleiro, Choquehuanca demonstrava maior afinidade com a agenda indígena (Gonçalves, 2022b; Diario Huarpe, 2020).

Embora Morales tenha ganhado notoriedade internacional com o discurso do *Vivir Bien*, foi Choquehuanca quem conceitualizou e internalizou os princípios dessa cosmovisão no governo. Durante seu período como ministro das Relações Exteriores, Choquehuanca demonstrou um forte comprometimento com as agendas ambientais, elevando o *Vivir Bien* a uma proposta prioritária no cenário internacional (Giovanaz, 2020; Sierra Díaz, 2023). Nesse contexto, as iniciativas de cooperação internacional voltadas à adaptação às mudanças climáticas concentraram-se nas instâncias institucionais sob sua liderança. Depois, como vice-presidente, buscou sensibilizar jovens indígenas-campesinos e torná-los líderes políticos mediante o programa de formação comunitária promovida pela Vice-Presidência, cuja base fundante era a cosmovisão aimara (Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2021; ErBol, 2022).

A partir de 2021, a tensão entre David Choquehuanca e Evo Morales tornou-se mais evidente no cenário público, mesmo que esses desencontros já se manifestassem desde o segundo mandato do MAS. Um marco simbólico desse desacordo foi a substituição de Choquehuanca por Fernando Huanacuni Mamani à frente do MRE, em 2017, o que revelou um realinhamento político dentro da cúpula governamental (Toro, 2017). As divergências entre ambos refletem disputas internas em torno dos rumos do projeto político do MAS e das diferentes interpretações sobre o significado e a aplicação prática do V*ivir Bien* como eixo orientador do Estado Plurinacional (El Diario, 2022).

Choquehuanca defendia uma agenda mais alinhada com os princípios indígenas e ecológicos do Estado Plurinacional, buscando diálogo com todas as organizações do *Pacto de Unidad*[8]. Essa dinâmica ficou evidente em dois episódios. O primeiro foi a crise com o projeto de construção de vias expressas cruzando o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), onde Choquehuanca mediou o conflito com a CIDOB e o CONAMAQ, organizações mais alinhadas à luta étnica. O segundo foi a escolha de Choquehuanca pelas bases do MAS como candidato presidencial nas eleições de 2020, o que não se concretizou devido à intervenção de Morales, que o substituiu por Luis Arce, pertencente, nesse momento, a seu próprio grupo político, deixando o cargo de vice-presidente para Choquehuanca (Gonçalves, 2022a).

A prioridade de Morales em sua agenda política levou à marginalização do grupo de Choquehuanca. Consequentemente, seu grupo político e as ONGs que o apoiavam, como a AGRUCO e Pró-Rural, buscaram na cooperação internacional uma forma de financiar e viabilizar suas propostas. A mudança de órgão estatal responsável pelo projeto na última fase, para a Vice-Presidência, para a qual Choquehuanca foi eleito em 2020, demonstra como a cooperação se tornou uma ferramenta para que esse grupo político pudesse avançar em sua agenda específica, mesmo diante da resistência de outros grupos do governo MAS.

Como já mencionado, as organizações internacionais mostraram grande interesse em financiar o PBMC. Esse interesse se alinhava, por um lado, à política de incentivo internacional à agrobiodiversidade e, por outro, ao objetivo suíço (maior financiador do projeto) em obter experiências práticas aplicáveis na região dos Alpes, que possui características ambientais semelhantes àquelas dos Andes bolivianos. Por essa razão, o projeto focou em agroecologia e na valorização dos saberes ancestrais, sendo implementado exclusivamente na região andina da Bolívia.

O interesse de Choquehuanca, assim como das ONGs e grupos políticos ligados a ele, estava em estabelecer a cosmovisão aimara como paradigma fundante do Estado Plurinacional boliviano. Este intuito, para além dos ganhos políticos individuais, também se vinculava à sua identidade: Choquehuanca é aimara proveniente do Município de Huarina, província de Omasuyos, região conhecida pelo forte clamor político popular. Ademais, Freddy Delgado, Nelson Ramos e Benencio Quispe, assim como outras lideranças[9] do PBMC, também possuem origens

8 Trata-se de uma coalizão histórica de organizações indígenas, campesinas e sociais da Bolívia, criada para articular reivindicações coletivas e influenciar políticas estatais. Entre seus integrantes, destaca-se a Confederação de Povos Indígenas do Oriente Boliviano (CIDOB); a CSUTCB; a Confederação Nacional de Mulheres Indígenas Bartolina Sisa (CSMNBS); a Confederação Nacional de Comunidades Interculturais de Origem Quechua e Aimara (CSCIOB); e a Confederação Nacional de Ayllus e Markas do Qullasuyu (CONAMAQ). O Pacto foi fundamental na mobilização social que apoiou a eleição de Evo Morales e a consolidação do MAS.

9 No trabalho de campo pude conhecer e entrevistar algumas lideranças das organizações territoriais que executavam o projeto em seus departamentos, municípios e autonomias.

em municípios cuja identidade aimara é latente, tendo o *Suma Qamaña* como princípio fundante do seu próprio ser.

Em síntese, a reconfiguração institucional promovida pelo governo de Evo Morales não apenas centralizou no Estado a gestão da cooperação internacional, como também redefiniu os termos de sua articulação com atores domésticos e agendas políticas específicas. O caso do PBMC evidencia que a implementação das iniciativas dependeu de uma complexa rede de interações entre organismos internacionais, ONGs e diferentes frações políticas no interior do próprio MAS. Nesse contexto, a cooperação internacional revelou-se um instrumento não neutro, mobilizado por atores políticos, ligados a Choquehuanca, para viabilizar projetos políticos e epistemológicos específicos, como a institucionalização do *Suma Qamaña*, traduzindo a cosmovisão indígena em normativas e políticas públicas.

CONCLUSÃO: A TRADUÇÃO DE POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO EM INTERESSE DOMÉSTICO

A política é um campo de divergências e convergências de interesses, fruto de uma multiplicidade de visões sobre a possibilidade de delinear horizontes políticos. Historicamente, os países do Norte transferiam suas políticas públicas aos países do Sul por meio da cooperação. Este artigo não negou a verticalidade existente dentro da negociação entre os Estados desta cooperação, mas evidenciou que os interesses domésticos devem ser analisados, de forma a compreender como as forças sociais articulam a política externa para impactar a conjuntura doméstica. Esta realidade não se distanciou do governo MAS, cuja base era composta por uma amplitude de atores sociais.

À luz do arcabouço teórico mobilizado neste artigo, a cooperação internacional deve ser compreendida como um instrumento político mobilizado por forças sociais que disputam poder no interior do Estado e projetam seus interesses. Conforme argumentado, a cooperação pode assumir múltiplas formas (política, econômica ou técnica) e distintos graus de institucionalização, sendo operacionalizada por meio de acordos, projetos e transferências de recursos que materializam interesses estratégicos. Nesse sentido, dialogando com a perspectiva crítica de Cox e com a concepção de bloco no poder em Poulantzas, entende-se que a cooperação internacional expressa a correlação de forças entre grupos sociais, funcionando como mecanismo de reprodução ou transformação de projetos políticos.

Essa interpretação é reforçada pelas contribuições da APE, que evidenciam que as decisões internacionais são indissociáveis das dinâmicas domésticas. Interesses, instituições e informação moldam o processo decisório, tornando a política externa uma arena de barganha entre atores estatais. Assim, a cooperação internacional se insere como instrumento estratégi-

CC BY NC SA

co no qual grupos domésticos buscam traduzir suas demandas em políticas públicas, produzindo efeitos distributivos que beneficiam determinados segmentos sociais.

No caso do Projeto Biocultura, observa-se a materialização desses arranjos institucionais em uma estrutura de governança que articula atores estatais, organismos internacionais e organizações da sociedade civil. A participação do MPD e da COSUDE na formulação estratégica, aliada à atuação de organizações como AGRUCO e Pró-Rural na execução, revela um modelo de cooperação que combina centralização estatal com capilaridade territorial. A trajetória do PBMC ao longo de suas diferentes fases também revela transformações importantes na correlação de forças internas. A substituição do protagonismo institucional para a Vice-Presidência indica reconfigurações políticas que reflete disputas no interior do bloco no poder. Nesse contexto, a posição de David Choquehuanca como ator político central no projeto evidencia como a cooperação internacional pode ser apropriada por determinados grupos para avançar agendas específicas.

Nesse sentido, o PBMC constitui um exemplo emblemático de como a cooperação pode ser utilizada como instrumento de tradução de interesses domésticos. As cooperações técnicas, desde meados da década de 1990, buscavam experiências baseadas em agrobiodiversidade. O *Vivir Bien*, através do PBMC, seria a expressão clara da agrobiodiversidade: método de plantio baseado na natureza e experiências tradicionais, que revaloriza os saberes indígenas ancestrais. O objetivo não era apenas desenvolver conceitualmente o *Suma Qamaña*, mas também inseri-lo nas instituições estatais sob forma de normativa, influindo diretamente no Estado a diretriz associada à agrobiodiversidade. Portanto, mesmo que o governo de Morales marginalizasse a agenda de Choquehuanca, a cooperação supriu sua demanda mediante o acesso a recurso externo.

Essa realidade trouxe aos grupos domésticos ganhos políticos importantes. As ONGs, locais e nacionais, passaram a atuar diretamente na construção dos PTDIs, já que era necessário participação da sociedade civil e análise técnica dos sistemas de vida. Os territórios que as organizações estavam inseridas recebiam recursos internacionais, não dependendo da disponibilidade de recursos do governo para realizar ações locais. Finalmente, figuras como Choquehuanca e seu círculo intelectual ganharam reconhecimento nacional e internacional, consolidando o *Vivir Bien* como uma proposta alternativa de desenvolvimento.

Essa dinâmica pode ser analisada a partir da literatura sobre circulação internacional de políticas, que reforça a argumentação da tradução de políticas. Diferentemente de uma simples reprodução de modelos externos, o PBMC demonstra como políticas internacionais são reinterpretadas e reconfiguradas à luz das especificidades locais. A incorporação da biodiculturalidade e do *Vivir Bien* não representa uma adoção passiva de agendas internacionais, mas um processo ativo de ressignificação, no qual atores domésticos adaptam e transformam os elementos recebidos para atender seus próprios interesses e valores.

Dessa forma, a cooperação internacional, longe de ser uma via de mão única, configura-se como um campo de disputas no qual interesses globais e domésticos se entrelaçam. No caso boliviano, o PBMC evidenciou que a tradução de políticas de cooperação constitui um mecanismo central por meio do qual forças sociais transformam agendas internacionais em instrumentos de afirmação política, cultural e institucional, revelando a profunda interconexão entre política externa, política pública e dinâmicas de poder no interior do Estado.

REFERÊNCIAS

BARBÉ, Esther. *Relaciones internacionales*. Madri: Tecnos, 2007.

BOLIVIA. Ley N° 3351, de febrero de 2006. Organización del Poder Ejecutivo. La Paz: *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2006.

BOLIVIA. Decreto Supremo N° 29308, de 10 de octubre de 2007. Establece normas para la gestión y ejecución de recursos externos de donación. La Paz: *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2007.

BOLIVIA. Ley N° 031, de 19 de julio de 2010. Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez". La Paz: *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2010.

BOLIVIA. Ley N° 300, de 15 de octubre de 2012. Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para el Vivir Bien. La Paz, 2012. Disponível em: http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20300%20M ARCO%20DE%20LA%20MADRE%20TIERRA.pdf. Acessado em 27 de janeiro de 2022.

BOLIVIA. Ley N° 777, de 21 de enero de 2016. Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE). La Paz: *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2016.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa. Agroecologia: Conceitos, princípios e sua multidimensionalidade. *Ambientes*, v. 2, n. 2, p. 25-75, 2020.

CECCON, Eliane. La revolución verde: tragedia en dos actos. *Ciencias*, n. 91, p. 20-29, 2008.

CÉSPEDES, David C. Hacia la reconstrucción del Vivir Bien. *América Latina en Movimiento*, fev. 2010.

COX, Robert W. *Production, power, and world order: social forces in the making of history.* Nova York: Columbia University Press, 1987.

DIARIO HUARPE. Choquehuanca, un dirigente aymara con sólida formación política, sindical y diplomática. *Diario Huarpe*, 19 jan. 2020. Disponível em: https://www.diariohuarpe.com/nota/choquehuanca-un-dirigente-aymara-con-solida-formacion-politica-sindical-y-diplomatica-202011920530. Acessado em 1 outubro de 2025.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

DOYLE, Michael W. Kant, liberal legacies, and foreign affairs. *Philosophy & Public Affairs*, v. 12, n. 3, p. 205-235, 1983.

DUPONT, Christophe; RADAELLI, Claudio M. Policy learning and governance: revisiting the role of knowledge in policy-making. *Policy & Society*, v. 31, n. 3, p. 201-213, 2012.

EL DIARIO. Arce y Choquehuanca reconocen que existen bloques en el MAS. *El Diario*, 20 abr. 2022. Disponível em: https://www.eldiario.net/portal/2022/04/20/arce-y-choquehuanca-reconocen-que-existen-bloques-en-el-mas/. Acessado em 2 outubro de 2025.

ERBOL. Choquehuanca inaugura escuela de liderazgo en El Alto: "ningún líder debe sentirse superior". *ErBol*, 13 abr. 2023. Disponível em: https://erbol.com.bo/nacional/ choquehuanca--inaugura-escuela-de-liderazgo-en-el-alto-%E2%80%98ning%C3%BAn-l%C3%ADder-debe--sentirse-superior. Acessado em 2 outubro de 2025.

GIOVANAZ, Daniel. Quem é David Choquehuanca, um vice nada decorativo na campanha do MAS na Bolívia. *Brasil de Fato*, 20 out. 2020. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/10/20/quem-e-david-choquehuanca-um-vice-nada-decorativo-na-campanha-do--mas-na-bolivia/. Acessado em 1 de outubro de 2025.

GLIESSMAN, Stephen. *Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.

GONÇALVES, Ana Lúcia de L. *A incidência da cosmovisão indígena na política externa de meio ambiente boliviana: a internacionalização dos direitos da Mãe Terra durante os dois primeiros mandatos de Evo Morales (2006–2015)*. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Dissertação de Mestrado, 2022a.

GONÇALVES, Ana Lúcia de L. Vivir Bien enquanto plataforma política do governo MAS na agenda externa de meio ambiente boliviana. *In*: SARAIVA, Miriam; HERNÁNDEZ, Lorena (orgs.). *Estudos de Política Externa: o Brasil e a América do Sul*. Belo Horizonte: Lemos Mídia: 2022b.

GONÇALVES, Ana Lúcia de L. Crisis Climática y Soberanía en el Sur Global: la institucionalidad normativa como limite al proyectorado en Bolivia. *In:* MOURA, Rafael; HERNÁNDEZ, Lorena (orgs.). *América Latina Ante El Malestar Económico Del Siglo XXI: Estado, instituciones y desarrollo en tiempos complejos*. Belo Horizonte: Lemos Mídia, 2026.

HAVERKORT, Bertus et al. *Hacia el diálogo intercientífico: construyendo desde la pluralidad de visiones de mundo, valores y métodos en diferentes comunidades de conocimiento*. La Paz: Plural Editores, 2013.

HUANACUNI, Fernando. Paradigma Occidental y Paradigma Indígena Originario. *América Latina em Movimento*, 2010. Disponível em: https://www.plataformabuenvivir.com/wp-content/uploads/2012/07/HuanacuniParadigmaOccidentalIndigena2010.pdf. Acessado em 19 de outubro de 2021.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. Realism and Complex Interdependence. *In:* LECHNER, Frank J.; BOLI, John (eds.). *The globalization reader*. Oxford (UK): Blackwell, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

MACHADO, Altair Toledo; SANTILLI, Juliana; MAGALHÃES, Rogério. *A agrobiodiversidade com enfoque agroecológico: implicações conceituais e jurídicas*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, n. 34, 2008.

MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2001.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILNER, Helen V. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORGENTHAU, H. A Political Theory of Foreign Aid. *American Political Science Review*, v. 56, n. 2, p. 301-309, 1962.

OWEN, John M. How liberalism produces democratic peace. *International Security*, v. 19, n. 2, p. 87-125, 1994.

POSEY, D. A. *Cultural and spiritual values of biodiversity*. Londres: Intermediate Technology Publications, 1999.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: UNICAMP, 2020.

PRO-RURAL; COSUDE. *Biocultura y Cambio Climático: Segunda fase 2015–2019.* La Paz: COSUDE, 2014.

PRO-RURAL; COSUDE. *Proyecto Biocultura y Cambio Climático (2020–2023).* La Paz: COSUDE, 2019.

PRO-RURAL; COSUDE. *Cartilla de cierre: Proyecto Biocultura y Cambio Climático (abril 2020 – octubre 2023).* La Paz: COSUDE, 2024.

REINHARD, Johan. Tiwanaku: Ensayo sobre su cosmovisión. *Revista Pumapunku*, n. 2, p. 9-39, 1991.

RORATTO, João Manoel. A observação como fonte de dados para a atividade de inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, n. 6, p. 73-79, abr. 2011.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991.

RUSSETT, Bruce. *Grasping the democratic peace: principles for a post-Cold War world*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SIERRA DÍAZ, Rogelio. Presentación del libro: "La geopolítica del Vivir Bien" del vicepresidente de Bolivia David Choquehuanca. *Revista Política Internacional*, v. 2, n. 2, p. 200-201, 2023.

SIMMONS, Beth A.; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. *The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

STONE, Diane. *Policy paradox: the art of political decision making*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2011.

TOLEDO, Víctor M.; BARRERA-BASSOLS, Narciso; BOEGE, Eckart. *¿Qué es la Diversidad Biocultural?* Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Vicepresidente destaca apertura de Escuela de Formación de Líderes y Lideresas para comunidades indígenas. Facebook, 2021. Disponível em: https://www.facebook.com/ VicepresidenciaBolivia/posts/nota-vicepresidente-destaca-apertura-de-escuela-de-formaci%C3%B3n-de-l%C3%ADderes-y-lidere/238859331607647/. Acessado em 2 outubro de 2025.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics.* Reading: Addison-Wesley, 1979.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics.* Nova York: The Free Press of Glencoe, 1962.

TORO, Juan José. Choquehuanca cierra ciclo histórico en el Gobierno. Sucre: *Correo del Sur*, 24 jan. 2017. Disponível em: https://correodelsur.com/politica/20170124/ choquehuanca-cierra--ciclo--historico-en-el-gobierno.html. Acessado em 18 julho de 2025.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20921

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

A boca do canhão colonial: leituras feministas e queer de Tybyra para explodir a política internacional

Jimmy Casas Klausen
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: jcklausen@puc-rio.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8357-199X

Tchella Fernandes Maso
Universidade Federal de Roraima (UFRR) / Universidade de Brasília (UnB)
Brasília, Distrito Federal, Brasil
E-mail: tchella.maso@unb.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4453-6902

Daniel Sebastián Granda Henao
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil
E-mail: danielhenao@ufgd.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8708-3707

Resumo: A retomada contemporânea de Tybyra é ponto de partida analítico para refletir sobre como perspectivas feministas e queer podem ser mobilizadas para re-interpretar uma cena colonial de exter-

mínio da diversidade. Argumenta-se que a colonização incidiu não apenas sobre territórios e formas de governo, mas também sobre corpos, desejos e modos de existência, produzindo violências que continuam a atravessar experiências indígenas contemporâneas. Nesse contexto, a emergência pública de coletivos indígenas LGBTQIA+ permite identificar tanto ressonâncias quanto tensões entre essas mobilizações e diferentes campos dos estudos de gênero e sexualidade. Enquanto as perspectivas de/contracoloniais oferecem ferramentas para compreender a persistência da colonialidade e os processos de retomada e resistência, os feminismos e a teoria queer contribuem para problematizar as relações entre poder, corpo, gênero e sexualidade. Ao mesmo tempo, experiências e epistemologias indígenas desafiam categorias universalizantes e deslocam pressupostos centrais desses campos teóricos. Conclui-se que a articulação entre povos indígenas, gênero e sexualidade constitui um campo emergente de reflexão capaz de ampliar os repertórios analíticos da política global e abrir caminhos para leituras múltiplas das lutas contemporâneas por existência, território e autodeterminação.

Palavras-chave: povos indígenas; feminismos; queer; colonialidade; interseccionalidade.

The mouth of the colonial cannon: feminist and queer readings of Tybyra to explode international politics

Abstract: The contemporary reclaiming of Tybyra serves as an analytical starting point for reflecting on how feminist and queer perspectives can be mobilized to reinterpret a colonial scene of the extermination of diversity. We argue that colonization affected not only territories and forms of governance, but also bodies, desires, and modes of existence, producing forms of violence that continue to shape contemporary Indigenous experiences. In this context, the public emergence of Indigenous LGBTQIA+ collectives allows us to identify both resonances and tensions between these mobilizations and different fields of gender and sexuality studies. While de/countercolonial perspectives provide tools for understanding the persistence of coloniality and processes of reclamation, resistance, and re-existence, feminist and queer theories contribute to problematizing the relationships among power, body, gender, and sexuality. At the same time, Indigenous experiences and epistemologies challenge universalizing categories and unsettle core assumptions within these theoretical traditions. We conclude that the articulation of Indigenous peoples, gender, and sexuality constitutes an emerging field of inquiry capable of expanding the analytical repertoires of global politics and opening pathways for multiple readings of contemporary struggles for existence, territory, and self-determination.

Keywords: Indigenous peoples; feminisms; queer; coloniality; intersectionality

La boca del cañón colonial: lecturas feministas y queer de Tybyra para estallar la política internacional

Resumen: La recuperación contemporánea de Tybyra constituye el punto de partida analítico para reflexionar sobre cómo las perspectivas feministas y queer pueden ser movilizadas para reinterpretar una escena colonial de exterminio de la diversidad. Se argumenta que la colonización incidió no sólo sobre territorios y formas de gobierno, sino también sobre cuerpos, deseos y modos de existencia, produciendo violencias que continúan atravesando las experiencias indígenas contemporáneas. En este contexto, la emergencia pública de colectivos indígenas LGBTQIA+ permite identificar tanto resonancias como tensiones entre estas movilizaciones y distintos campos de estudios sobre género y sexualidad. Mientras las perspectivas de/contracoloniales ofrecen herramientas para comprender la persistencia de la colonialidad y los procesos de recuperación, resistencia y reexistencia, los feminismos y la teoría queer contribuyen a problematizar las relaciones entre poder, cuerpo, género y sexualidad. Al mismo tiempo, las experiencias y epistemologías indígenas desafían categorías universalizantes y desplazan presupuestos centrales de estos campos teóricos. Se concluye que la articulación entre pueblos indígenas, género y sexualidad constituye un campo emergente de reflexión capaz de ampliar los repertorios analíticos de la política global y abrir caminos para lecturas múltiples de las luchas contemporáneas por la existencia, el territorio y la autodeterminación.

Palabras clave: pueblos indígenas; feminismos; queer; colonialidad; interseccionalidad.

Recebido em: 24/11/2025
Aceito em: 15/07/2026

INTRODUÇÃO

Tibira era o nome dado aos tupinambás definidos pelos cristãos colonizadores como "sodomitas" (Mott, 2010, p. 278; Picq; Tikuna, 2019). Valendo-se dessa referência, Juão Nyn, multiartista potiguara escreve em 2020 "Tybyra: uma tragédia indígena brasileira/*Tywyrá: ymã mba'e wai nhandewa regwa pindó reta-re*.". Nessa obra, o autor ficcionaliza o que oralmente foi difundido como primeiro caso de LGBTQIA+fobia no Brasil: um *índio*, condenado pelo uso herege de seu corpo, preso à boca de um canhão[1]. Na narrativa colonial, estamos diante de um "selvagem iníquo, impuro, e imundo", "bruto, mais cavalo do que homem" e que cometeu "sujeiras" (D'Évreux, 2007, p. 250-251). Na retomada indígena, como se denomina a literatura indígena que ocupa a história para contá-la desde sua perspectiva, Tybyra é um personagem manifesto que questiona modos únicos de viver e relacionar-se: "Mesmo sem regystro[2] formal, sem provas [...] grafadas na lógyca do homem branco, [...] Tybyra, nosso documento oral" (Nyn, 2020, p. 99).

Portanto, ao longo do texto se verá o uso de Tibira em referência àquele martirizado na invasão, como expressão de uma memória histórica e narrativa colonial, ao passo que Tybyra faz referência tanto à personagem de Nyn quanto à autoidentificação contemporânea de indígenas LGBTQIA+ em retomada de suas existências sexuais e de gênero. Essa última uma política contracolonial que constitui o pilar analítico a partir do qual refletimos sobre as contribuições feministas e queer para pensar gênero, sexualidade e povos indígenas.

A obra de Nyn é dedicada aos corpos que lutam infinitamente mais vezes para existir (2020, p. 21). Nela há uma denúncia ao que ele classifica como desmatamento, eliminação e devastação das dissidências sexuais e de gênero nos mundos indígenas (Nyn, 2020, p. 100). O processo violento simbolizado pela *boca* do canhão é reconfigurado na obra: da dizimação retoma-se a possibilidade. Do aparato militar à dimensão corpórea, fundamental à vocalização e fonte de prazer. Nas palavras de Nyn, "eu escrevi Tybyra pra que a gente possa habitar novos lugares, não mais a boca do canhão, mas eu também queria que [...] essa boca fosse apontada para outras bocas" (apud Dantas, 2025, p. 81)

E se apontássemos a boca de Tybyra para os estudos feministas e queer? Há nesses premissas e categorias que podem ser retomadas para compreender os povos indígenas em sua multiplicidade? Nossa resposta é sim, tecida por articulações teóricas, literárias e vivenciais que nos exigem indagar: O que a teoria queer e as teorias feministas de/contracoloniais

1 Nyn usa como referência a narrativa colonial do frade francês Yves D'Évreux, em "História das coisas mais memoráveis acontecidas no Maranhão nos anos 1613 e 1614", especificamente o capítulo: "De um índio, condenado à morte, que pediu o batismo antes de morrer" (2007, p.250)

2 O uso do "-y" remete à sexta vogal usada nas línguas do tronco tupi e é usado segundo Eliane Potiguara (2020) como um personagem que aos poucos é oprimido pela língua portuguesa.

contribuem para a reflexão sobre dissidências indígenas? O que essa reflexão nos diz sobre formas de exercício do poder no âmbito da política global? Nos interessa apreender como gênero, etnia e sexualidade constituem uma norma que afeta não só sujeitos colonizados, mas estrutura a política global.

Estabelecendo um diálogo entre abordagens feministas, queer e as experiências indígenas nos detemos nas "tensões" e "ressonâncias", no sentido de que Haraway define o conhecimento situado (1995, p. 29). O que motiva esse artigo, eminentemente teórico, é nossa posição como pessoas que fazem pesquisa e extensão na área de "Povos Indígenas e Política Global", com particular interesse em relação aos estudos do sexo, do sexual, do gênero e da sexualidade.[3] Dentro das nossas limitações e atentas aos privilégios de acadêmicas universitárias branco-mestiças, lutamos para que a descolonização não seja uma metáfora (Tuck; Yang, 2012). A agência das pessoas com as quais trabalhamos exige-nos um constante esforço para refletir sobre nossa prática acadêmica e como ela se comunica com a experiência vivida.

Compreendemos a retomada de Tybyra, como uma "emergência etnográfica", um acontecimento que convoca e faz emergir aspectos que não haviam sido considerados (Diez, 1996 apud Bullen, 2013, p. 96). Seja a literatura contra a colonialidade e o colonialismo, sejam os estudos feministas e queer, nenhum sozinho parece considerar o desmatamento das dissidências sexuais e de gênero denunciadas por Nyn. Algumas ocupações recentes do movimento indígena nos servem de inspiração, em particular o crescimento do Coletivo Tybyra, em seu exercício de visibilizar a diversidade sexual e de gênero entre os mais de 390 povos indígenas no Brasil.

O Coletivo Tybyra é uma articulação pluriétnica criada em 2019 em resposta à invisibilização das existencias indigenas sexo-diversas e em resposta ao agravamento das violências coloniais, racistas e LGBTfóbicas que atingem seus corpos e territórios (Coletivo Tybyra, 2026). Ele atua na incidência política, formação, produção de materiais, construção de redes de cuidado e participação em espaços nacionais e internacionais, como o Acampamento Terra Livre (ATL), a COP30 e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O coletivo integra um movimento mais amplo de retomada da auto-organização de indígenas dissidentes de gênero e sexualidade, articulando-se com iniciativas regionais como a Juventude Indígena da Diversidade Guarani Kaiowá (JUIND), o Coletivo Apaîé, o Coletivo Caboclas, o Coletivo Mboi Pinima, o Coletivo Miriã Mahsã, o Coletivo Sîni (Terena LGBT+) e outras organizações que articulam as agendas de povos indígenas, gênero e sexualidade em diferentes territórios do Brasil. Nesse

3 As autoras integram o Grupo de Pesquisa Povos Indígenas e Política Global (CNPq), a Rede Colaborativa de Pesquisa Arandu – Povos Indígenas, Gênero e Sexualidades e o INCT Caleidoscópio – Instituto de Estudos Avançados em Iniquidades, Desigualdades e Violências de Gênero e Sexualidade e suas Múltiplas Insurgências. O artigo resulta de pesquisas desenvolvidas no âmbito dessas iniciativas e de uma colaboração contínua com o Coletivo Tybyra e com a JUIND – Juventude Indígena da Diversidade Guarani Kaiowá.

processo há tanto o fortalecimento de coletivos autônomos, como reivindicações junto ao Estado em prol do acesso à direitos, nos territórios, aldeias e cidades. Um exemplo dessa articulação é a criação da coordenadoria de políticas para indígenas LGBTQIA+ do Ministério dos Povos Indígenas em 2023.

Em junho de 2025, na maior Parada do Orgulho LGBTI+[4] do mundo, corpos e vozes indígenas ocuparam a Avenida Paulista entre as quase cinquenta mil pessoas presentes. Representantes das etnias Pataxó, Xokleng, Pankará, Kaingang, Potyguara, Boe-Bororo, Guarani Mbya, Guajajara, entre outras, afirmaram publicamente sua existência, a defesa dos territórios ancestrais e a centralidade da justiça climática (Belmont, 2025). Algumas semanas depois, em Brasília, o movimento indígena levou às ruas o trio "Indígenas LGBTQIA+: nossa voz, nossa história", com a inscrição "o primeiro caso de LGBTfobia no Brasil foi contra um indígena" (Maso; Dias, 2025). Além destas manifestações, desde 2022, no Acampamento Terra Livre (ATL)[5], coletivos de distintos povos têm ocupado esse espaço de encontro intercultural e político para defender e reivindicar sua existência, diversidade e direitos como Tybyras. Esses episódios recentes expressam um marco histórico: a emergência pública de coletivos indígenas que articulam gênero e sexualidade como dimensões inseparáveis da luta política.

Para o entendimento convencional das Relações Internacionais (RI), a expansão da sociedade internacional organiza um sistema de Estados, anteriormente europeu, que se tornou global durante a onda de descolonização pós-Segunda Guerra Mundial. Embora tal sociedade internacional expandida contemplasse apenas Estados – e não povos indígenas – (Keal, 2003), desde 1970 estes iniciaram uma "revolução sutil" na política internacional que culminou em 2007 na aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (Lightfoot, 2016). Seu protagonismo em torno desta autorizou um novo tipo de ator na ONU que não se configura como Estado ou sociedade civil (Lightfoot, 2016). Em que pese a crescente percepção dos povos indígenas como atores internacionais, argumenta-se que os Estados e o sistema internacional mantêm relações coloniais com os povos indígenas (Urt, 2016) apesar da mudança nas últimas décadas em direção ao "reconhecimento" pró-indígena no Norte Global (Coulthard,

4 O uso das siglas aparece como são veiculadas nos diferentes movimentos e atividades. No governo federal e nas políticas do movimento indígena realizadas em parceria com o Estado, entre 2023 e 2026, se utiliza a sigla LGBTQIA+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans/Travestis, Queer, Intersexo, Assexuais/Agênero e Mais outras identidades sexuais e de gênero). Na carta manifesto de indígenas de 2024, aparece no título a sigla LGBTQIAP+ (incluindo pansexuais), mas no corpo do texto aparece a versão mais usual, sem o "P", o que indica que não há um consenso. Além disso, indígenas informam que o uso da sigla é feito de forma heurística, em prol do acesso a direitos, não significando uma marcação de identidade em uma ou mais letras, por isso também no texto usamos "diversidade" para abarcar o grupo.

5 O ATL é a maior assembleia do movimento indígena no Brasil, que em 2026 completou sua 22ª edição. Informações detalhadas sobre os temas de cada edição e os documentos com a síntese dos debates e proposições podem ser encontradas no site da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

2014), e da eleição de um presidente indígena e da criação de constituições plurinacionais no Sul (Delgado, 2021). É nesse contexto contraditório que o protagonismo crescente de mulheres indígenas (Picq, 2017), e coletivos indígenas LGBTQIA+ (Silva, 2016) surgem como força transformadora da concepção hegemônica do internacional.

Partimos da compreensão que "povos indígenas"[6] são uma mobilização pluriétnica e uma identidade política aberta, flexível e relacional, capaz de sustentar tanto alianças internacionais quanto afirmações territoriais singulares. Essa abertura conceitual e política permitiu o florescimento de novos sujeitos e agendas no interior do movimento — entre eles, as mulheres e os coletivos das diversidades, que reconfiguram o protagonismo na esfera pública e ampliam as formas de reivindicação política.

Nesse contexto, e parafraseando Viveiros de Castro, se existe algo que cabe às RI não é explicar as dissidências sexuais e de gênero indígenas, mas multiplicar mundos: "não podemos pensar como os índios, podemos, no máximo, pensar com eles" (2015, p. 231). Desde essa premissa, as autoras, motivadas pela emergência da retomada indígena manifestada pela obra Tybyra de Nyn, pela participação de coletivas indígenas nas paradas LGBTQIA+ e agendas específicas no ATL, se voltam a uma costura que conecta abordagens feministas e queer a essa realidade. Não temos interesse em classificar essas manifestações indígenas como feministas ou *queer*, mas retomar alguns conceitos desses campos que nos apoiam a interpretar a intersecção entre povos indígenas, gênero e sexualidade e questionar as formas usuais de compreender a política internacional.

Partindo da noção de conhecimento situado e da retomada contemporânea de Tybyra como provocação analítica, na próxima seção, caracterizamos aquilo que denominamos boca do canhão colonial; em seguida, exploramos as ressonâncias e tensões produzidas pelo diálogo com os feminismos e, posteriormente, com a teoria queer.

A BOCA DO CANHÃO E O CONVITE CONTRACOLONIAL

Geni Núñez (2023) memorializa as cartas jesuíticas da missão colonial catequizadora, nas quais também há registro das desobediências indígenas contra a violência das invasões, que continua a se reproduzir hoje. Entre as formas com que esta violência segue sendo reproduzida, destacam-se a imposição da monogamia e da heterossexualidade compulsória, bem como

6 A organização de diversos povos sob a designação comum de "povos indígenas", e não como etnias diferenciadas ou minorias subnacionais, é fruto de intensas articulações trans-regionais e internacionais (Lightfoot, 2016). Essa categoria política emergiu do diálogo entre experiências de colonização, resistência e autodeterminação, constituindo-se como uma insurgência de forças e práticas com capacidade de perturbar as formações políticas modernas (Pratt, 2007; Shaw, 2008).

o adestramento dos corpos para se encaixarem nos padrões binários eurocristãos[7]. Nesse contexto, Núñez (2023, p. 27-28) interpela:

> para contracolonizar [...] precisamos reconhecer que é justamente em nome do bem, da família e do amor que a maior parte das violências se perpetua. [...] descolonizar o pensamento gira em torno desse gesto de termos certa desconfiança em relação àquilo que nos ensinaram que era justo e correto.

O convite para desconfiar do que é dado como natural se justifica, porque as diversidades e dissidências sexuais e de gênero são atravessadas pelo colonialismo. Este impôs-se de forma violenta sobre as sociedades indígenas há mais de 500 anos, e hoje sobrevive como um sistema de desigualdades de poder baseado em hierarquias raciais (Quijano, 2000), sexuais (Lugones, 2008; Curiel, 2009), epistêmicas (Lander, 2005), com a natureza (Escobar, 2005) e outros tantos âmbitos da vida. Seu efeito é homogeneizar as formas de ser e se expressar como corpo, fazer política e produzir conhecimento.

A crítica e contestação ao colonialismo não é algo recente. Há diversas perspectivas, correspondentes a outros momentos históricos e sistemas de conhecimento situados que tem confrontado a colonização (o ato de invasão e submissão), o colonialismo (a prática política de instaurar e manter povos e territórios subjugados a um poder externo para seu espólio) e a colonialidade (a presença viva do legado do colonialismo), tais como o anti-colonialismo (e.g., Fanon, 2005); o pós-colonialismo (Mohanty, 1984) e a decolonialidade (Quijano, 2000).

Para além dessas, há propostas enraizadas no pensamento e sentimento de autorias dos povos indígenas e de comunidades tradicionais localizadas na América Latina, tais como as de Nyn e Núñez, numa perspectiva contracolonial, cuja expressão é de "resistência, confronto e luta" (Tupinambá; Fraser, 2024, p. 113) diante da persistência das práticas coloniais contemporâneas. Para o mestre quilombola Antônio 'Nego' Bispo dos Santos:

> Se você foi colonizado e isso te incomoda, você vai precisar lutar para se descolonizar e descolonizar os seus. Isso é a função da decolonialidade. Eu sou quilombola, eu não fui colonizado. Porque, se eu tivesse sido colonizado, eu seria um negro incluído na sociedade brasileira. Então, no meu caso, eu tenho que contracolonizar – contrariar o colonialismo. (...) O colonialismo está aí vivente, cada vez mais sofisticado (*apud* Abud, 2023, n.p.).

7 Referimo-nos à literatura que identifica o cristianismo como um dos fundamentos epistemológicos da modernidade europeia, responsável pela consolidação do binarismo de gênero, do dimorfismo sexual, da heterossexualidade compulsória e da família monogâmica como instituição voltada à reprodução social e à manutenção da herança patrimonial (Lugones, 2008; Núñez, 2023).

Assim, uma perspectiva contracolonial traz à tona que povos e comunidades têm resistido e lutam constantemente contra a homogeneização colonial. Estes exercem sua autonomia e autodefesa territorial – o fundamento material e cosmológico da vida coletiva –, mantendo e reinventando seus modos e costumes, saberes, cosmovisão e organização próprias (Tupinambá; Fraser, 2024). É nessa reinvenção e retomada que podemos localizar também a luta pelo reconhecimento da existência de diversidades sexuais indígenas, como a de Tybyra.

Para esta perspectiva, o colonialismo nunca conseguiu apagar completamente os povos indígenas, seus sentimentos e pensamentos. Sendo assim, a resistência e luta continuam e dá-se o confronto pela não repetição das ações e práticas coloniais. Isso também implica uma retomada de consciência sobre as origens indígenas e negras de muitas comunidades, de reidentificação e reconstrução dos imaginários, contrapondo-os aos do assimilacionismo. Nesse sentido, podemos pensar com Ailton Krenak (2020) também na desconexão entre as pessoas e seus habitats, com a natureza e todos os seres presentes no mundo, que está na raiz dos problemas contemporâneos. Portanto, o território possui um papel fundamental como agente da comunidade, em torno do qual se pode exercitar a autonomia e florescer.

O colonialismo moldou modos de vida e relações indígenas, incluindo suas próprias interpretações sobre o que hoje chamamos de identidades de gênero e sexualidade. Desvelar as artimanhas do poder colonial é um ato cotidiano de questionamento que permite identificar formas de dominação e construir caminhos de subversão por meio de projetos coletivos de vida. Em sentido paralelo ao convite de Nyn de apontar a boca do canhão colonial para outros lugares e tempos, Krenak (2020) clama por "adiar o fim do mundo", dos mundos ameaçados por essa matriz colonial do poder em suas múltiplas dimensões, incluindo a própria constituição da política internacional. Assim, as experiências indígenas de gênero e sexualidade tensionam as narrativas hegemônicas globais, mostrando a multiplicidade de um grupo social que não se adequa aos moldes estatais cisheteropatriarcais e desafia, inclusive, discursos científicos críticos, como apresentaremos a seguir.

FEMINISMOS, GÊNERO E INTERSECCIONALIDADE

Há uma grande variedade de modos pelos quais indígenas mulheres e dissidências sexuais e de gênero se relacionam com o feminismo (Maso; Selis, 2023; Sacchi, 2003). Entre eles, a emergência contemporânea de coletivos indígenas articulados em torno do gênero e da sexualidade encontra nos feminismos interlocuções importantes. Neste item, o reflexivismo e o conhecimento situado, ambos característicos da produção teórica feminista, são provocados à dialogar com as especificidades históricas, territoriais e cosmológicas dos povos indígenas.

O diálogo entre feminismos e povos indígenas exige atenção às autoras críticas do colonialismo e da colonialidade acerca dos limites de categorias apresentadas como universais. Nesse sentido, Mohanty (1984) critica a tendência de feminismos ocidentais de produzir imagens homogêneas das mulheres do chamado Terceiro Mundo, apagando diferenças em nome de categorias universais. Para a autora, esse movimento reproduz uma lógica colonial ao transformar sujeitos múltiplos em objetos de conhecimento produzidos a partir de referenciais externos. Isso inclui o risco de reduzir o outro a "o mais violentado" ou "sem autonomia", um processo de re-vitimização que impede reconhecê-lo em sua complexidade. Para Curiel (2009), a transformação política passa pela construção autônoma de conhecimentos e interpretações produzidas desde as margens da ordem colonial. Segundo a autora, isso não significa aderir à uma identidade fixa, mas mobilizá-la como estratégia e posicionamento.

Em perspectiva similar, diferentes autoras apontam que o "gênero", quando utilizado de forma isolada, expressa uma perspectiva marcada pela branquitude (Bento, 2022; Lugones, 2008; Walsh, 2015). Dentre essas leituras, Bento, ao analisar escravizadas no Brasil do século XIX, afirma que a classificação racial limita a ocupação da categoria gênero, já que esta era um atributo de humanidade e as enegrecidas não eram consideradas mulheres, assim: "A raça torna-se um tipo de checkpoint, um controle, que irá definir quem poderá entrar na categoria gênero" (Bento, 2022, p. 18). Catherine Walsh (2015), por sua vez, faz uma crítica à noção ocidental de gênero afirmando que ela é etnocêntrica, por tratar como universal uma experiência particular de raça, etnia e classe. A autora sugere, em compasso com os feminismos decoloniais, que qualquer luta pela igualdade de gênero deve ser acompanhada de um movimento antirracista.

Para Lugones (2008), tais dinâmicas expressam a "colonialidade de gênero", que transformou a organização política e econômica dos povos colonizados, bem como suas formas de compreender os corpos, as diferenças e as relações sociais. A imposição colonial difundiu uma visão específica de gênero, baseada no dimorfismo sexual e na hierarquia entre homens e mulheres, articulada a processos de racialização, exploração econômica e controle da sexualidade. Nessa perspectiva, o sistema colonial produz desigualdades que afetam corpos feminizados e que persistem de modos específicos até a atualidade[8]. Por consequência, qualquer trabalho que envolva grupos afetados pelo processo de colonização exige uma abordagem interseccional, pois desloca a mulher, no singular, como sujeito do feminismo.

Patricia Hill Collins (2022) entende a interseccionalidade não apenas como um conceito ou paradigma, mas como uma teoria social crítica em elaboração, capaz de oferecer interpretações do mundo que escapam da compartimentação. Ao articular desigualdade, justiça

8 Algumas leituras como a de Segato e Cabnal fazem menção ao "patriarcado de baixa intensidade" ou "patriarcado ancestral" para afirmar que a dominação masculina não é apenas uma questão colonial. Ver Walsh (2015).

social e mudança social em um mesmo vocabulário, a interseccionalidade amplia a análise das conexões entre colonialismo, patriarcado, racismo, nacionalismo, capitalismo neoliberal, cisheteronormatividade e outras formas de expropriação. Mais do que um exercício de elites acadêmicas, essa perspectiva exige processos dialógicos, coletivos e ecológicos de democratização do conhecimento, de modo que sua potência crítica se traduza em práticas voltadas à transformação social.

No caso das mulheres indígenas, é recorrente a advertência de que, antes de serem mulheres, são indígenas. O mesmo ocorre com o movimento indígena LGBTQIA+: a anterioridade e a força de ser indígena — vocativo coletivo e referência a povos afetados pela colonização — precede a identificação como dissidência sexual. Tybyra pode ser lido como uma retomada interseccional justamente por reivindicar existências que não se acomodam ao que foi instituído pela matriz colonial de poder. Essa chave analítica é central para interpretar a denúncia de Nyn acerca do desmatamento e daqueles que sofrem múltiplas opressões. Ao sugerir que a boca do canhão pode apontar para outros lugares e possibilidades, Nyn recupera Tybyra como identidade ancestral, justamente como uma forma de não aderir acriticamente às siglas ocidentais e construir referências próprias. É uma retomada de sentidos políticos e produção de inteligibilidade.

Como destaca Bento (2024), a interseccionalidade não se trata de um somatório de opressões, não é afirmar que alguém é "índio", "gay" e "morador da cidade" ou "mulher", "indígena", "trans", "aldeada". Trata-se de um processo dinâmico e imbricado, no qual sistemas de dominação e exploração se articulam e produzem experiências específicas. A percepção de anterioridade do "ser indígena" evoca uma experiência coletiva a partir das quais as demais identificações – sendo elas efeitos da modernidade e da colonialidade – são possíveis. As vivências variam conforme a posição social de cada grupo (Ribeiro, 2019). É essa posição que determina quem é reconhecido como humano e, portanto, quem tem acesso real à democracia e ao desenvolvimento econômico.

Ao refletir sobre as experiências de Tybyra, é preciso mobilizar feminismos atentos à multiplicidade de existências e aos profundos impactos gerados pela violência e o extrativismo colonial. Os feminismos podem ser compreendidos como perspectivas teóricas derivadas de um incômodo em relação às desigualdades que afetam corpos marcados pelas normas de gênero (Butler, 2017). Podem, ainda, ser percebidos como processos reflexivos, cotidianos, práticos e encarnados (Zalewski, 1996) que não podem ser restritos às experiências de mulheres cis. Núñez (2023; 2025) lembra que as noções modernas de homossexualidade e heterossexualidade são categorias exógenas, manejadas violentamente desde 1492; enquanto Fernandes (2025) evidencia a centralidade da heterossexualidade compulsória na colonização das sexualidades indígenas.

Para superar a narrativa do feminismo em "ondas", em geral iniciadas em países centrais, os estudos feministas e de gênero podem ser percebidos como redemoinhos, que surgem em diferentes tempos e espaços (Chaparro Martínez; Salazar Pantoja, 2022). Portanto, dialogam com práticas políticas indígenas de corpos sexuados que se mobilizam para questionar e superar hierarquias de gênero (Gargallo, 2014). Nessa perspectiva, importa menos a identificação com o feminismo e mais os modos pelos quais determinados grupos sociais se organizam para desmantelar relações históricas de poder que naturalizam a diferença sexual e o desejo heterossexual. Há, portanto, uma multiplicidade de enunciações que se erguem contra os patriarcados, as classificações coloniais de sexo e gênero, a heterossexualidade compulsória, a cisnormatividade e a divisão sexual do trabalho, das quais também podemos analisar as recentes mobilizações em torno de Tybyra.

A investigação feminista surge da crítica ao sujeito universal (androcêntrico) e significa uma "revolução antropológica" ainda inconclusa no sentido da multiplicação do que é o humano (Kristeva, 2019) e das relações entre alteridades terrestres[9] (Haraway, 2023). Nesse sentido, os Tybyras, como têm se autodenominado indígenas em dissidência à cisheteronormatividade, podem ser lidos desde a ampliação dos modos de habitar o corpo e o mundo, em profunda relação com o território e demais seres. No Manifesto Indígena LGBTQIAP+ afirmam: "Nossa identidade LGBTQIA+ INDÍGENA não é contemporânea, não é moda. Nós existimos e resistimos na luta pela terra desde o princípio. Nós somos herdeiras do legado de Tibira" (APIB, 2024). Tal afirmação radicaliza quem é o sujeito do feminismo, ampliando-o ontologicamente na relação entre humano-ancestral-território.

As epistemologias feministas, aliadas a metodologias indígenas (Smith, 2018) e interseccionais (Collins, 2022) partem, assim, do entendimento de que o conhecimento é situado e corporificado, constituído nas relações concretas entre corpos, territórios e experiências, de modo que a ciência não pode ser separada das marcas e potências de quem a produz (Haraway, 1995). Essa virada epistemológica desloca o ideal de neutralidade e sustenta a horizontalidade como princípio ético e metodológico, valorizando a "perspectiva das protagonistas"[10] e a pluralidade das formas de enunciação (Castañeda Salgado, 2019).

Nesse horizonte, a noção de lugar de fala (Ribeiro, 2019) é um desdobramento político, capaz de desmantelar leituras subjetivistas e despolitizadas (Carvalho, 2001) que reproduzem o privilégio branco e silenciam as vozes subalternizadas. A potência da retomada de Nyn advém também de seu lugar como indígena Tybyra. Como destaca Ribeiro (2019), toda

9 A autora chama a atenção para sujeitos não só humanos, mas habitantes da terra, como fungos, minhocas, montanhas e seres encantados que possuem status de igualdade nas relações que constituem a vida no planeta terra (Haraway, 2023).

10 Castañeda Salgado (2019) afirma que o conhecimento feminista deve ser produzido a partir da agência e inter-relação entre as pessoas envolvidas no acontecimento estudado, que não se trata da perspectiva da pesquisadora, mas das envolvidas na situação que configura a pesquisa.

pessoa possui um lugar de enunciação, e identificá-lo é indispensável para enfrentar hierarquias, desigualdades, racismo e sexismo.

As abordagens que trabalham em colaboração com povos indígenas precisam deslocar a centralidade epistêmica da pesquisadora vinculada a uma instituição moderna, o que envolve questionar lógicas neoliberais, produtivistas e de autoria individual em busca de saberes compartilhados e tecidos no encontro. Nessa direção, a proposta epistemológica de Kovach (2021) reforça a relação entre epistemologias feministas e povos indígenas afirmando que modos de conhecer são inseparáveis das relações que os constituem. Sua defesa de uma epistemologia que é, simultaneamente, cotidiana e relacional, aproxima-se de leituras feministas que reconhecem que a produção de conhecimento emerge do vínculo e da experiência situada. Ao enfatizar que não há método sem epistemologia, e que esta é indissociável da vida coletiva e dos mundos que a sustentam, Kovach contribui para desafiar a pretensão universalista do conhecimento ocidental e evidencia a necessidade de que pesquisa e ética caminhem juntas. O que deve orientar a investigação é o "*self-in-relation*" (Kovach, 2021, p. 55): um modo de produzir conhecimento atento às interdependências, às responsabilidades e àquilo que se transforma no encontro.

Junto ao caráter situado, relacional e emocional do conhecimento, é necessário desenvolver uma reflexividade profunda, que não se limite ao plano individual, mas emergente das conexões estabelecidas entre os grupos envolvidos no ato de conhecer e dos questionamentos dirigidos aos lugares de privilégio e às formas de reprodução da opressão. Assim, a investigação feminista, segundo Haraway (1995) é provisória e politicamente engajada, orientada por um processo de emancipação e construção de redes alternativas de produção de significados e corpos. Essa perspectiva aproxima-se do que Cusicanqui (2018, p. 80) denomina uma "igualdad de inteligencias y poderes cognitivos —que ciertamente se pueden expresar en una diversidad de lenguas y epistemes".

A partir dessa postura, Tybyra, seja como personagem da obra de Nyn, seja como referência mobilizada nas lutas políticas contemporâneas, pode ser interpretado como uma manifestação de poder cognitivo que reivindica a possibilidade de compreender e nomear experiências de gênero e sexualidade a partir de outras epistemes e genealogias. Isso exige uma forma de conhecimento acadêmico aberto ao diálogo entre diferentes mundos e comprometida com a tarefa de conhecer o outro em seus próprios termos[11] (Viveiros de Castro, 2015). Tal reflexividade epistemológica é pertinente à projetos de colaboração com povos indígenas a partir de uma crítica à colonialidade, ao patriarcado em suas múltiplas atuações, à LGBTQIA+-fobia e ao racismo, valorizando os lugares de enunciação múltiplos. Isso exige uma abertura, 'des-aprendendo' e questionando, inclusive, aspectos estruturantes do conhecimento feminista, como o conceito de gênero (Espinosa Miñoso et al., 2013).

11 Aquilo que foi mencionado na introdução como "pensar com" (Viveiros de Castro, 2015).

Portanto, leituras acadêmicas com Tybyra devem vir acompanhadas de algo fundamental nas epistemologias feministas que é o seu engajamento político. O desafio não é apenas realizar essa interpretação atenta das complexas relações dos sistemas de opressão corporificados pelos sujeitos, individuais e coletivos, com os quais a pesquisa se envolve. A teoria crítica interseccional está orientada à construção de alternativas, mas como já foi mencionado, estas não emergem de um grupo esclarecido ou ilustrado, senão da profunda interação e respeito pelos vários mundos que se relacionam.

Outra dimensão relevante para essa discussão, proposta por Verónica Gago (2020), é a centralidade do desejo como força política, não como afeto individual, mas como energia coletiva que se realiza em movimento. Para a autora, a "potência feminista" implica uma teoria alternativa do poder, fundada na indeterminação do possível. Em vez de conceber o poder como atributo ou posição, trata-se de compreender que não sabemos do que somos capazes até experimentar o deslocamento dos limites que nos foram impostos como naturais e que organizam nossa obediência. Trata-se de um convite para construir e experimentar a vida em comum, algo já constituinte do movimento indígena e que se torna fundamento contra a expropriação e a privatização da vida. Essa formulação é particularmente interessante, pois aproxima o desejo de processos de criação e reinvenção, no sentido de ativações políticas que produzem outros mundos, outras formas de relação e outras gramáticas de existência. Tybyra, pode ser lido desde essa chave: para além de sua concretude histórica, ele é feito símbolo de mobilização ou parte do desejo de lutar contra a LGBTQIA+fobia que afeta indígenas de modo específico, reorganizada pelo racismo.

Souza (2019) destaca a agência dos corpos reunidos, mas também dos corpos alvo de feminicídios, corpos mortos que ativaram a memória e a mobilização. Tybyra é este assassinado pela normalização dos corpos levada a cabo pela empreitada colonial, mas também é o corpo morto ativado como representante do que não se conforma. No caso dos povos indígenas, soma-se a essa agência, aquelas ativadas pela ancestralidade, pelas relações interespecíficas, mas também na relação com encantados, seres além-humano e bem-mais-que-humanos (Viveiros de Castro, 2015). Isso se evidencia na retomada contemporânea de Tybyra, cuja memória ancestral é mobilizada como prática de contracolonização, reabrindo possibilidades de nomeação, pertencimento e existência historicamente interditadas pela ordem colonial, em defesa de uma "Terra Livre" e "feliz" (APIB, 2024).

Os feminismos oferecem aportes centrais ao deslocarem o conhecimento de qualquer pretensão de neutralidade e evidenciarem seu caráter situado, relacional e corporificado. A crítica ao sujeito universal e à racionalidade moderna e colonial permite reconhecer epistemologias indígenas como interlocutoras legítimas, enquanto a interseccionalidade explicita a imbricação entre colonialismo, racismo, cisheteronormatividade e exploração econômica nas experiências de mulheres e dissidências indígenas. Aliada à crítica à colonialidade do gênero,

essa perspectiva ressoa com a noção de desejo como força política, capaz de inventar re-existências contra a privatização da vida, incorporando agências mais-que-humanas e relações interespecíficas que expandem o político para além das categorias ocidentais.

POVOS INDÍGENAS, O SEXUAL E TEORIA QUEER

"Longe das obvyedades sensacyonalystas
que unem sygnyfycados de ontem com as noções de agora (...)"
Nyn, 2020, p. 99.

Lauren Berlant e Michael Warner (1995) perguntaram "O que a teoria queer nos ensina sobre X?" — em que *X* pode substituir qualquer objeto, ideia, relação, ato ou personagem. O que a teoria queer, então, ensina sobre Tibira? E o que ela ensina sobre a retomada de Tybyra? De fato, impulsionada por uma autocrítica constante, a teoria queer não ensina uma única lição sobre Tibira/Tybyra. O intuito aqui é destacar como a teoria queer revela as artimanhas do poder presentes em projetos políticos que se conjugam em torno da produção da identidade e da diferença.

No momento da sua emergência, a teoria queer visou se distinguir da abordagem acriticamente afirmativa dos Estudos Lésbicos e Gays (Lauretis, 1991), abordagem que buscou uma identidade e um desejo homossexuais coerentes em qualquer cultura ou época histórica. A teoria queer questionou o pressuposto essencialista da homossexualidade universal. Neste sentido, mobiliza-se o argumento de Michel Foucault (1999) sobre o nascimento da categoria 'homossexual' na Europa de 1870. De acordo com tal argumento, acusados de sodomia nos séculos anteriores não seriam iguais aos 'homossexuais'. Como aponta Sedgwick (1990, p. 25): "atos genitais idênticos significam coisas muito diferentes para pessoas diferentes". A análise crítica enfatiza a diferença *entre* sodomia e homossexualidade, e também supõe diversas diferenças *dentro* de cada categoria (por exemplo, todas as lésbicas não vivenciam suas sexualidades ou seus gêneros de maneira uniforme). Então, para a teoria queer, seria historicamente impreciso chamar Tibira de 'mártir homossexual' contra a LGBTQIA+fobia.

Sendo diferença uma categoria fundamental à teoria queer, não se pode presumir os significados e a (não) valorização de atos genitais entre pessoas com pênis ou entre pessoas com vagina, ou ambos. Tampouco podem-se confundir diferenças de gênero e de sexualidade (Sedgwick, 1990, p. 30-36), que são analiticamente distintas. Assim, seria enganoso presumir que significados modernos ocidentais possam dar sentido às diferenças sexuais e de gênero indígenas. Destacando a diferença entre culturas e épocas, devemos tornar queer a própria

CC BY NC SA

frase de Sedgwick, substituindo "pessoas" por "povos": "Até atos genitais idênticos significam coisas muito diferentes para povos diferentes."

Não podemos supor que o prazer, o desejo ou a compulsão sejam a verdade universal do sexo, mas também não podemos descartá-los. Nem podemos supor que atos genitais definem categorias de pessoas fora do Ocidente moderno: Safo, Sócrates, e os praticantes da felação ritualizada do povo sâmbia da Papua-Nova-Guiné (Herdt, 2005) não são iguais às pessoas auto identificadas como LGBTQIA+. Finalmente, não se pode presumir que qualquer *diferença* de gênero e/ou de sexualidade seja igual a uma *dissidência*. O conceito de 'dissidência' tende a atribuir a um sujeito a afronta ou resistência proposital às normas ou regras sociais, o que pode não ser o caso de Tibira – mas sim de Tybyra.

Então, de acordo com a ênfase antiessencialista da teoria queer, não se pode dizer que Tibira entendia seus próprios atos genitais ou práticas de gênero como análogos ao que chamaríamos de homossexualidade, transgeneridade, ou dissidência. Esta cautela não resulta de um compromisso meramente acadêmico com o historicismo, ou de uma preocupação com a precisão cultural. Pelo contrário, a teoria queer continua sensível ao fato de que o policiamento do sexual[12] e do gênero foi central para a dominação política ocidental moderna. Dessa forma, foi possível assassinar Tibira sob a acusação de "sodomia" pois essa categoria carece de coerência (Goldberg, 1993), abrangendo tanto atos genitais não reprodutivos quanto apresentações não binárias de gênero. Neste sentido, a fobia violenta da sodomia era uma ferramenta para nomear e policiar diferenças sexuais e de gênero como dissidências propositais. Por isso, a teoria queer ajuda mais a analisar como os colonizadores instrumentalizaram a sodomia do que em entender as práticas indígenas em si.

A "sodomia" como álibi para o assassinato de Tibira nos ensina a permanecer atentas a como a diversidade de gênero e sexualidade motiva outras artimanhas do poder entre o Ocidente moderno e os povos que ele influencia, incluindo os povos indígenas. Talvez de forma inesperada, no auge do período vitoriano, quando o colonialismo europeu também estava em seu apogeu, as ciências emergentes do sexo (sexologia) e dos povos originários (etnologia/antropologia) convergiram na produção de tratados sobre as práticas sexuais "tribais". Tal "etnopornografia" apresenta a sexualidade "primitiva" com fins supostamente científicos, mas suas descrições lascivas, acompanhadas de desenhos ou fotos de corpos nus, tornavam o conteúdo tanto erótico/pornográfico quanto etnológico (Povinelli, 2002, p. 79; Massad, 2007, p. 9-11). Assim, a perseguição à sodomia passou a se associar ao interesse exotizante pela sexualidade "perversa", de modo que o entrelaçamento colonial com a sexualidade indígena envolveu tanto a repressão violenta, como no caso de Tibira, quanto a admiração por uma suposta ausência de repressão — expressa, por exemplo, em menos roupas e menos puritanismo.

12 O sexual é uma categoria mais ampla do que "sexualidade" (Foucault, 1999; Sabsay, 2016), que é um dispositivo que surgiu na Europa ocidental no século XIX para gerar e mobilizar discursos biopolíticos das ciências humanas.

Por outro lado, a partir da teoria queer, a execução não foi a única resposta da modernidade ocidental a Tibiras. Nas últimas décadas, os antigos colonizadores europeus parecem ter revertido suas posições em relação à diversidade sexual e de gênero, seguindo o que Jasbir Puar (2007) denominou "homonacionalismo": a instrumentalização da tolerância à diversidade sexual, mobilizada internacionalmente para caracterizar países com políticas e populações homofóbicas como "atrasados" ou "bárbaros".

Se a intolerância heteropatriarcal marcou historicamente as relações coloniais europeias com os povos colonizados, nas décadas mais recentes os países ocidentais e instituições internacionais passaram a resistir a essa mesma intolerância nas sociedades não ocidentais, por meio de suas relações exteriores, políticas de imigração e práticas de concessão de empréstimos (Massad, 2007). Os argumentos e até os pedidos de desculpas oficiais (Rao, 2020) que responsabilizam o colonialismo europeu pela intolerância cultural à diversidade sexual e de gênero reproduzem artimanhas do poder internacional — com efeitos que alcançam a própria "retomada" de Tibira por indígenas e LGBTQIA+, como analisaremos adiante.

Em contraste, circula o argumento de que a homo/transfobia chegou com os colonizadores — ou, alternativamente, da influência atual de igrejas evangélicas (Rao, 2020; Picq; Tikuna, 2019) — isentando nações, sociedades e governos pós-coloniais da responsabilidade por essas formas de intolerância, negando-lhes agência. Tal argumento pressupõe que os códigos penais coloniais foram estabelecidos pelos europeus sem participação nem resistência local, e que os ex-colonizados aceitam as leis anti-sodomia como expressão de valores nativos. Rahul Rao (2020, p. 45) denomina "homoromantismo" a reivindicação de que a homofobia é ocidental e colonial, nunca nativa, por retratar "o pré-colonial indígena como um tempo-espaço de tolerância irrestrita". Tanto o homoromantismo quanto a afirmação de que a homossexualidade é ocidental e nunca nativa apresentam os povos, suas histórias e suas formações culturais de maneira simplista, sugerindo que a difusão de valores associados a atos genitais flui em mão única.

O homoromantismo e o homonacionalismo, portanto, valorizam e reificam o tradicionalismo e a modernidade na dicotomia geopolítica (ex-)colonizador/(ex-)colonizado ou Norte/Sul. A teoria queer nos convida, assim, a examinar com maior cuidado as afirmações de que a homo/transfobia e/ou a homossexualidade e a transgeneridade vieram exclusivamente dos colonizadores; as próprias sociedades indígenas também podem tornar vidas como a de Tibira vivíveis ou invivíveis.

Alguns ativistas e teóricas queer buscam evitar cumplicidades coloniais e pós-coloniais ao insistir em categorias não ocidentais, isto é, em identificações do sexual e da sexualidade que não possuem correspondentes exatos na taxonomia sexual e de gênero ocidental dominante. Nessa perspectiva, tibiras tupinambás, baklas filipinxs, travestis brasileiras, muxes zapotecas ou māhūs taitianxs, por exemplo, resistem à assimilação e à tradução fora de seus contextos pré-,

CC BY NC SA

pós- e coloniais, merecendo afirmação em seus próprios termos. Essa postura pode constituir uma estratégia de resistência ao imperialismo cultural da "homonormatividade" ocidental neoliberalizada (Duggan, 2003) ou do "homocapitalismo" (Rao, 2020), que tendem a normalizar e padronizar as identidades LGBTQIA+.

No entanto, mesmo a estratégia de afirmar categorias e identidades de gênero e da sexualidade não dominantes e não ocidentais não consegue escapar das artimanhas do poder. A insistência em categorias e identidades intraduzíveis e cuidadosamente contextualizadas pode resistir à normalização neoliberal da sigla LGBTQIA+, mas contribui para uma outra lógica neoliberal, a de inclusão e padronização. A construção de um novo internacionalismo universalista de sexualidade e gênero reproduz os riscos do multiculturalismo desradicalizado (Sabsay, 2016). Mesmo sendo intraduzíveis, identificações dissidentes e práticas culturalmente distintas podem ganhar legibilidade intercultural e trans-histórica, convertendo a diversidade identitária em um internacional mais colorido e abrangente que supostamente reconhece e coleciona diferenças. Por sua vez, a multiplicação de letras e a adição do + na sigla LGBTQIA+ podem gerar efeitos despolitizantes, uma vez que o pluralismo não garante, por si só, a crítica radical das ordens sexuais e de gênero e, em certas situações, pode neutralizar a crítica queer.

Se Tibira nomeia não uma pessoa específica, mas faz referência à categoria tupinambá que designa aqueles que se envolvem em atos sexuais ou práticas de gênero não cisheteropatriarcais, o que a teoria queer nos ensina sobre essa retomada? Mesmo as apropriações indígenas de Tybyra podem se enredar nas artimanhas ocidentais do poder. A teoria queer nos ensina a sermos cautelosas diante de celebrações não-indígenas das sexualidades e expressões de gênero indígenas porque, em certos contextos políticos, o Ocidente reproduz sua dominância ora pela exclusão, ora pela incorporação da diversidade indígena — seja para fins etnopornográficos, seja para a inclusão identitária global.

A retomada de Tybyra expõe outros dilemas indígenas para além do risco de apropriação não-indígena. A estratégia de chamar Tibira de mártir da homofobia colonial corre o risco de adotar uma visão homoromântica da autenticidade indígena, como se esta fosse de alguma forma imune a ideias heteropatriarcais. Além disso, traduzir a categoria de Tybyra como homossexual ou trans significa aceitar as taxonomias ocidentais modernas de gênero e sexualidade. Essa aceitação contradiz os argumentos de algumas feministas decoloniais (Lugones, 2008) e teóricas queer pós-coloniais (Massad, 2007), que negam que "gênero" ou LGBTQIA+ sejam categorias neutras em vez de vetores da colonialidade ou da dominação internacional. Ademais, a aceitação das taxonomias ocidentais tem gerado fricção entre grupos indígenas que consideram as identidades LGBTQIA+ ou determinadas expressões identitárias indígenas LGBTQIA+ como estrangeiras à tradição ancestral. Por exemplo, o Coletivo Tybyra levou o *ballroom* — forma de dança competitiva e coletiva surgida nas subculturas dissidentes do Harlem nos anos 1980 — ao ATL de 2023, mas "causou estranheza e manifestações de algumas pes-

CC BY NC SA

soas contrárias dentro do movimento indígena, o que levou a ser suspensa nos outros anos" (Abreu, 2026, p. 34). Para esses indígenas contrários, a apropriação de categorias ocidentais, a apresentação corporal não cisgênero ou, inclusive, atos genitais não heteronormativos parecem significar a perda da cultura ancestral — sugerindo que a homo/transfobia concorre com o homoromantismo.

Por outro lado, a insistência nas taxonomias indígenas de gênero e sexualidade pode impor um tradicionalismo excessivamente rígido aos povos originários (McCallum, 2013). Por exemplo, ao aceitar Tybyra como identidade ancestral, mas rejeitar as formas modernas e internacionais de expressá-la, no âmbito LGBTQIA+, não se escolhe apenas uma formação do sexual. As possibilidades de apropriação ocidental ou de estranhamento 'tradicional' indígena não impedem que indígenas LGBTQIA+ possam mobilizar identidades ocidentais e retomar taxonomias indígenas; significam, antes, que a tarefa de apropriação, ressignificação e revalorização acarreta riscos de reabsorção na normatividade, na hegemonia e na dominação por múltiplos lados. De fato, os povos indígenas fortalecem sua agência enquanto portadores e veículos de suas culturas precisamente por meio da apropriação, adaptação e revalorização de discursos e práticas oriundos de outros povos ou de formações culturais não indígenas (McCallum, 2013).

A teoria queer nos ensina, portanto, que gênero e sexualidade funcionam como categorias analíticas úteis para compreender e promover a autonomia cultural indígena (McCallum, 2013), a despeito das genealogias ocidentais sobre essas categorias, que provocam estranhamento decolonial no campo acadêmico. De forma complementar, ensina também a importância da identificação política contextualizada. Nesse sentido, Fernandes (2017, p. 229) argumenta que, para uma pessoa indígena, "se assumir como 'gay' e 'indígena' significa um duplo ato de resistência, tanto do ponto de vista de sua sexualidade quanto de sua etnicidade", porque "quando se fala em 'homossexualidade indígena', por mais problemático que seja do ponto de vista analítico, isso subverte uma dupla camada de preconceito".

De forma similar, Qwo-Li Driskill (2010) propõe *Two-Spirit* como uma crítica em múltiplas frentes: da trans- e homofobia nas comunidades indígenas norte-americanas, da marginalização das vivências indígenas na crítica *queer of color* e da política LGBT e da teoria queer dos brancos colonizadores. Trata-se de um termo intertribal que visa recuperar tradições indígenas que integram a não binaridade de gênero e a não-heterossexualidade à cura e à medicina cerimonial e espiritual.

Tanto Fernandes quanto Driskill são a favor de forçar um confronto entre preconceitos paralelos. A teoria queer ensina a importância de priorizar a política em detrimento de afirmar a identidade como essência. A identificação queer significa posicionar-se ao lado de outros em luta sem pressupor uma identidade comum pré-política essencial; significa opor homo- e transfobia sem pressupor que o gênero e o sexual assumem os mesmos significados ou inten-

CC BY NC SA

sidades para todas as pessoas que sofrem de homo- e transfobia. Igualmente, os argumentos de Fernandes e Driskill lembram o que Gloria Anzaldúa (1999, p. 100-101) chamou a capacidade de "sustentar contradições" e de transformar "ambivalência" em uma "contraposição" pela qual as mulheres queer de cor se posicionam estrategicamente com/como pessoas de fora ou ao lado das mais desfavorecidas como forma de expor os preconceitos em múltiplas comunidades. Então, embora a subversão de preconceito da "homossexualidade indígena" possa acompanhar e até gerar o exoticismo (etnopornografia atual) e novas, mais inclusivas (homo) normatividades, o autoposicionamento como indígena queer pode sustentar a vigilância crítica contra essas artimanhas do poder.

Talvez a lição mais importante que a teoria queer nos oferece sobre os povos indígenas seja a de que, para além da produção da sexualidade indígena, a produção e a repressão do sexual, a construção de gênero, o controle dos corpos indígenas e o controle da reprodução constituíram tecnologias centrais da colonização europeia e do genocídio dos povos indígenas. O império europeu tanto produziu quanto reprimiu o sexo, o sexual e a sexualidade das pessoas colonizadas (Stoler, 1995). A colonização das sexualidades indígenas engendrou novas normas corporais na vida cotidiana indígena, moldadas pelos ideais cristãos, como o vestuário compulsório, o corte de cabelo e a divisão heteropatriarcal do trabalho (Fernandes, 2017, p. 25-26). O colonialismo produziu, assim, heteronormatividades específicas, distintas tanto das práticas pré-coloniais indígenas quanto das práticas europeias dominantes do período (Paredes Carvajal, 2020).

Ao mesmo tempo, os europeus reprimiram o sexo e as práticas sexuais indígenas, frequentemente por meio da violência, como visto no assassinato de Tibira. O genocídio indígena foi central para os impérios europeus, operando em grande medida pelo controle violento da reprodução sexual indígena, para além da perseguição à sodomia. Os colonizadores eliminavam os povos indígenas não apenas por meio de atrocidades em massa e da remoção dos seus territórios tradicionais, mas também reduziam as populações indígenas pela violência sexual, pelo sequestro e pela assimilação forçada de crianças, pela castração e mutilação genital, pela supressão dos sistemas de parentesco e pertencimento, e pela exploração e exaustão predatórias de seus corpos (Smith, 2010).

Por consequência, a resistência indígena frequentemente assume a forma da reapropriação e da reconfiguração de corporeidades e intimidades parcialmente colonizadas. Nesse sentido, diferentemente das sociedades dos colonizadores — antigas e atuais — dos territórios e povos indígenas, onde uma vertente da teoria queer proclama como sua posição ética mais radical o "antifuturismo," ou seja a rejeição antisocial da ideologia que aposta o futuro da sociedade na reprodução sexual e a criação de filhos com base em 'valores familiares'(Edelman, 2004), as teoria e prática queer indígenas avançam múltiplas visões da sexualidade, incluindo a recuperação demográfica antigenocídio de povos e populações por meio da produção de novas vidas e da afirmação de futuros indígenas.

A teoria queer nos oferece lições aparentemente contraditórias sobre Tibira porque é simultaneamente uma analítica da diferença, uma analítica do poder e uma analítica das estratégias de resistência. Em primeiro lugar, a partir do seu compromisso com a diferença, ela questiona a imprecisão de chamar Tibira de vítima de LGBTQIA+fobia, ao mesmo tempo em que questiona a incoerência da categoria "sodomia" e a hipercoerência de "homossexualidade", bem como a fusão indistinta entre sexualidade e transgeneridade. Como analítica da diferença radical, a teoria queer exige que se critique a ideia de uma essência comum de sexualidade ou identificação de gênero que transcenda épocas históricas e tradições culturais: equiparar Tibira a uma pessoa LGBTQIA+ contemporânea diminui a importância da diferença cultural indígena. Em segundo lugar, e de forma correlata, a teoria queer nos ensina a desconfiar não apenas da repressão colonial violenta das sexualidades nativas pelo Ocidente, mas também de sua incorporação e do desejo exotizante pela diversidade sexual e de gênero indígena. Como analítica do poder, ela nos convida a examinar criticamente como o sexual e o gênero motivam múltiplas configurações de poder, do colonialismo cisheteropatriarcal ao tradicionalismo nativo como homo/transfobia, do homonacionalismo e do internacionalismo aos homoromantismos indígenas. Em terceiro lugar, todas essas cautelas diante das artimanhas do poder dominante e subalterno não significam que os povos indígenas devam abdicar de estratégias políticas de retomada, apropriação e revalorização de modos de vida ancestrais, como os Tybyras, ou de subculturas sexuais e de gênero globais, como o *ballroom*. Ao contrário, como analítica das estratégias de resistência, a teoria queer ensina a importância de examinar criticamente como a resistência produz efeitos em múltiplos contextos e temporalidades. Ao sustentar simultaneamente múltiplos valores, indígenas queer aprimoram essa habilidade cotidianamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Examinando RI através da lente da teoria política indígena," de acordo com Sheryl Lightfoot (2016, p. 6), expõe o que ela chama o "*pós-colonialismo incompleto*, resultante da exclusão e do apagamento dos povos indígenas." A retomada de Tybyra apresenta uma tensão presente neste argumento: a ideia de que o pós-colonialismo poderia se completar "através da inclusão e acomodação dos indígenas" (Lightfoot, 2016, p. 6) . Tal ampliação corre o risco de reproduzir a lógica da "expansão da sociedade internacional" (Bull; Watson, 1984), estendendo-a do Terceiro Mundo ao Quarto Mundo sem questionar seus fundamentos. Além disso, essa perspectiva tende a tratar "povos indígenas" de maneira indiferenciada, apagando a pluralidade de experiências e demandas.

A retomada contemporânea de Tybyra revela um quadro mais complexo. Nyn termina seu livro qualificando-o como uma "carta transtemporal sobre (...) exystências, para que nossas corpas não colham apenas a vyolência como herança", um 'flerte' que des/re-forma "memó-

rias" (Nyn, 2020, p. 100). A retomada não se limita a recordar uma cena colonial de extermínio, mas a reabrir seus significados a partir do presente para que povos indígenas possam *explodir* a ideia de "pós-colonialismo incompleto", assim criticando a lógica de uma expansão contínua e cada vez mais inclusiva.

Explodindo o canhão em vez de sofrer atrocidades à boca dele, Tybyra portanto protagoniza um projeto contracolonial, que sabota tecnologias violentas de colonização. O canhão aqui representa não apenas a arma de guerra e conquista mas também todas as tecnologias de dominação, universalização falsa e apropriação que as teorias feminista e queer são capazes de explodir analiticamente nas suas leituras de Tibira, tibiras, e Tybyra.

Os feminismos mobilizados neste texto permitem compreender que as disputas em torno de Tibira não dizem respeito apenas ao reconhecimento de identidades dissidentes, mas também aos modos pelos quais a colonialidade organiza corpos, conhecimentos e possibilidades de existência. A crítica à universalização das categorias de gênero, a atenção às experiências situadas, a valorização de epistemologias relacionais e a perspectiva interseccional evidenciam modos de conhecer relacionais e éticos. A retomada contemporânea de Tybyra emerge como expressão de uma potência política capaz de produzir inteligibilidade, desejo e futuros que excedem os limites da ordem da violência colonial e, paralelamente, confronta noções restritivas de gênero e de sujeitos políticos, aproximando as demandas feministas de superação das desigualdades de outras mobilizações políticas e teóricas, como as incentivadas por movimentos indígenas e pela teoria queer.

A teoria queer posta em movimento com as dissidências indígenas de gênero e sexualidade, evidenciam que sexo, gênero e sexualidade não constituem apenas questões identitárias ou privadas, mas dimensões centrais das relações entre povos, territórios e projetos políticos. Ao mesmo tempo, revelam que a colonização não pertence ao passado: seus efeitos continuam incidindo sobre corpos, afetos e formas de vida indígenas, produzindo violências que articulam ocupação territorial, assimilacionismo, racialização e controle da sexualidade. Nesse contexto, a persistência histórica do genocídio indígena questiona leituras lineares da modernidade que opõem repressão e produção da vida. Por fim, as experiências indígenas do Sul Global, como a do Coletivo Tybyra, ampliam os horizontes da teoria queer ao evidenciar a diversidade das experiências coloniais e das formas de resistência, deslocando categorias produzidas em contextos específicos e abrindo espaço para outras genealogias, cosmologias e modos de compreender gênero, sexualidade e existência.

Portanto, Tybyra também explode a categoria de "povos indígenas" para expor as diferenciações transversais de gênero e do sexual pelas quais indígenas constroem subjetividades e projetos políticos contracoloniais. As análises feministas e queer de Tybyra, tibiras, e Tibira e a transformação das teorias feministas e queer através da retomada deles revelam a necessidade de explodir a lógica da completude e da expansão do internacional pós-colonial. Coletivos

indígenas LGBTQIA+ mostram que o sistema internacional não pode ser descolonizado para incluir "povos" (Keal, 2003) enquanto ignora como povos indígenas foram e são produzidos, em parte, por tecnologias de gênero e sexualidade ainda coloniais. A retomada de Tybyra mostra a importância de insistir na diferença entre o Quarto Mundo e Outros Mundos e nas diferenciações transversais que produzem e atravessam povos e identidades indígenas. Por fim, o ativismo indígena LGBTQIA+ evidencia que a autodeterminação indígena em relação à terra, à aldeia, e à comunidade não pode avançar sem também insistir na autodeterminação de gênero e de sexualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Jorge. Indígenas LGBT lutam contra invisibilidade e por políticas públicas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 19 abr. 2026. Cotidiano, p. A34.

ABUD, Marcelo. "O que é contracolonial e qual a diferença em relação ao pensamento decolonial?". *Instituto Claro*, 2023. Disponível em: https://www.institutoclaro.org.br/educacao/nossas-novidades/podcasts/o-que-e-contra-colonial-e-qual-a-diferenca-em-relacao-ao-pensamento-decolonial/. Acesso em: 18 de setembro de 2026.

ANZALDÚA, Gloria. *Borderlands/La Frontera*: The New Mestiza. 2. ed. São Francisco: Aunt Lute Books, 1999.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). *Manifesto Indígena LGBTQIAP+*. Brasília, 25 abr. 2024. Disponível em: https://apiboficial.org/2024/04/25/manifesto-indigena-lgbtqiap/. Acesso em: 18 de setembro de 2026.

BELMONT, Flávia. Rede Arandu e indígenas LGBTQIA+ na Parada do Orgulho de São Paulo. *Caleidoscópio UnB*, 2025. Disponível em: https://caleidoscopio.unb.br/publicacoes/136-rede-arandu-e-indigenas-lgbtqia-na-parada-do-orgulho-de-sao-paulo. Acesso em: 18 de setembro de 2026.

BENTO, Berenice. Gênero: uma categoria útil de análise? *Revista de História Comparada*, v. 16, n. 1, 2022.

BENTO, Berenice. *Abjeção*: a construção histórica do racismo. 1. ed. São Paulo: Cult Editora, 2024.

BERLANT, Lauren; WARNER, Michael. What does queer theory teach us about X? *PMLA*, v. 110, n. 3, 1995.

BULL, Hedley; WATSON, Adam (ed.). *The Expansion of International Society*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

BULLEN, Margaret. Antropología feminista, antropología aplicada: encuentros y desencuentros. *Revista de Antropología Experimental*, n. 13, p. 91-102, 2013.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero*: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CARVALHO, José Jorge de. O olhar etnográfico e a voz subalterna. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 7, n. 15, p. 107-147, jul. 2001.

CASTAÑEDA SALGADO, Martha Patricia. Perspectivas y aportes de la investigación feminista a la emancipación. In: CASTAÑEDA SALGADO, Martha Patricia et al. (org.). *Otras formas de (des) aprender*: investigación feminista en tiempos de violencia, resistencias y decolonialidad. Bilbao: Hegoa; SIMReF, 2019. p. 19-40.

CHAPARRO MARTÍNEZ, Amneris; SALAZAR PANTOJA, Amy Andrea. *Olas y remolinos feministas*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México, 2022.

COLETIVO TYBYRA. *Território demarcado, corpo respeitado!*. Brasília: Coletivo Tybyra, Rede Arandu, INCT Caleidoscópio e Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2026.

COLLINS, Patricia Hill. *Bem mais que ideias*: a interseccionalidade como teoria social crítica. São Paulo: Boitempo, 2022.

COULTHARD, Glen Sean. *Red Skins, White Masks*: Rejecting the Colonial Politics of Recognition. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2014.

CURIEL, Ochy. *Descolonizando el feminismo*: una perspectiva desde América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Primer Coloquio Latinoamericano sobre Praxis y Pensamiento Feminista, 2009.

CUSICANQUI, Silvia Rivera. *Un mundo ch'ixi es posible*: ensayos desde un presente en crisis. Buenos Aires: Tinta Limón, 2018.

DANTAS, Gardia. Contracartografias jurídicas e literárias: um olhar sobre "Tybyra, uma tragédia indígena brasileira". *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 12, n. 2, p. 67-92, maio/ago. 2025.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira. *Internal Colonialism and International Relations*: Tracks of Decolonization in Bolivia. Abingdon: Routledge, 2021.

D'ÉVREUX, Yves. *Continuação da história das coisas mais memoráveis acontecidas no Maranhão nos anos 1613 e 1614*. Tradução de César Augusto Marques. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2007.

DRISKILL, Qwo-Li. Doubleweaving Two-Spirit critiques: building alliances between Native and Queer studies. *GLQ*, v. 16, n. 1-2, p. 69-92, 2010.

DUGGAN, Lisa. *The Twilight of Equality?* Neoliberalism, Cultural Politics, and the Attack on Democracy. Boston: Beacon Press, 2003.

EDELMAN, Lee. *No Future*: Queer Theory and the Death Drive. Durham: Duke University Press, 2004.

ESCOBAR, Arturo. El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: globalización o postdesenvolvimiento? In: LANDER, Edgardo (comp.). *La colonialidad del saber*: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

ESPINOSA MIÑOSO, Yuderkys; LUGONES, María; GÓMEZ, Diana; OCHOA, Karina. Reflexiones Pedagógicas en torno al Feminismo Descolonial: Una conversa en cuatro voces. In: WALSH, Catherine (comp.). *Pedagogías Decoloniales*: Prácticas Insurgentes de Resistir, (Re)existir y (Re) vivir. Quito, Abya-Yala, 2013.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2005.

FERNANDES, Estevão R. *"Existe índio gay?"*: a colonização das sexualidades indígenas no Brasil. Curitiba: Brazil Publishing, 2017.

FERNANDES, Estevão R. Hétérocolonialité comme système-monde: généalogies et reconfigurations contemporaines. *Genre, Sexualité & Société*, v. 34, p. 1-17, 2025.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I*: a vontade de saber. Tradução de M. Albuquerque e J. Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999.

GAGO, Verónica. *A potência feminista ou o desejo de transformar tudo*. São Paulo: Editora Elefante, 2020.

GARGALLO CELENTANI, Francesca. *Feminismos desde Abya Yala*: ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra América. Ciudad de México: Editorial Corte y Confección, 2014.

GOLDBERG, Jonathan. Sodomy in the New World: anthropologies old and new. In: WARNER, Michael (org.). *Fear of a Queer Planet*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 5, p. 7-41, 1995.

HARAWAY, Donna J. *Ficar com o problema*: fazer parentes no Chthuluceno. Tradução de Ana Luiza Braga. São Paulo: n-1 edições, 2023.

HERDT, Gilbert. *The Sambia*: ritual, sexuality and change in Papua New Guinea. 2. ed. Belmont: Wadsworth Publishing, 2005.

KEAL, Paul. *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples*: The Moral Backwardness of International Society. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KOVACH, Margaret. *Indigenous methodologies*: characteristics, conversations, and contexts. 2. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2021.

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

KRISTEVA, Julia. *Beauvoir presente*. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2019.

LANDER, Edgardo (comp.). *La colonialidad del saber*: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

LAURETIS, Teresa de. Queer theory: lesbian and gay sexualities, an introduction. *differences*, v. 3, n. 2, 1991.

LIGHTFOOT, Sheryl. *Global Indigenous Politics*: A Subtle Revolution. Abingdon: Routledge, 2016.

LUGONES, María. Colonialidad y género. *Tabula rasa*, n. 9, p. 73-102, 2008.

MASO, Tchella; DIAS, Júlia. Indígenas: nossa voz, nossa história na 26ª Parada LGBTQIAPN+ de Brasília. *Caleidoscópio UnB*, Brasília, 2025. Disponível em: https://caleidoscopio.unb.br/publicacoes/138-indigenas-nossa-voz-nossa-historia-na-26-parada-lgbtqiapn-de-brasilia. Acesso em: 18 de setembro de 2026.

MASO, Tchella; SELIS, Lara Maria R. Feminismos outros na América Latina: as perspectivas indígenas e comunitárias. In: SOUZA, Natália Maria Félix de; BARASUOL, Jorge Alexandre; ZANELLA, Cristine Koehler (org.). *Feminismo, gênero e relações internacionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2023.

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

McCALLUM, Cecilia. Notas sobre as categorias "gênero" e "sexualidade" e os povos indígenas. *Cadernos Pagu*, v. 41, 2013.

MOHANTY, Chandra Talpade. Under Western eyes: feminist scholarship and colonial discourses. *Boundary 2*, v. 12, n. 3, p. 333-358, 1984.

MOTT, Luiz. *Bahia*: inquisição & sociedade. Salvador: EDUFBA, 2010.

NÚÑEZ, Geni. *Descolonizando afetos*. São Paulo: Paidós, 2023.

NÚÑEZ, Geni. *Índio gay?* [vídeo]. YouTube, 2025. Disponível em: https://youtube.com/shorts/DsCIyAWkw3Q?si=WfWIrniDXrMljkwp. Acesso em: 13 nov. 2025.

NYN, Juão. *Tybyra*: uma tragédia indígena brasileira. São Paulo: Selo Doburro, 2020.

PAREDES CARVAJAL, Julieta. *Para descolonizar el feminismo*: 1492 – entronque patriarcal y Feminismo Comunitario de Abya Yala. La Paz: Editorial Feminismo Comunitario de Abya Yala, 2020.

PICQ, Manuela Lavinas. Visões indígenas desafiando o global: mulheres Kichwa pluralizando a soberania. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 6, n. 11, p. 340-369, 2017.

PICQ, Manuela; TIKUNA, Josi. Indigenous Sexualities: Resisting Conquest and Translation. In: COTTET, Caroline; PICQ, Manuela Lavinas (org.). *Sexuality and Translation in World Politics*. Bristol: E-International Relations, 2019.

POTIGUARA, Eliane. Prefácio: *Tybyra* em luta. In: NYN, Juão (org.). Tybyra: uma tragédia indígena brasileira. São Paulo: Selo Doburro, 2020.

POVINELLI, Elizabeth. *The Cunning of Recognition*: Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism. Durham: Duke University Press, 2002.

PRATT, Mary Louise. Afterword: indigeneity today. In: DE LA CADENA, Marisol (ed.). *Indigenous experience today*. Oxford: Berg, 2007. p. 397-404.

PUAR, Jasbir K. *Terrorist Assemblages*: Homonationalism in Queer Times. Durham: Duke University Press, 2007.

QUIJANO, Aníbal. Coloniality of power and Eurocentrism in Latin America. *Nepantla*, v. 1, n. 3, p. 533-580, 2000.

RAO, Rahul. *Out of time*: the queer politics of postcoloniality. Nova York: Oxford University Press, 2020.

RIBEIRO, Djamila. *Lugar de fala*. São Paulo: Pólen, 2019.

SABSAY, Leticia. *The Political Imaginary of Sexual Freedom*: Subjectivity and Power in the New Sexual Democratic Turn. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

SACCHI, Ana María R. de. Mulheres indígenas e participação política: a discussão de gênero nas organizações de mulheres indígenas. *Revista Anthropológicas*, Recife, v. 14, n. 1-2, p. 95-110, 2003.

SEDGWICK, Eve Kosofsky. *The Epistemology of the Closet*. Berkeley: University of California Press, 1990.

SHAW, Karena. *Indigeneity and political theory*: sovereignty and the limits of the political. Nova York: Routledge, 2008.

SILVA, Paulo de Tássio Borges da. Biopolítica e normalização identitária em sexualidades indígenas. *Amazônica – Revista de Antropologia*, v. 8, n. 2, p. 396-414, 2016.

SMITH, Andrea. Queer theory and Native studies: the heteronormativity of settler colonialism. *GLQ*, v. 16, n. 1-2, 2010.

SMITH, Linda T. *Descolonizando metodologias*: pesquisa e povos indígenas. Tradução: Roberto G. Barbosa. Curitiba: Ed. UFPR, 2018.

SOUZA, Natalia M. Félix de. When the body speaks (to) the political: feminist activism in Latin America and the quest for alternative democratic futures. *Contexto Internacional*, v. 41, n. 1, p. 89-112, 2019.

STOLER, Ann Laura. *Race and the Education of Desire*: Foucault's History of Sexuality and the Colonial Order of Things. Durham: Duke University Press, 1995.

TUCK, Eve; YANG, K. Wayne. Decolonization is not a metaphor. *Decolonization: Indigeneity, Education & Society*, v. 1, n. 1, p. 1-40, 2012.

TUPINAMBÁ, Raquel; FRASER, James A. Autonomias contracoloniais frente ao Capitaloceno na Amazônia: o movimento indígena no Baixo Tapajós. *Estudos Avançados*, v. 38, p. 113-134, 2024.

URT, João N. How Western sovereignty occludes Indigenous governance: the Guarani and Kaiowa peoples in Brazil. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 3, p. 865-886, 2016.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *Metafísicas canibais*: elementos para uma antropologia pós--estrutural. 1. ed. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

WALSH, Catherine. Sobre el género y su modo-muy-otro. In: QUINTERO, Pablo (org.). *Alternativas descoloniales al capitalismo colonial*. Buenos Aires: Waldhuter, 2015.

ZALEWSKI, Marysia. All these theories and the bodies keep piling up: theories, theorists, theorizing. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (ed.). *International theory*: positivism and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 340-353.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20903

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Indigenous feminicide and the global politics answer: the cases of Canada and Brazil

Annick Essoh
University of Toronto
Toronto, Ontario, Canadá
E-mail: annickessoh@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4428-2228

Anna Paula Motta Costa
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: anapaulamottacosta@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4512-1776

Jordana Cabral Silveira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: jorddanac@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-5304-263X

Thayane Angnes
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: thayaneangnes@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0004-4734-3673

Abstract: This article analyzes the political and legal responses to Indigenous feminicide in the global arena, understanding it as a continuous manifestation of postcolonial violence. Globally, Indigenous women and girls remain among the groups at highest risk of lethality, although the systemic lack of data and criminal under-reporting hinder an exact assessment of the phenomenon's prevalence. To ground these global dynamics, this study adopts Canada and Brazil as comparative case studies. This choice is justified because, despite occupying distinct geopolitical and economic positions in the Global North and South, both nations share a historical foundation of settler colonialism. This heritage perpetuates intersectional vulnerability through land expropriation, marginalization, and evident State complicity and impunity. It intersects decolonial feminist perspectives, ranging from the debate on "colonial femicide" and police negligence in Canada to the consolidation of the concept as a State crime in Brazil. The article concludes that tackling this epidemic requires a coordinated response in international relations that recognizes and integrates Indigenous struggles for self-determination and sovereignty.

Key words: Indigenous femicide; gender-based violence; colonial feminicide; state crime

Feminicídio indígena e respostas da política global: os casos do Canadá e do Brasil

Resumo: Este artigo analisa as respostas políticas e jurídicas ao feminicídio indígena no cenário global, entendendo-o como uma manifestação contínua da violência pós-colonial. Globalmente, mulheres e meninas indígenas permanecem entre os grupos com maior risco de letalidade, embora a falta sistêmica de dados e a subnotificação criminal dificultem uma avaliação precisa da prevalência do fenômeno. Para contextualizar essas dinâmicas globais, este estudo adota o Canadá e o Brasil como estudos de caso comparativos. Essa escolha se justifica porque, apesar de ocuparem posições geopolíticas e econômicas distintas no Norte e no Sul globais, ambas as nações compartilham uma base histórica de colonialismo de povoamento. Essa herança perpetua a vulnerabilidade interseccional por meio da expropriação de terras, da marginalização e da evidente cumplicidade e impunidade do Estado. O artigo entrecruza perspectivas feministas decoloniais, desde o debate sobre o "feminicídio colonial" e a negligência policial no Canadá até a consolidação do conceito como crime de Estado no Brasil. A análise conclui que o combate a essa epidemia exige uma resposta coordenada nas relações internacionais, que reconheça e integre as lutas indígenas pela autodeterminação e soberania.

Palavras-chave: feminicídio indígena; violência baseada em gênero; feminicídio colonial; crime de Estado

Feminicidio indígena y respuestas de la política global: los casos de Canadá y de Brasil

Resumen: Este artículo analiza las respuestas políticas y legales al feminicidio indígena en el ámbito global, entendiéndolo como una manifestación continua de la violencia poscolonial. A nivel mundial,

las mujeres y niñas indígenas siguen estando entre los grupos con mayor riesgo de letalidad, si bien la falta sistémica de datos y la subnotificación criminal dificultan una evaluación precisa de la prevalencia del fenómeno. Para contextualizar estas dinámicas globales, este estudio adopta a Canadá y Brasil como casos de estudio comparativos. Esta decisión se justifica porque, a pesar de ocupar posiciones geopolíticas y económicas distintas en el Norte y el Sur globales, ambas naciones comparten una base histórica de colonialismo de asentamiento. Este legado perpetúa la vulnerabilidad interseccional a través de la expropiación de tierras, la marginación y la evidente complicidad e impunidad del Estado. El artículo entrecruza perspectivas feministas decoloniales, desde el debate sobre el "femicidio colonial" y la negligencia policial en Canadá hasta la consolidación del concepto como crimen de Estado en Brasil. El análisis concluye que abordar esta epidemia requiere una respuesta coordinada en las relaciones internacionales, que reconozca e integre las luchas indígenas por la autodeterminación y la soberanía.

Palabras-clave: feminicidio indígena; violencia basada en género; feminicidio colonial; crimen de Estado

Recebido em: 24/11/2025
Aceito em: 12/05/2026

INTRODUCTION

In the last five decades, there has been an expansion of the notion of "femicide" in social, criminological, and epidemiological research to grasp the basic differences of the killing of a female in opposition to that of a male (Corradi et *al.*, 2018; Corradi; Bandelli, 2019). One of its main purposes is to raise awareness to a specific form of crime that should not be confused with the gender-neutral term "homicide" (Corradi; Bandelli, 2019). Despite the increasing global awareness[1] of the problem since the 2010s and its impetus for institutionalizing States' responses against femicide (Di Marco; Dawson, 2024), its conceptualization and political implications vary according to the local sociopolitical context.

Definition plays an important role in the official recognition of the killing of women as femicide (Aujla et *al.*, 2023). Indeed, the problem may lead to a specific solution, depending on the way the problem is defined (Grzyb et *al.*, 2018). In the case of feminicide that finds its causes in gender injustice, social injustice, racial injustice, and discrimination, the definition underlines a political dimension, adding to its social dimension. The term "femicide" is known to first have appeared in the book by John Corry, in 1801, titled *A Satirical View of London at the Commencement of the Nineteenth Century* to refer to the killing of a woman (Canadian Femicide Observatory for Justice and Accountability, 2025). Later, the term was introduced by the South African Professor, Diana E.H. Russell, at a symposium called "The International Tribunal of Crimes Against Women to bring attention to male violence and discrimination against women" (Canadian Femicide Observatory for Justice and Accountability, 2025). By placing "femicide" in a broader feminist framework, Russell added a critical political meaning to it (Grzyb et *al.*, 2018), with the purpose of producing changes in a social order which is blind to the killing of women because of their gender (Weil; Naudi, 2013).

When used by Marcela Lagarde (2006), the term "*feminicidio*" identifies the murder of women and girls as a gendered State crime and a systemic violation of women's human and citizenship rights or, more specifically, a crime that occurs when the historical conditions generate social practices allowing violent attempts against the integrity, health, liberties, and lives of women and girls (García-Del Moral, 2025). Therefore, feminicide implies the understanding that the State, as a set of patriarchal institutions, condones the actions of individual perpetrators, by State or non-State actors, who feel a sense of ownership and/or entitlement over women's lives and bodies (García-Del Moral, 2025). In other words, by failing to guarantee women's right to live free of violence through action or inaction, the State is complicit in feminicide (García-Del Moral, 2025).

1 For instance, the term "feminicide" first appeared in an official document of the United Nations (UN) in 2014, with the adoption of the Resolution 68/191 by the United Nations General Assembly (Corradi et *al.*, 2018; Corradi; Bandelli, 2019).

CC BY NC SA

Given these considerations, the phenomenon has become more visible, especially due to the work of women's social movements. In the past two decades, countries such as Mexico and Canada, as well as the whole North American region, have experienced significant increases (Di Marco; Dawson, 2024), leading some authors to consider such phenomenon a "global epidemic" (Bejarano, 2023). It is difficult to estimate its dimension with accuracy, however, since national homicide data often lack the required contextual information to identify a killing as gender-related (Smith, 2018; Schröttle; Meshkova, 2018; Dunaiski et *al*., 2024). It is also challenging to compare country-by-country data since there isn't a globally accepted definition, in addition to contrasting data-collection practices among countries (Smith, 2018). Moreover, in most places femicide is not defined as a distinct type of crime (Schröttle; Meshkova, 2018).

In the case of Indigenous femicide, finding specific data is even harder. According to recent reports from women's movements and social media, lethal violence against Indigenous women has seen growth especially in South Africa and Latin America (Ordorica, 2022). The Rapporteur on the rights of women of the Inter American Commission on Human Rights (IACHR) observed that the situation of Indigenous women and girls is particularly critical in the context of armed conflict, because they are victims of multiple forms of discrimination on the basis of race, age, ethnicity, and gender (United Nations, 2014). While visiting Colombia, for instance, the Rapporteur received complaints about the use of Indigenous women and girls as 'spoils of war' by armed actors (United Nations, 2014).

This article explores what is politically at stake in this debate, by analyzing two case studies: Canada and Brazil. As we will see in more details, in Canada the term "femicide" (rather than "feminicide") remains predominant in official statistics (García-Del Moral, 2025). However, Canadian Indigenous scholars and activists have increasingly challenged this concept, demanding that the deaths of Indigenous women be recognized as a "colonial" or "legal femicide", given their ties with the legacy of colonial laws and the historical negligence of the police and justice systems. But according to the Canadian Femicide Observatory for Justice and Accountability (CFOJA) given the role of racialized violence and the documented impunity of some of the perpetrators, the term "feminicide" commonly used in Latin American countries may also be appropriate since it is meant to capture the impunity of perpetrators and the inadequate State responses to the murders of Indigenous women and girls (García-Del Moral, 2025).

Conversely, in Brazil, the term feminicide (*feminicídio*) is more firmly consolidated within public and legal debates. Heavily influenced by Latin American decolonial feminist thought, the concept extends beyond individual misogynistic homicide, by addressing the structural dimension and State complicity, which, through inaction or discriminatory policies, enables the perpetuation of violence. Within the Brazilian scenario, the feminicide of Indigenous women is inextricably linked to land expropriation, illegal mining and systemic marginalization. This problematic context has come to coexist, since 2015, with the approval of criminal law No.

13.104, which classifies as "feminicide" the homicide of women committed "on account of gender," particularly in contexts of domestic or family violence. According to Campos (2015), the criminalization of feminicide represents a historical achievement of the feminist movement in Brazil[2], as it legally recognizes the killing of women as a specific form of gender-based violence. This development resulted from a legislative process driven by the Parliamentary Commission of Inquiry on Violence Against Women (*CPMI da Violência contra a Mulher*), which sought to reinforce the "Maria da Penha Law" and to meet international commitments to combat gender violence (Campos, 2015). Despite the relevance of legal typification for visibility to misogynistic violence and ensuring the State's accountability, it must be accompanied by an intersectional approach and effective public policies to address the multiple forms of violence affecting women, particularly the most vulnerable (Campos, 2015).

The decision to analyze Canada and Brazil comparatively refers to the fact that both nations share a foundational history of settler colonialism. Despite their different political trajectories, nation-state building relied, in both countries, on territorial expropriation and structural violence against Indigenous populations. Consequently, both currently exhibit chronic under-reporting of intersectional data alongside disproportionately alarming rates of lethal violence against Indigenous women and girls when compared to non-Indigenous women. Comparing these two distinct realities demonstrates that Indigenous feminicide transcends regional borders; it constitutes a continuous pattern of postcolonial violence and State impunity that requires a coordinated response from global politics.

INDIGENOUS FEMICIDE IN CANADA AND BRAZIL: BETWEEN GLOBAL AND LOCAL TRENDS

In Canada and Brazil, femicide is steadily increasing, but the actual number of women killed for gender-related reasons might be higher than what official statistics indicate (for reasons already mentioned), and there is a significant gap between the incidence and prevalence. In Canada, femicide is largely invisibilized, most notably among migrant, Black and Indigenous women and girls (Aujla et *al.*, 2023). Besides, femicide is not officially recognized by the Canadian government as a distinct type of homicide (Aujla et *al.*, 2023). In its turn, Brazil is marked by high – and increasing – rates of feminicide (Souza-Leal et *al.*, 2018; Costa, 2025), with Indi-

2 However, Campos (2015) points to some limitations in the final wording of the law, particularly in the substitution of the term "gender reasons" with "the condition of being female" – a theoretical backlash resulting from the reduction of the concept of gender to a biological dimension. The author also criticizes the under-reporting of feminicides — especially those occurring outside domestic contexts — and warns against the use of inaccurate and stereotyped categories that obscure gender motivations in official records (Campos, 2015).

CC BY NC SA

genous women disproportionally affected[3] (Ferreira et *al*., 2025). This situation finds its roots as in the case of Canada in a multidimensional process of vulnerability, reflecting entrenched systemic violence, historical marginalization, and the State's failure to protect this population, in ongoing challenges with land rights, land dispossession, lack of access to justice, and the intersection of gender-based violence with social and cultural discrimination municipalities (Ferreira et *al*., 2025).

Unlike the Canadian context, which benefits from robust national reports, the analysis of the Brazilian case faces the challenge of a statistical "blind spot". This means that the disparity in data compared to Canada must not be interpreted as a lower incidence of femicide in Brazil, but as a structural failure in reporting such crime. The lack of data stems from structural issues, such as the manual recording of crimes and the institutional tendency to classify violence against Indigenous women merely as "cultural conflict" (Pessoa; Nascimento, 2022, p. 3).

In August 2021, the feminicide of the Indigenous teenager Daiane Griá Sales Kaingang, in the municipality of Redentora, state of Rio Grande do Sul, gained national attention due to the brutality of the crime. After being murdered, her body was found on a public road, naked and with signs of mutilation, on August 21 of that year. Four years later, in February 2025, Dieison Corrêa Zandavalli, a 36-year-old white man, was found guilty by a Jury Court and sentenced to 36 years in prison. During the investigation, evidence indicated the occurrence of rape of a minor on the victim's body.

The newspaper *Brasil de Fato* reported, on May 24, 2024, that the number of feminicides of Indigenous women had increased by 500% in Brazil from 2003 to 2022. According to the report, feminicides against Indigenous women and adolescents primarily affected young, single, and less-educated victims — such as Daiane. The data were drawn from the *Technical Report on Homicides of Indigenous Women and Adolescents in Brazil*, developed by the Federal University of Paraná (UFPR) and a landmark in data gathering on this topic, given the structural blind spots in statistics already mentioned here. The report shows a 500% increase in the homicides of Indigenous women and girls between 2003 and 2022, with the youngest, unmarried and less educated being the main victims, mainly committed in the Midwest region of Brazil – with Mato Grosso do Sul being the state with the highest absolute number (149) and rate (15.7 deaths per 100,000).

The *Atlas of Violence 2025* provides important indicators regarding homicides committed against Brazil's Indigenous population[4]. According to the *Atlas*, between 2013 and 2023, there was a general downward trend in homicide rates across Brazil (Atlas da Violência, 2025, p. 110).

3 According to Wanzinack et *al*. (2025), from 2010 to 2014, femicide rate for Indigenous women was 9.3/100,000, while for non-Indigenous women it was 3.8/100,000 (Wanzinack et *al*., 2025).

4 The *Atlas* no longer includes specific data on Indigenous feminicide, which illustrates the invisibilization of this phenomenon in official records.

However, when it comes to the Indigenous population, this decline is not observed: during the same period, lethal violence against Indigenous peoples remained higher than the national average. Nonetheless, the *Atlas of Violence* distinguishes between two statistical modalities: officially recorded homicides and hidden homicides. The latter corresponds to violent deaths not classified as "homicide" in official data but, through probabilistic analysis, are estimated so as to provide a more accurate picture of the real lethality rates. When these hidden homicides are included, the 2022 rate of homicides against Indigenous populations remains higher than the national average (Atlas da Violência, 2025, p. 110). As for the specific crime of feminicide, the *Atlas* only differentiates between the categories of Black women and non-Black women. Consequently, it is impossible to analyze the incidence of feminicide against Indigenous women based on this document. In the Brazilian context, this omission results in the non-recognition of a certain group of women who are also victims of feminicide – namely, Indigenous women.

In Canada, Indigenous women are disproportionately at higher risks, and this requires a need to prioritize examining responses to killings of this group of women and girls (Dawson, 2018). Collecting information on Indigenous status and other racial/ethnic groups from court records is a challenge, and missing information is also a problem in Canada (Dawson, 2018; Bourgeois, 2023). One example of such invisibility is the lack of quality race-based data in Canada, including any systematic efforts to document Indigenous, Black, and other racialized femicides (Aujla et *al*., 2023). This comes with a lack of an intersectional focus highlighting the impacts of overlapping oppressions and discrimination experienced by Indigenous and Black women in Canada (Aujla et *al*., 2023).

There are no exact figures of how many missing and murdered Indigenous women, girls, and 2SLGBTQQIA[5] people are in Canada, but an estimation is that around 4,000 Indigenous women and girls have gone missing or been murdered between 1956 and 2016 (Flores; Alfaro, 2023). From 2011 to 2021, police reported that 21% of all gender-related homicides involved Indigenous women and girls, amounting to 233 victims (Aujla et *al*., 2023). According to an annual report on femicide in Canada, during the outbreak of Covid in 2020, 160 women and girls were killed (Hayes, 2021). A survey conducted by the Native Women's Association of Canada reveals that one in five had experienced physical or psychological violence during the last three months of the pandemic (Moffitt et al., 2022). It is in this sense that Bourgeois (2023) speaks about a femicidal epidemic: Indigenous women are almost three times more likely to be victims

5 2SLGBTQQIA+ is an institutional acronym used primarily in Canadian contexts, standing for Two-Spirit, Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, Questioning, Intersex, and Asexual. The '2S' specifically represents Two-Spirit identities within Indigenous communities. 'Two-Spirit' is a culturally specific term used by North American Indigenous communities to describe individuals who embody both masculine and feminine traits, encompassing fluid gender identities, sexual orientations, and unique spiritual roles. It is distinct from Western LGBTQ+ categories and is officially recognized in Canadian institutional frameworks to ensure Indigenous representation.

of domestic violence than their non-Indigenous counterparts (Bush et al., 2014). According to data from Statistics Canada's 2014 General Social Survey on Victimization, Indigenous females reported rates of violent victimization that were double Indigenous males and almost triple that of non-Indigenous females (Bourgeois, 2023). Indigenous females reported experiencing physical assault at more than double the rate and sexual assault at more than triple the rate of non-Indigenous women (Bourgeois, 2023). When other risk factors were controlled, Indigenous identity remained a risk factor for victimization for Indigenous females (Bourgeois, 2023).

Recently, on October 14, 2024, at the 89th Session of the United Nation's Committee on the Elimination of Discrimination against Women in Geneva (Switzerland), Amnesty International mentioned Canada's record of the rising rates of femicide and anti-Black gender-based violence, the ongoing crisis of missing and murdered Indigenous women, girls and 2SLGBTQQIA+ Peoples, and violence against Indigenous women in Ecuador in the context of Canada-Ecuador trade negotiations and resource extraction (Amnesty International, 2024).

Based on these observations, Bourgeois (2023) considers that phenomenon of Missing and Murdered Indigenous Women and Girls (MMIWG) is part of a broader pattern of violence experienced by Indigenous women and girls in Canada. In Canada, Indigenous women, girls and 2SLGBTQQIA+ Peoples are missing and being murdered at alarming rates, but reported cases are actively dismissed by the criminal legal system, while disappearances and deaths are often miscategorized. Many of these feminicides occur in the context of sexual violence. There is the long history of Canadian police forces neglecting the violence experienced by Indigenous women and girls, including an unwillingness to file official reports and a tendency to explain deaths and disappearances as "misadventure" or "suicide" (Bush et al., 2014; Bourgeois, 2023). Finally, it is noteworthy the differentiated news coverage on feminicide between white and Indigenous women: according to Villalobos (2025), the former were mentioned in the local press a total of 511 times, compared with only 82 times in the case of the latter.

THE GLOBAL POLITICS ANSWER TO INDIGENOUS FEMICIDE AND ITS IMPLICATION FOR CANADA AND BRAZIL

While Indigenous struggles and movements have gained importance on global politics, Indigenous femicide is less visible on the global scene. Actions against Indigenous femicide appear mostly in feminist movements – among them, feminist scholars, who have politicized this global issue –, in transnational research, in international organizations like the UN and NGOs like Amnesty International, especially in the case of Canada where it has produced several alarming reports. Since the term "femicide' was coined, these social movements have helped increase awareness about this phenomenon which have served as a great impetus for institutionalizing States' responses against femicide (Di Marco; Dawson, 2024).

Around the world, organizations such as the United Nations, the World Health Organization, the Council of Europe, and the European Union Agency for Fundamental Rights, to mention but a few, are now invested in combating femicide, in its local and global dimensions (Marcuello-Servós et al., 2016). As a result, there has been some progress in legal recognition, international resources, initiatives focusing on prevention, and government programs to address femicide (Brysk; Moreira, 2023). This has helped to name, define and recognize the killing of women and girls (Aujla et *al*., 2023), as well as giving an increasing visibility to this global social issue. Particularly, the United Nations has been exercising international leadership in many areas of the femicide issue; however, it wasn't until recently that the specific focus on the concept of "femicide" has been articulated and used in its instruments (Dussich, 2016). As we will see in the next sections, it is in the Inter-American legal system that a more notorious contribution to this global answer can be found.

Among those global resources, the Article 3 of the Universal Declaration of Human Rights affirms a State obligation to comply with due diligence to address the causes and consequences of femicide by declaring that "everyone has the right to life, liberty and security of person" (Barberet; Baboolal, 2020). We find this principle of "State obligations" – and therefore the State responsibility – in Russell's and Lagarde's definition of "femicide". Here, it is particularly Lagarde's definition of "feminicide" that's relevant: as previously mentioned, it extends the concept of "femicide" and identifies it specifically as the murder of women and girls as a gendered State crime and a systemic violation of women's human and citizenship rights (García-Del Moral, 2025). This implies a State crime as a crime against humanity and genocide against women occurring when the historical conditions generate social practices allowing violent attempts against the integrity, health, liberties, and lives of women and girls (García-Del Moral, 2025). These social practices are created by the postcolonial State as a set of patriarchal institutions deriving from colonial practice legacy (García-Del Moral, 2025).

"State obligations" also appear in international legal conventions' definitions of "femicide". For instance, the UN has approved a declaration against violence towards women, recognizing femicide/feminicide as an expanding phenomenon, and giving a broad definition of it. The term "femicide" was introduced at the 1976 International Tribunal on Crimes (Bush et al., 2014). There is an increasing tendency among States to criminalize femicide at the national level, offering specific definitions as well as special provisions for investigation and prosecution, given they call for prevention and prosecution of femicide (Barberet; Baboolal, 2020). This influence can be perceived also in the Organization of American States' Inter-American Convention and how it has since dealt with this growing issue, and "The cotton field case" (*The Algodonero Case*) at the IACHR that has brought a huge contribution in this global legal and political answer.

CC BY NC SA

The Inter-American Convention on The Prevention, Punishment, and Eradication of Violence Against Women, called The Belém do Pará Convention is a legally binding instrument adopted in 1994 in the Brazilian city of Belém do Pará (Da Silva, 2025). It is an international organization at the regional level and a periodic follow-up reporting system. This convention was the first intergovernmental agreement to legally bind signatory States, as well as a political and strategic framework for the adoption of coordinated laws and policies and the implementation of policies to criminalize all forms of violence against women, particularly sexual violence. It was also the first international instrument to establish mechanisms for protecting and defending women's rights as essential to combating the phenomenon of violence against women's physical, sexual and psychological integrity, in the public or the private sphere, and for asserting those rights within society (Da Silva, 2025).

The Belém do Pará Convention is an instrument in advancing women's rights and in providing a framework for States parties to address and eradicate violence against women, as one of the most pervasive and deeply rooted human rights violations and abuses of contemporary time. One of its rules is that the countries subscribing to the convention must protect the right of women to a life free from violence in public and private spheres. The Convention also prescribes certain duties to State actors like including and modifying legal reforms; promoting measures to prevent, penalize and eradicate violence against women; encouraging educational, social, cultural, and political programs of awareness on gender violence; and ensuring statistics and research (Marszałkowska, 2022). As of March 2020, 32 of the 34-member Organization of American States (OAS) have signed the Convention. Canada has signed the Convention recently in March 2025 (Government of Canada, 2025).

In 2009, with "The cotton field case", the IACHR became the first international authority to judge a case of feminicide and, after seven years of juridical analysis and hearings, to sentence the Mexican State for human rights violations (Corradi; Bandelli, 2019). The Court ruled against Mexico for the State's failure to protect three young women from being abducted, tortured, and murdered in Ciudad Juárez. The case is considered as a landmark human rights case, both for the use of the term "femicide" in an international court for the first time, and for the establishment of a new precedent for State responsibility in cases of violence against women. The case highlighted the State's failure to conduct a prompt and thorough investigation, finding those responsible, and preventing such crimes.

Furthermore, the word "feminicidio" was recognized by the Mexican Academy of Language (Corradi; Bandelli, 2019). The importance of this case resides in the fact that it puts this political concept in international circulation (Marszałkowska, 2022). The judgment of the Cotton Field case has led to a trend in Latin America and the Caribbean to criminalize femicide as a separate crime. In 2018, Paraguay became the 18th country out of 33 in the region to have a specific crime of femicide (Marszałkowska, 2022).

CC BY NC SA

Why since its creation in 1994 the USA and Canada have refused to sign The Belém do Pará Convention? And why Canada just decided to sign it in 2025, 31 years after its creation? Is there an explanation for why Canada took so long to accede to the Belém do Pará Convention? We haven't found answers to these questions in the scientific sources and literature. Canada explains this decision with the wish to reaffirm its longstanding commitment to human rights, gender equality, and the prevention and elimination of gender-based violence (Government of Canada, 2025). Those questions are relevant and need answers, so we can speculate that Canada aligned with the United States (both postcolonial States) to follow the latter's tradition and international position to avoid international binding convention to escape its responsibilities and compensation for victims. Since the return to power of President Donald Trump with his second term, there has been a dealignment between the USA and Canada regarding their bilateral relations, and international relations, that led Canada to sign this convention. But this explanation needs further inquiry to be confirmed, therefore our study opens new research venues.

In the rest of America, The Belém do Pará Convention has contributed to the adoption of national action plans by at least nine Latin American countries. This includes Mexico's system of femicide alerts and targeted intervention (Marszałkowska, 2022; Brysk; Moreira, 2023). The Inter-American Court of Human Rights played a crucial role in demonstrating the centrality of eradicating femicides in the broader human rights mission (Marszałkowska, 2022).

As previously mentioned, the Cotton Field case became the starting point of departure for the Court's commitment to highlighting the State obligation to protect the right of women to live free from violence (Marszałkowska, 2022). Then this regional legislation has been gradually translated into reforms in national criminal justice systems with the aim to effectively address femicide (Marszałkowska, 2022). This has driven all Latin American countries (except Cuba and Haiti) to approve laws that penalize femicide, and thirteen of them have also introduced a comprehensive law against violence (Marszałkowska, 2022).

Because it binds States, The Belém do Pará Convention and its decisions have a huge influence in the judiciary system in Latin America, especially where it has offered a judiciary framework to address femicide by providing justice to the victim, and a concrete legal and political answer and solution. In addition, to this influence we can add the huge contribution of The Cotton Field case.

In Brazil, the Maria da Penha Law, the Brazilian Penal Code and the Red Signal Program address gender-based violence (Da Silva, 2025). In the landmark case Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil, for the first time, the IACHR judged a domestic violence case involving a woman and found a State in violation of women's rights. In response to the recommendations made by the IACHR following the sentence, the Brazilian federal government approved, in 2006, the Maria da Penha Law (Da Silva, 2025). Among other measures, the Maria da Penha Law

CC BY NC SA

created mechanisms to curb domestic and family violence against women by providing for the creation of Courts for Domestic and Family Violence against Women[6], amending the Code of Criminal Procedure, the Penal Code and the Penal Enforcement Law (Da Silva, 2025). Another response to the recommendations made by the IACHR was the amendment of article 121 of the Brazilian Penal Code, thereby incorporating feminicide as a qualifying circumstance for the crime of homicide, as well as including feminicide in the list of heinous crimes (Da Silva, 2025).

In its 2001 IACHR report, the IACHR made statements that assert the need for a coordinated response from the government and civil society to address the multifaceted types of violence against women within the Americas (Da Silva, 2025). To Da Silva, (2025) those statements contributed significantly to the debate on domestic violence against women in Brazil, because the report made a detailed summary of the case exposing both parties' position, analyzing the law applicable to the case while presenting its conclusion and proposed recommendations. In Chapter III of its 2008 Annual Report, the IACHR said that in 2001, the Commission found Brazil responsible for several violations, including the failure to carry out duties stated in Article 7 of the IACHR of Belém do Pará (Da Silva, 2025).

A WEAK ANSWER DUE TO THE SYSTEMIC STRUCTURES OF SETTLER COLONIALISM

As for the global politics answer to global Indigenous femicide specifically, there is little information in the literature, but we can quote the work of Amnesty International and Pérez (2021) who writes an article that is one of the rarest to describe actions against Indigenous femicide at the global scale and in the global politics. Amnesty International is another actor from the global scene that provides global action to global Indigenous femicide, through their reports, denunciations, and support to victims' family, support and collaboration with Indigenous communities and organizations. Amnesty International through their reports published and denunciations on the global scene and in the media reach the UN. They participate actively in UN conferences on this matter. Amnesty has provided several reports on Indigenous femicide in Canada. Those reports clearly state that the acts of violence against Indigenous women are rooted in society's general attitudes reflecting widely across institutions that are established to protect citizens, such as the police, in the colonial context of gendered racial violence faced by many Indigenous women in Canada (Kuokkanen, 2008; Flores; Alfaro, 2023).

6 Years later, in 2021, Maria da Penha Law had its protection system strengthened by Law n. 14.188, which created the Red Signal Program as a mechanism for combating domestic and family violence against women, modifying the modality of the penalty to minor bodily injury committed against women for reasons of the female sex, and creating the criminal type of psychological violence against women (Da Silva, 2025).

For instance, in 2004, Amnesty International collaborated with the Native Women's Association of Canada (NWAC) to release the first report assessing the issue of Missing and Murdered Indigenous Women and Girls (MMIWG) in "Canada." One of the report's main findings was that Indigenous women were overpoliced but under-protected (Flores; Alfaro, 2023).

Another recent example of the actions of Amnesty International, on October 14, 2024, at the 89th Session of the United Nation's Committee on the Elimination of Discrimination against Women in Geneva (Switzerland), in a public briefing Amnesty International mentioned Canada's record of the rising rates of femicide and anti-Black gender-based violence, the ongoing crisis of missing and murdered Indigenous women, girls and 2SLGBTQQIA+ Peoples, and violence against Indigenous women in Ecuador in the context of Canada-Ecuador trade negotiations and resource extraction (Amnesty International, 2024). Pérez (2021) discusses gender equality and murdered and missing Indigenous women in the framework of the sustainable development goals (SDG), SDG 5 and missing and murdered Indigenous women in Canada. Indeed, femicide is a key global indicator of progress towards gender equality, implying all five gender dimensions in the indicators of violence used to measure progress towards United Nations Sustainable Development Goals 5, 11 and 16 (Walby, 2023).

In the discussion implying gender equality and murdered and missing Indigenous women in the framework the sustainable development goals (SDG), Pérez (2021) lists the UN Declaration of Human Rights, the Commission on the Status of Women (CSW); The UN Decade for Women Sustainable Development Goals (Pérez, 2021). Given the history of interest in the advancement of women's rights within international institutions, the framework of the Sustainable Development Goals as an advancement of this previous effort to center gender equality as a global issue must be understood (Pérez, 2021).

In 2015, the UN General Assembly launched the 2030 Agenda and the 25 implementations of the Sustainable Development Goals (SDGs), and its preamble highlights the commitment of all countries and stakeholders to the development of a more equal and freer world by accounting for the needs of people, the planet and the prosperity of humankind in pursuing a sustainable development and the eradication of poverty and inequality (Pérez, 2021). The Agenda recognizes the need for gender equality as a basic human right in all legal, social and economic aspects, recognizing the need to end gender inequality as a key challenge to sustainability and calling upon a broad and systemic implementation of a gender perspective in the implementation of all goals to ensure the progress of the Agenda (Pérez, 2021). Thus, 2030 Agenda acknowledges Gender Equality as a key SDG, assigning SDG 5 to the specific advancement of the issue (Pérez, 2021). In additions, this follows the efforts advanced in the Beijing Declaration (1995) and the CEDAW Convention concluding (1979) that "gender equality" broadly concerns two issues faced by women: to finalize discriminatory practices against women, which constitute a violation of their human rights and to end all forms of violence experienced

CC BY NC SA

by women across the world in accordance with the provisions and calls to action outlined in the Beijing Declaration (Pérez, 2021).

For the purposes of understanding the discrimination and violence suffered by Indigenous women, conducive to the cases of Murdered and Missing Indigenous Women, within this understanding of 'gender equality', Pérez (2021) considers targets 5.1 and 5.2 of SDG 5. Target 5.1 states to "End all forms of discrimination against all women and girls everywhere", whereas target 5.2 calls up to "eliminate all forms of violence against all women and girls in the public and private spheres, including trafficking and sexual and other types of exploitation". In the SDG 5 and missing and murdered Indigenous women in Canada analysis, Pérez (2021) writes that Canada submitted its voluntary national review on the implementation of Agenda 2030 in 2018, reporting the progress made towards the advancements of the SDG targets 5.1 and 5.2 containing some significant data. For instance, regarding Indigenous women, the report confirms the tendencies of over-representation of violent victimization of Indigenous women in comparison to their non-Indigenous counterparts (Pérez, 2021).

Maroto Pérez (2021) observes that Resolution A/RES/70/1 acknowledges the need to provide Indigenous peoples with consultative status over the monitoring of the SDGs and the implementation of the agenda, as well as disaggregation of data as needed, the report doesn't mention follow-through in any of these commitments in the 2018 voluntary review. As for the SDG 5, the author notes the lack of specific data on sex-trade and sex work as well as cases of Missing and Murdered Indigenous Women. This is an important weakness of the SDG framework, while targets 5.1 and 5.2 are meant to visibilize and inform policy to move beyond gender-based discrimination and gender-based violence (Pérez, 2021).

The author adds that these concerns were already expressed by the Indigenous Peoples Major Group (IMPG) in 2016 warning that, although the SDG framework could be useful in the advancement of issues such as the preservation of Indigenous land and self-determination over agricultural production, the 2030 Agenda also undermined and ignored Indigenous specific-issues and contributions to sustainability (Pérez, 2021). This issue leads to an invisibilization causing the underfunding of key programs and initiatives that are key to Indigenous communities, and in the context of MMIW in Canada, the absolute eradication of Indigenous concerns with regard to gender equality form the official and institutional narrative of progress (Pérez, 2021). Pérez (2021) concludes that the framework of SDG 5 and its targets on the elimination of gender-based discrimination (5.1) and gender-based violence (5.2) are still rooted in the colonial concerns of violence and discrimination as singular incidents in the intimate realm, in addition they fail to produce a framework that can hold accountable the ongoing practices of settler colonialism in states where Indigenous populations create an overlap of intersected identities and conflicting interests with the State.

CC BY NC SA

THE NEED FOR A DECOLONIAL AND INTERSECTIONAL PERSPECTIVE ON INDIGENOUS FEMINICIDE

Modernity was consolidated as an expression of European supremacy, disseminating epistemological, political, and historical conceptions that privilege rationalism, liberalism, and progress as universal pillars. In the field of human rights, this dominant perspective narrates a limited history centered on the modern West, disregarding the experiences and claims of colonized populations (Bragato, 2014). The colonial legacy — marked by genocide, slavery, expropriation, and racism — exposes the contradictions of a conception that claims universality while systematically excluding peripheral subjects from the category of humanity (Bragato, 2014). European colonial expansion was not limited to the imposition of economic and political domination on a global scale but also disseminated its epistemological frameworks, encompassing everything from instrumental rationality to political models of governance that shaped modern thought (Bragato, 2014).

Within this context, the decolonial approach proposes a rupture with the Eurocentric narrative, recognizing human rights as a plural and historically contingent construction shaped by multiple agents and contexts (Bragato, 2014). By incorporating the voices and experiences of marginalized peoples, this perspective broadens the normative horizon of human rights and challenges the centrality of European modernity. Reformulating this discourse requires valuing peripheral knowledges and acknowledging that the universality of rights is only achievable when all societies can recognize themselves within their definition and practice (Bragato, 2014).

Thus, decoloniality emerges as a critical movement that challenges the structures of power inherited from colonialism and imperialism. It seeks to denaturalize Eurocentric epistemes and to valorize historically silenced knowledges. Decolonizing thought is an act of reclaiming being—a process of reasserting authentic humanity for colonized peoples and breaking with the persistent effects of colonialism on the mind and subjectivity (Bragato, 2014). In the feminist field, decoloniality offers analytical tools to understand the interconnections between race, gender, sexuality, class, and territory (Lugones, 2007, 2008; see also Daltoé, 2020). Decolonial feminism not only denounces patriarchal oppression but also the coloniality that shapes the bodies and knowledges of racialized and Indigenous women (Lugones, 2007, 2008; see also Daltoé, 2020).

The feminicide of Indigenous women in Brazil is a product of the coloniality of gender and power — systems that have historically subjugated and rendered women, particularly nonwhite women, invisible (Mendes, 2022). Black and Indigenous feminists have long criticized hegemonic, Eurocentric feminism for its tendency to universalize women's experiences while ignoring the racial and colonial dimensions of structural oppression in the Global South (Mendes, 2022). Violence against Indigenous women is not merely interpersonal but also social

CC BY NC SA

and ethnic, rooted in the ongoing invasion and exploitation of territories and bodies (Mendes, 2022). Decolonial thinker María Lugones (2008) argues that the binary gender system was consolidated through the colonial project, imposing foreign models that dismantled preexisting relational structures within Indigenous worlds. Feminicide against Indigenous women—often rendered invisible by inadequate data and by a persistent colonial mentality of domination and war—thus manifests directly upon female bodies (Lugones, 2008; see also Daltoé, 2020).

The concept of necropolitics highlights very well this violent and tragic postcolonial consequences on Indigenous women and their bodies. Necropolitics is a political system that induces the killing of Black and Indigenous women. Pessoa; Nascimento (2022) note that in both Brazil and Mexico that there is a tendency for a specific type of race/ethnicity/skin color to be killed/murdered by femicide, with 68% of those killed by femicide are Black women in Brazil (according to 2020 Atlas of Violence) and 59% of women who suffer femicide in Mexico are Indigenous. They explain that the lack of specific public policies that induces the lack of State attention in both countries for these women who suffer the most, as they fail to protect them, configuring itself as a necropolitical action in that the State authorizes which bodies can be murdered: the bodies of Black women and indigenous women.

The analysis of necropolitics lines with the multidimensional concept of 'territorio-cuerpo-tierra' (territory-body-land) (Sabsay, 2025). Sabsay (2025) reconsider the coloniality of gender in light of trans- anti-colonial contributions and feminist and women's social movements' mobilization of the multidimensional concept of 'territorio-cuerpo-tierra'. This analysis is rooted in the decolonial turn within the social sciences and the humanities, and the theory of feminist scholar Lugones (2007) of bodies as territories. This notion is indebted to the multidimensional concept of body-land-territory (Cuerpo-Tierra-Territorio) produced by Indigenous and communitarian feminist activists of the Americas (Sabsay, 2025).

The gendered colonization of bodies manifests itself through the figure of bodies as territories contemporarily mobilized by feminists across the region (Sabsay, 2025). According to Sabsay (2025), Lugones' (2007) most important contributions to feminist philosophy and decolonial thought is this concept of the coloniality of gender that the author developed, built on Quijano and Ennis (2000) theory of the "coloniality of power", by reconceptualizing gender as a structuring device of coloniality and theorizes its co-constitutive relationship with race.

The articulation of 'Our Bodies, Our Territories' inspired by the Indigenous concept of territory-body-land underscores the continuum of violence also pointed out by Indigenous feminists at individual and collective levels (Sabsay, 2025). For individual bodies, this manifests as gender-based violence, feminicide and exploitation (Sabsay, 2025). As for collective bodies, this continuum materializes through environmental degradation, resource appropriation and territorial dispossession, where the attack on land parallels the violence against Indigenous communities' embodied existence (Sabsay, 2025).

CC BY NC SA

The scholar exposes how colonial genocidal structures have rendered Indigenous women illegible for protection under international human rights law. This explains with a feminist, decolonial framework why and how Indigenous women's experiences of socioeconomic marginalization, inadequate and unsafe housing, and the alarming rates of feminicidal and sexual gender-based violence continue to persist unabated. Therefore, in the context of Canada – but this could in the case of Indigenous femicide in Brazil as well – to Bourgeois (2023) femicide against Indigenous (First Nations, Métis, and Inuit) women and girls has played and continues to play the fundamental role in securing Canada's existence as a colonial nation-state.

Daltoé (2020) observes that in Brazil the criminal system is invariably a space of institutionalization of violence against Black and Indigenous bodies in this postcolonial space, in the context of Latin America countries where the social structures organizing both gender and prisons cannot be understood outside of the decolonial theorization, and the constructed hierarchies based on racialization.

In this context, the resistance of Indigenous peoples has emerged through movements led by Indigenous women — though not necessarily identifying as "Indigenous feminists," even if some do (Mendes, 2022). These movements confront violence, defend rights, and promote political agency, aligning themselves with feminist struggles while demarcating their specificities. Many of these movements define themselves as Indigenous women's movements, rather than feminist ones, emphasizing their autonomy from hegemonic feminist frameworks. For some, identifying as feminist can still evoke a perceived lack of sorority and representativeness regarding class and ethnic differences (Mendes, 2022).

To briefly connect this reality with that of Canada, the over-representation of Indigenous women among victims of homicide and disappearance is deeply rooted in the country's colonial history, marked by exploitation, racism and state control (García-Del Moral, 2020). Since European colonization, economic and territorial expansion has been sustained by the subjugation of Indigenous peoples, with Indigenous women particularly targeted through sexual violence, enslavement, and trafficking. In the 18th century, records indicate that Indigenous women were captured and traded to merchants to settle debts, inaugurating a pattern of sexual exploitation that persisted for generations (García-Del Moral, 2020).

Colonialism also created and perpetuated hypersexualized stereotypes of Indigenous women — portraying them alternately as "exotic" and available or as symbols of purity — images that served to legitimize sexual exploitation and human trafficking. Today, evidence suggests that many missing Indigenous women are victims of trafficking for sexual exploitation, often linked to routes of mineral and oil extraction, revealing a direct relationship between extractivism, gender violence, and colonial capitalism (García-Del Moral, 2020).

CC BY NC SA

Many scholars and activists perceive Indigenous femicide as the persistent consequence and continuation of colonization, in Brazil and Canada as well (Daltoé, 2020; Jangir, 2022; Bejarano, 2023; Flores; Alfaro, 2023; Grant, 2023; Bourgeois, 2023; Sutton, 2023; Ugalde, 2023; Staliano et *al*., 2023). Femicide is also a consequence of intersectionalities (Daltoé, 2020) generated and maintained by the global economic system of globalization (Ordorica, 2022) and neoliberalism in the continuity of colonial capitalism.

Indigenous women as well as Black women experience intersectionalities of race, gender, poverty. Intersectionality of poverty includes poor housing conditions, gender violence, gender violence generated by poor housing conditions. In Canada, historical and ongoing impacts of colonization, systemic racism, poverty, and other inequalities have contributed to Indigenous populations in general being overrepresented as victims of violent crime (Aujla et *al*., 2023).

Indigenous women are over-represented in several critical aspects of Canadian society: the prison system, prostitution, and ultimately as victims of domestic violence (Bush et al., 2014). Many Indigenous families are mostly poor and unemployed, the Indigenous women move to urban cities for employments and survival, where they are trapped into sex trafficking, are raped, or discriminated on the basis of their race in the workplace (Jangir, 2022). Canada's colonial legacy has forced Indigenous women and girls into dangerous and precarious social and economic conditions, which in turn has made them more vulnerable to different kinds of violence, sex trafficking. High rates of poverty, physical and sexual abuse, homelessness are some reasons why they fall into such traps (Bush et al., 2014). The less access to education, employment, and better medical and health facilities makes them vulnerable (Bush et al., 2014).

Brazil and Canada share a colonial heritage that persists and that mark both bodies and territories. Many scholars and activists fighting Indigenous femicide demand decoloniality – along with intersectionalities – as an approach to address this issue and the coloniality of gender (Daltoé, 2020; Staliano et *al*., 2023). The commitment to decoloniality, embodied in the resistance of Indigenous women, is essential to dismantling structures that, throughout history, have built economic and territorial progress upon subjugation, exploitation, and extermination. A decolonial perspective, therefore, is above all an opening toward other ways of thinking — toward epistemologies that resist, re-exist, and propose new possible worlds.

CONCLUSION

In conclusion, the answer to Indigenous femicide on the scene of global politics and in international relations has come from feminist movements, feminist scholars, transnational research, international organizations like UN and NGOs like Amnesty International, national and international law courts, Americas regional policies and Inter-American legal system. Indeed,

CC BY NC SA

there is a tremendous contribution to this global answer by the Americas regional policies and Inter-American legal system. The implication of these global answers is political and legal on the international scene. And as for Canada and Brazil it rests on the acknowledging of the specific crime that is femicide, on political and legal aspects, justice for the victim and gender inequality. The major contribution of the feminist movement in this answer by developing the concept of femicide, is the affirming of a State's obligations and responsibility in this issue. One of the results of this study is this question of Canada's late adhesion to the The Belém do Pará Convention, that opens possibilities for future research. Besides, our inquiry shows that the global situation of Indigenous femicide is still alarming. Indigenous femicide needs more visibility on the global scene and the prevalence of this alarming issue needs to be accurately assessed. Although some efforts have been made thanks to the contributions of the acknowledgement of the concept of femicide, the global politics answer to Indigenous femicide remain a weak answer due to the systemic structures of settler colonialism. Indeed, these global actions need to involve respectfully and efficiently local Indigenous communities, to take into account the perpetual colonial system that generates Indigenous femicide and integrate decolonial and intersectionality approaches.

REFERENCES

ADEFARAKAN, Temitope. *Documenting and Preventing the Femicide of Black Women, Girls and Gender Diverse Peoples in Canada*. 2021.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Amnesty International Canada attends the UN CEDAW Committee's 89th Session*. 2024. Disponível em: https://amnesty.ca/human-rights-news/amnesty-international-canada-attends-the-un-cedaw-committees-89th-session/. Acessado em 19 de julho de 2026.

AUJLA, Wendy; DAWSON, Myrna; GIESBRECHT, Crystal J.; MACGREGOR, Nneka; NOURPANAH, Shiva. Femicide in Canada. *In:* DAWSON, Myrna, VEGA, Saide M. (eds.). *The Routledge International Handbook on Femicide and Feminicide*. Londres: Routledge, 2023.

BARBERET, R.; BABOOLAL, A. The global femicide problem: issues and prospects. *In:* ASHFORD, Chris; MAINE, Alexander (eds.). *Research Handbook on Gender, Sexuality and the Law*, 286-300. Londres: Edward Elgar Publishing, 2020.

BEJARANO, C. Witnessing Across Borders: Truth-Telling About Feminicides in México and the MMIWG2S in Canada and the US. *In:* DAWSON, Myrna; VEGA, Saide Mobayed (eds). *The Routledge International Handbook on Femicide and Feminicide*. Londres: Routledge, 2023.

BOURGEOIS, R. Colonial Femicide: Missing and Murdered Indigenous Women and Girls in Canada. *In:* DAWSON, Myrna; VEGA, Saide Mobayed (eds). *The Routledge international handbook on femicide and feminicide*. Londres: Routledge, 2023.

BRAGATO, F. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 19, n. 1, pp. 201-230. 2014.

BRANDALISE, Camila. *O que é feminicídio? Entenda a definição do crime que mata mulheres*. 2018. Disponível em: https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2018/08. Acessado em 19 de julho de 2026.

BRYSK, A.; MOREIRA, V. Femicide and the Global Political Economy. *In:* DAWSON, Myrna; VEGA, Saide Mobayed (eds). *The Routledge International Handbook on Femicide and Feminicide*. Londres: Routledge, 2023.

BUSH, K.; HAYNES-HYLAND, K.; HOTCHKISS, L.; LUDWIG, A.; PIKELIN, R. *Conceptualization of Femicide in Ontario*. 2014.

CAMPOS, C. H. Feminicídio no Brasil: uma análise crítico-feminista. *Sistema Penal & Violência*, vol. 7, n. 1, pp. 103-115, 2015.

CANADIAN FEMICIDE OBSERVATORY FOR JUSTICE AND ACCOUNTABILITY. *History of the term femicide*. 2025.

CORRADI, C.; BALDRY, A. C; BURAN, S; KOUTA, C; SCHROTTLE, M.; STEVKOVIC, L. *Exploring the data on femicide across Europe,* 2018.

CORRADI, C.; BANDELLI, D. Femicide. *In:* SHEPHERD, Laura J. (ed). *Handbook on gender and violence*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

COSTA, Ana Paula Motta. Research report – femicide. Working paper. 2025.

DALTOÉ, C. M. *Non-intimate feminicide in Brazil:* Decolonial jurisprudence case-analysis. Doctoral dissertation, Master's thesis, Central European University, Budapest. CEU eTD Collection. 2020. Disponível em: https://www.etd.ceu.edu/2020/mafioletti_camila.pdf. Acessado em 19 de julho de 2026.

DA SILVA, S. C. The Feminicide Epidemic in Brazil: An Analysis considering the Convention of Belem do Para and the Rome Statute. *Human Rights Brief*, v. 28, n. 1, Article 1, 2025.

DAWSON, M. The Canadian femicide observatory for justice and accountability. *In:* HOWE, Adrian; ALAATTINOGLU, Daniela (eds). *Contesting Femicide*. Londres: Routledge, 2018.

DI MARCO, M. H.; DAWSON, M. Thematic Section: Femicide – a persistence social issue. *In: International Sociology*, v. 39, n. 3, 284-287, 2024.

DUNAISKI, M.; ABDELGELIL C; FILIP, A. M.; IVANOVA, N.; RAUSIS, D.; YEE, S. ME, A. Global and regional estimates of female intimate partner and family-related homicide. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, v. 40, n. 2, 352-363, 2024.

DUSSICH, J. P. Blue Victimology and Femicide: The United Nations' Response to Victims and Female Victims of Gender Killings. *In:* KURY, Helmut; REDO, Sławomir; SHEA, Evelyn (eds). *Women and Children as Victims and Offenders:* Background, Prevention, Reintegration: Suggestions for Succeeding Generations (Volume 1). Cham: Springer International Publishing, 2016.

FERREIRA, G. A.; CHERCHIGLIA; M. L.; VALK, M.; PILECCO, F. B. Mortality trends among Indigenous women of reproductive age in Brazil: a time series analysis. *The Lancet Regional Health–Americas*, v. 48, 2025.

FLORES, J.; ALFARO, A. R. Building the settler colonial order: Police (in)actions in response to violence against Indigenous women in "Canada". *Gender & Society*, v. 37, n. 3, pp. 391-412, 2023.

GARCÍA-DEL MORAL, P. Mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas: Femicidio, Feminicidio, y Genocidio en el Contexto Canadiense. *Abya-Yala: Journal on Access to Justice and Rights in the Americas*, v. 4, n. 1, pp. 95-130, 2020.

GARCÍA-DEL MORAL, P. Genocide, femicide, and feminicide as concepts and frames in Canada and Mexico: extending transnational dialogues on colonialism, the state, and gendered violence against Indigenous women and girls. *In:* HASSIM, Shireen; KORTEWEG, Anna C. (eds). *Handbook on Politics and Society*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025.

GOVERNMENT OF CANADA. Canada signs Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women. 2025. Disponível em: https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2025/03/canada-signs-inter-american-convention-on-the--prevention-punishment-and-eradication-of-violence-against-women.html. Acessado em 19 de julho de 2026.

GRZYB, M.; NAUDI, M.; MARCUELLO-SERVÓS, C. Femicide definitions. *In:* WEIL, Shalva; CORRADI, Consuelo; NAUDI, Marceline (eds). *Femicide across Europe*. Bristol: Policy Press, 2018.

HAYES, Molly. Canada saw increase in killings of women and girls in 2020, report finds. *In: Gale Academic OneFile*, 2021. Disponível em: link.gale.com/apps/doc/A655257888/AONE?u=anon~8682d3b8&sid=googleScholar&xid=44f32e61. Acessado em 20 de novembro de 2025.

KUOKKANEN, R. Globalization as racialized, sexualized violence: The case of Indigenous women. *International feminist journal of politics*, v. 10, n. 2, pp. 216-233, 2008.

JANGIR, P. An Insight Into The Plight Of Indigenous Women Of Canada. *Bohal Shodh Manjusha*, v. 16, n. 1, 2022.

LAGARDE, M. Del femicidio al feminicidio. *Desde el Jardín de Freud*, n. 6, Bogotá, 2006.

LUGONES, M. Heterosexualism and the Colonial/Modern Gender System. *Hypatia*, v. 22, n. 1, pp. 186-219, 2007.

LUGONES, M. Colonialidade e gênero. *In:* HOLLANDA, H. B. de (ed.). *Pensamento feminista hoje*: perspectivas decoloniais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2008.

MARCUELLO-SERVÓS, C.; CORRADI, C.; WEIL, S.; BOIRA, S. Femicide: A social challenge. *Current Sociology*, v. *64*, n. 7, pp. 967-974, 2016.

PÉREZ, C. M. *The UN's sustainable development goal 5 in Indigenous populations of Canada*: missing and murdered Indigenous women and girls in Canada and the history of colonial gendered violence. Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, Programa de Pós-Graduação em Estudos Globais, Dissertação de Mestrado, 2021.

MARSZALKOWSKA, J. Femicide as a Human Rights Issue — the Case of Latin America. *Instytut Nowej Europy*, v. 1, pp. 1-11, 2022.

MENDES, V. A. Indígenas mulheres: interfaces entre feminismos e decolonialidades. *In: 14º Encontro Estadual de História*. História: Fome, Direitos Humanos e Democracia, 2022.

MOFFITT, P.; AUJLA, W.; GIESBRECHT, C. J.; GRANT, I.; STRAATMAN, A.L. Intimate partner violence and COVID-19 in rural, remote, and northern Canada: Relationship, vulnerability and risk. *Journal of family violence*, v. 37, n. 5, pp. 775-786, 2022.

ORDORICA, C. From Femicide to Feminicidio: Latin American Contributions to Feminist Conceptual History. *Contributions to the History of Concepts*, v. 17, n. 1, pp. 45-61, 2022.

PESSOA, B. G. F.; NASCIMENTO, E. F. do. Femicide Brazil-Mexico: Experiences of the violent colonization of the bodies of Black and Indigenous women. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 21, n. 1, 2022.

QUIJANO, A.; ENNIS, M. Coloniality of Power, Eurocentrism and Latin America. In: *Nepantla: Views from South*, pp. 533-580, 2000.

SABSAY, L. Bodies as territories: Revisiting the Coloniality of Gender. *European Journal of Women's Studies*, v. 32, n. 2, pp. 130-144, 2025.

SCHRÖTTLE, M.; MESHKOVA, K. Data collection: challenges and opportunities. *In:* WEIL, Shalva; CORRADI, Consuelo; NAUDI, Marceline (eds). *Femicide across Europe*. Bristol: Policy Press, 2018.

SMITH, K. I. Femicide. In: LOMBARD, Nancy (ed.) *The Routledge handbook of gender and violence*. Londres: Routledge, 2018.

STALIANO, P.; MONDARDO, M.; KANENO, Y. A. Violence Against Women in the Border of Brazil and Paraguay: Legislations and Decolonial Feminism. In: *Frontera norte*, v. 35, 2023.

SOUZA-LEAL, Bruno; DE CARVALHO, Carlos Alberto; ANTUNES, Elton. Violence against Brazilian women in public and mediatic spheres. *Comunicar: Revista Científica de Comunicacíon y Educacíon*, v. 26, n. 55, 2018.

SUTTON, D. Gender-related homicide of women and girls in Canada. In: *Juristat Article*, Statistics Canada — Catalogue no. 85-002-X. 2023.

RADIO CANADA/CBC. *Traite et disparition de femmes autochtones*: des corrélations mises en évidence. Disponível em : https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/2183526/rapport--traite-disparition-femmes-filles-autochtones. Acessado em 19 de julho de 2026.

UGALDE, E. G. Unveiling the Veiled Narratives: Settler-Colonialism, Matrilineality, and Missing and Murdered Indigenous Women and Girls along the Highway of Tears. *Canadian Journal for the Academic Mind*, v. 1, n. 1, pp. 117-132, 2023.

UNITED NATIONS. *Inter-Agency Support Group on Indigenous Peoples' Issues*. Thematic Paper towards the preparation of the 2014 World Conference on Indigenous Peoples. 2014.

VILLALOBOS, J. Call It a Femicide: Missing and Murdered Indigenous Women and Girls. *The Toro Historical Review*, v. 16, n. 1, pp. 74-96, 2025.

WALBY, S. What is femicide? The United Nations and the measurement of progress in complex epistemic systems. *Current Sociology*, v. 71, n. 1, pp. 10-27, 2023.

WANZINACK, C.; OLIVEIRA, V. D. S. D.; SANTOS, R. O. D.; SIGNORELLI, M. C. Silenced by violence: a look at the homicides of Indigenous women and girls in Brazil (2003-2022). *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 30, n. 10, 2025.

WEIL, S; NAUDI, M. Towards a European observatory on femicide. *In:* WEIL, Shalva; CORRADI, Consuelo and NAUDI, Marceline (eds). *Femicide across Europe*. Bristol: Policy Press, 2018.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20643

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Reconfigurações da heterocolonialidade no ativismo indígena transnacional: experiências da América do Norte

Estêvão R. Fernandes
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
Porto Velho, Rondônia, Brasil
E-mail: estevaofernandes@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1667-0549

Fabiano Gontijo
Universidade Federal do Pará (UFPA)
Belém, Pará, Brasil
E-mail: fgontijo2@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4153-3914

Resumo: Este artigo analisa o ativismo Two-Spirit e indígena LGBTQIAPN2+ nos Estados Unidos e no Canadá entre 2013 e 2023. A partir de fontes documentais e bibliográficas, e do acompanhamento de mídias sociais, examina-se como comunidades Two-Spirit usam plataformas comerciais para a articulação cultural e política transnacional. A pesquisa indica que essas mobilizações conectam mediações tecnológicas a cosmologias relacionais indígenas, tensionando os fundamentos da heterocolonialidade e os marcos predominantes das teorias *queer* euro-norte-americanas. Propõe-se, em caráter exploratório, a noção de "epistemologias digitais decoloniais" como ferramenta analítica para essas práticas, sem perder de vista os limites impostos pelas infraestruturas comerciais nas quais operam.

Palavras-chave: ativismo Two-Spirit; heterocolonialidade; cosmopolíticas indígenas; soberania digital; ativismo digital indígena

Reconfigurations of heterocoloniality in transnational Indigenous activism: experiences from North America

Abstract: This article analyzes Two-Spirit and Indigenous LGBTQIAPN2+ activism in the United States and Canada between 2013 and 2023. Drawing on documentary and bibliographic sources and on the monitoring of social media, it examines how Two-Spirit communities use commercial platforms for transnational cultural and political articulation. The research indicates that these mobilizations connect technological mediations to Indigenous relational cosmologies, unsettling the foundations of heterocoloniality, as well as the predominant frameworks of Euro-North American queer theory. It tentatively proposes the notion of "decolonial digital epistemologies" as an analytical tool for these practices, without losing sight of the limits imposed by the commercial infrastructures within which they operate.

Keywords: Two-Spirit activism; heterocoloniality; Indigenous cosmopolitics; digital sovereignty; Indigenous digital activism

Reconfiguraciones de la heterocolonialidad en el activismo indígena transnacional: experiencias de América del Norte

Resumen: Este artículo analiza el activismo Two-Spirit e indígena LGBTQIAPN2+ en Estados Unidos y Canadá entre 2013 y 2023. A partir de fuentes documentales y bibliográficas y del seguimiento de redes sociales, se examina cómo las comunidades Two-Spirit utilizan plataformas comerciales para la articulación cultural y política transnacional. La investigación indica que estas movilizaciones conectan mediaciones tecnológicas con cosmologías relacionales indígenas, tensionando los fundamentos de la heterocolonialidad y los marcos predominantes de las teorías *queer* euronorteamericanas. Se propone, con carácter exploratorio, la noción de "epistemologías digitales decoloniales" como herramienta analítica para estas prácticas, sin perder de vista los límites impuestos por las infraestructuras comerciales en las que operan.

Palabras clave: activismo Two-Spirit; heterocolonialidad; cosmopolíticas indígenas; soberanía digital; activismo digital indígena

Recebido em: 11/09/2025
Aceito em: 16/05/2026

CC BY NC SA

APRESENTAÇÃO

O surgimento de mobilizações digitais protagonizadas por comunidades indígenas LGBTQIAPN2+ nas Américas na última década indica que a resistência decolonial se reorganiza no século XXI, em um contexto de avanço dos ultraconservadorismos neoliberais e de perseguição às agendas progressistas. Se os aldeamentos coloniais dos séculos XVI e XVII atuavam como laboratórios da heterocolonialidade, testando tecnologias de controle sexual replicadas globalmente (Fernandes, 2017; Gontijo; Arisi; Fernandes, 2021), as plataformas digitais contemporâneas funcionam hoje como um dos cenários em que essa matriz de poder se reorganiza e é confrontada.

Apesar do crescente interesse acadêmico pelo ativismo digital indígena (Leverston, 2021; Garbe, 2024) e pelos estudos *queer* decoloniais (Rifkin, 2012; Robinson, 2019), o diálogo entre esses dois campos ainda é escasso. A literatura sobre ativismo digital tende a reproduzir vieses euronorcêntricos ao privilegiar formas de organização centradas em campanhas pontuais e em ativismo dirigido ao Estado, deixando em segundo plano temporalidades e mecanismos próprios das mobilizações indígenas. Já os estudos *queer* decoloniais têm explorado pouco a dimensão digital como espaço constitutivo de epistemologias e cosmopolíticas indígenas. Este artigo propõe a noção de "epistemologias digitais decoloniais" como ferramenta analítica para examinar como comunidades Two-Spirit e indígenas LGBTQIAPN2+ usam plataformas digitais e, ao fazê-lo, constituem formas de conhecimento nas quais tecnologias contemporâneas e ontologias relacionais indígenas se entrelaçam e tensionam os fundamentos da heterocolonialidade (sobre esse conceito, cf. Fernandes, 2025).

Parte-se aqui da premissa de que o ativismo digital indígena LGBTQIAPN2+ produz práticas epistêmicas próprias, que não se reduzem à adaptação de estratégias organizativas já existentes ao ambiente virtual. A análise se debruça sobre textos acadêmicos, relatórios organizacionais, dados estatísticos e registros públicos de campanhas digitais entre 2013 e 2023, selecionados com base em critérios de protagonismo indígena, engajamento e alcance, a fim de compreender como esses sujeitos utilizam plataformas comerciais para a autodeterminação epistêmica e a articulação política transnacional.

Cabe registrar que essa análise se concentra em casos norte-americanos, especificamente estadunidenses e canadenses. Tal recorte reflete limitações de acesso a fontes sobre comunidades com menor presença digital documentada e a relativa lacuna na literatura acadêmica sobre ativismo digital indígena em outras regiões das Américas, inclusive no Brasil.

Mais do que descrever o ativismo digital, este artigo examina as reconfigurações contemporâneas da colonialidade em suas intersecções com sexualidade, raça e território. Enquanto o fascismo moral instrumentaliza pânicos sexuais para legitimar expropriações territoriais (Fernandes, 2025), ativistas digitais indígenas associam a defesa territorial à afirmação

CC BY NC SA

de identidades que recusam os binarismos heterocoloniais e existem/resistem para além das fronteiras nacionais.

O texto se organiza em torno de quatro movimentos. Mapeiam-se, inicialmente, ativistas e organizações indígenas LGBTQIAPN2+ com presença digital documentada; examinam-se, em seguida, as especificidades epistemológicas que distinguem essas mobilizações de formas convencionais de ativismo digital; investigam-se as tensões entre uso estratégico das plataformas e a reprodução, por elas mesmas, de mecanismos coloniais; e propõem-se, ao fim, marcos conceituais para descrever essas práticas como expressões de cosmopolíticas indígenas mediadas tecnologicamente.

Para os estudos *queer* decoloniais, a contribuição está em indicar como comunidades indígenas LGBTQIAPN2+ desenvolvem o que aqui se chama, em caráter exploratório, de "epistemologias digitais decoloniais": sistemas de conhecimento nos quais tecnologias contemporâneas se integram a ontologias relacionais indígenas por meio de processos criativos de elaboração cultural, produzindo modos de circulação de saber irredutíveis ao uso instrumental de plataformas e às epistemologias euro-norte-americanas sobre sexualidade e gênero. Tais práticas indicam que a descolonização das sexualidades envolve, além do reconhecimento estrito de formas identitárias dissidentes, a reconstituição de perspectivas relacionais nas quais outras ontologias de gênero ganham sustentação política.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS, CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa situa-se na interseção entre antropologia digital e estudos decoloniais, privilegiando abordagens que reconhecem a soberania epistêmica indígena e os Princípios CARE para governança de dados indígenas (Carroll et al., 2020). Os Princípios CARE – sigla em inglês para Benefício Coletivo (*Collective Benefit*), Autoridade para Controlar (*Authority to Control*), Responsabilidade (*Responsibility*) e Ética (*Ethics*) – estabelecem parâmetros para a governança de dados indígenas que reconhecem as informações sobre essas comunidades como recursos culturais sob controle coletivo, em oposição a regimes de apropriação próprios a dinâmicas coloniais. A aplicação desses princípios orientou decisões sobre quais informações incluir, como apresentar ativistas e organizações e como evitar representações passíveis de instrumentalização para fins de vigilância ou discriminação.

Metodologicamente, a investigação sustenta-se em dois procedimentos complementares. O primeiro consiste na construção e análise de um *corpus* documental composto por artigos e textos acadêmicos, relatórios de organizações indígenas (como a BAAITS e a Native Youth Sexual Health Network), dados estatísticos publicados (Center for Native American You-

th, 2020; The Trevor Project, 2023; U.S. Census Bureau, 2024) e registros públicos de campanhas digitais (postagens, *hashtags*, vídeos e materiais disponíveis em plataformas como *TikTok*, *Instagram*, *Facebook* e *YouTube*).

O segundo procedimento baseia-se em uma abordagem etnográfica digital, compreendida como o acompanhamento sistemático das presenças e práticas *online* de ativistas e organizações indígenas LGBTQIAPN2+ ao longo do período analisado. Essa etnografia envolveu o monitoramento regular de perfis públicos, a observação de dinâmicas de interação em campanhas como #IdleNoMore, #MMIW e #NativeTikTok, e a análise de como os conteúdos circulam e são questionados ou ressignificados nessas plataformas. Não foram realizadas entrevistas nem interações diretas com ativistas: a análise baseia-se integralmente em material de acesso público.

Para selecionar as fontes, exigiu-se que cada material atendesse a pelo menos dois critérios: autoria ou protagonismo de pessoas indígenas autoidentificadas e com afiliação étnica documentada; publicação em periódicos revisados por pares ou relatórios de organizações indígenas; evidências de impacto, como métricas de engajamento, cobertura midiática ou citação por outras organizações indígenas; e conformidade com protocolos éticos de pesquisa indígena, incluindo, quando aplicável, os princípios OCAP – sigla em inglês para Propriedade (*Ownership*), Controle (*Control*), Acesso (*Access*), Posse (*Possession*).

Priorizamos fontes produzidas ou conduzidas por pessoas indígenas, em coerência com metodologias decoloniais que reconhecem comunidades indígenas como produtoras de conhecimento. Essa abordagem, inspirada nos princípios de pesquisa participativa de base comunitária (CBPR, sigla em inglês) elaborados por Laveaux e Christopher (2009), busca evitar práticas predatórias de pesquisa ao privilegiar as perspectivas das próprias comunidades.

O recorte de 2013 a 2023 acompanha a consolidação de plataformas visuais e de vídeos curtos, como *Instagram* (que se populariza a partir de 2012-2013) e *TikTok* (lançado globalmente em 2018), ambientes predominantes do ativismo digital indígena analisado. É também em 2013 que emergem movimentos digitais indígenas de alcance transnacional, como #IdleNoMore, iniciado em novembro de 2012, com seu Dia Mundial de Ação (*World Day of Action*), em janeiro de 2013; e a primeira campanha nacional canadense da Native Youth Sexual Health Network contra homofobia e transfobia dirigida a jovens das Primeiras Nações (NYSHN; Women's Earth Alliance, 2016). O período de análise finaliza com a consolidação de fenômenos como #NativeTikTok e as reconfigurações pós-pandêmicas do ativismo digital, incluindo o Encontro sobre Distanciamento Social (*Social Distance Powwow*[1]). Esse recorte pode deixar de

1 No original em inglês, o termo "*powwow*" faz referência a cerimônias intertribais que envolvem dança, música e rituais coletivos, de modo que a tradução para "encontro", no português, está longe de abarcar o significado sociocultural da palavra no original.

fora formas anteriores de ativismo digital indígena, circulando por meio de *websites*, blogs e fóruns *online* em períodos anteriores, o que abre espaço para pesquisas futuras com perspectiva longitudinal.

Reconhecemos, ainda, outras limitações importantes. A concentração geográfica de casos norte-americanos reflete a disponibilidade de fontes em língua inglesa e as disparidades no acesso digital que atingem comunidades indígenas globalmente. Comunidades indígenas em regiões remotas da América Latina, por exemplo, podem desenvolver estratégias digitais inovadoras que permanecem invisíveis à documentação acadêmica devido a barreiras linguísticas, infraestruturais e institucionais. A dependência de informações publicamente disponíveis restringe o que se pode dizer sobre estratégias desenvolvidas em canais privados ou em plataformas controladas coletivamente pelas próprias comunidades. Algumas das práticas mais relevantes de resistência digital podem justamente ocorrer deliberadamente fora da visibilidade pública, visando evitar vigilância estatal ou cooptação comercial.

A pesquisa sobre ativismo digital indígena LGBTQIAPN2+ exige, ainda, cuidados éticos que vão além dos protocolos convencionais de pesquisa acadêmica. Ativistas com maior evidência podem enfrentar riscos de segurança relacionados à exposição de suas filiações identitárias, particularmente em contextos nos quais legislação anti-LGBTQIAPN2+ ou políticas anti-indígenas criam ambientes hostis. Os Princípios CARE orientaram decisões metodológicas ao longo de toda a investigação, reconhecendo que dados sobre comunidades indígenas devem servir, sobretudo, aos interesses das próprias comunidades.

HETEROCOLONIALIDADE DIGITAL: TECNOLOGIAS DE CONTROLE E TERRITÓRIOS DE RESISTÊNCIA

Entender o ativismo digital indígena LGBTQIAPN2+ exige uma chave interpretativa que dê conta, político-epistemologicamente, das dimensões materiais e simbólicas pelas quais as tecnologias digitais funcionam como extensões da heterocolonialidade e como espaços de disputa. A heterocolonialidade, conforme esboçamos aqui, em diálogo com os conceitos de colonialidade de gênero (Lugones, 2009) e colonialidade dos afetos e do desejo (Gontijo, 2021), designa uma arquitetura sistêmica que vincula a imposição da (cis)heterossexualidade compulsória e da heteronormatividade como tecnologias de dominação colonial sobre corpos racializados, atuando como mecanismo de apagamento cosmológico, gestão necropolítica e expropriação territorial.

Cabe indicar, ainda, uma diferença entre a noção de heterocolonialidade e a de homonacionalismo (Puar, 2007). Enquanto o homonacionalismo age pela inclusão seletiva de sujeitos LGBTQIAPN2+ em projetos imperiais, instrumentalizando direitos sexuais para legitimar vio-

lências externas, a heterocolonialidade funciona sobretudo pela exclusão e pelo apagamento epistêmico de cosmologias indígenas e racializadas de gênero e sexualidade. A heterocolonialidade não descreve tão somente preconceitos individuais, mas também uma matriz de poder inscrita em instituições, categorias jurídicas e, como aqui se indica, em arquiteturas tecnológicas.

A "heterocolonialidade digital", noção que propomos como extensão analítica desse conceito, refere-se especificamente ao modo como plataformas digitais reproduzem estruturas de vigilância, extração de dados e normalização análogas às tecnologias coloniais de controle. As arquiteturas algorítmicas gerindo a visibilidade de conteúdos funcionam mediante vieses que vão além de lógicas de mercado e reproduzem padrões coloniais: priorizam conteúdos que ratificam expectativas estereotipadas sobre uma indigeneidade "autêntica"; sexualizam corpos racializados a partir de sistemas de recomendação baseados em fetichização; e invisibilizam perspectivas que contrapõem binarismos coloniais de gênero mediante práticas de *shadow banning*, isto é, redução algorítmica de alcance sem notificação explícita, direcionadas a criadores(as) indígenas LGBTQIAPN2+ (Leverston, 2021). Esse funcionamento se inscreve na confluência entre biopolítica virtual e capitalismo de vigilância, em consonância com o que Ramiro e Souza (2025) denominam o regime do "*Homo virtualis*", no qual mecanismos de gestão biopolítica se traduzem em mediações algorítmicas de controle.

O que distingue o contexto digital é a capacidade de comunidades subalternizadas fazerem uso estratégico dessas mesmas tecnologias para fins que excedem e muitas vezes subvertem suas programações originais, sem que isso implique controle efetivo sobre a infraestrutura algorítmica e os servidores que as mantêm. As práticas desenvolvidas por ativistas indígenas LGBTQIAPN2+ ilustram o que Escobar (2018) denomina "*designs* para o pluriverso", isto é, estratégias que se servem de tecnologias dominantes para sustentar ontologias relacionais que desafiam os fundamentos da modernidade colonial. É o tático no sentido proposto por Certeau (1984): agir dentro de sistemas dominantes sem dispor de um "lugar próprio", e não de apropriação plena ou de transformação das lógicas das plataformas.

A noção de "soberania digital indígena", desenvolvida por pesquisadoras como Stephanie Carroll Rainie, encontra sua operacionalização nos princípios CARE (Carroll et al., 2020), segundo os quais os dados sobre comunidades indígenas constituem recursos culturais que devem permanecer sob controle coletivo, contrariando princípios corporativos que tratam as informações indígenas como mercadorias livremente apropriáveis. Aplicados ao ativismo digital LGBTQIAPN2+ indígena, esses princípios indicam que as plataformas podem funcionar como espaços de autodeterminação narrativa, ainda que essa autodeterminação permaneça mediada e limitada pelas arquiteturas algorítmicas e pelos interesses corporativos dessas plataformas.

Outra contribuição vem da perspectiva "Ver com os Dois Olhos" (*Two-Eyed Seeing*), desenvolvida por pesquisadores(as) indígenas Mi'kmaq como Albert D. Marshall e Murdena Mar-

shall, e utilizada por Pruden e Salway (2020). Ela oferece um caminho metodológico interessante para compreender como o ativismo digital indígena lida com múltiplas cosmologias simultaneamente. A proposta recusa a fusão entre conhecimentos indígenas e ocidentais, criando espaços onde ambos coexistem, mantendo suas especificidades e produzindo formas híbridas de conhecimento que ampliam as possibilidades de resistência. Aqui, a contribuição dos estudos *queer* decoloniais também é fundamental: identidades Two-Spirit e indígenas LGBTQIAPN2+ recusam a heteronormatividade colonial e os aparatos identitários euro-norte-americanos. Rifkin (2012), por exemplo, demonstra que as categorias Two-Spirit não podem ser adequadamente compreendidas com base em perspectivas ocidentais de identidade sexual e requerem epistemologias que reconheçam sistemas de gênero baseados em relações espirituais, responsabilidades coletivas e conexões cosmológicas que escapam aos binarismos coloniais.

A digitalização dessas cosmologias produz tensões entre a produção de memórias coletivas e a mediação tecnológica que as torna possíveis. As coletividades, no entanto, não controlam as infraestruturas nas quais esses conteúdos circulam e são armazenados, de modo que a circulação digital funciona como atualização e reativação de saberes; falar em preservação, em sentido estrito, seria impreciso. As práticas de ativistas como Kairyn Potts, membro da Alexis Nakota Sioux Nation, com presença digital no *TikTok*, *Instagram*, *Twitch* e *Snapchat*, que combina performance Two-Spirit e pedagogia digital, ilustram o que Kim TallBear (2011) caracteriza como "tecnociência indígena" (*indigenous techno-science*): formas de conhecimento que integram tecnologias contemporâneas a epistemologias indígenas sem reproduzir a dicotomia moderna entre tradição e inovação.

As plataformas digitais comerciais, porém, funcionam segundo lógicas capitalistas capazes de cooptar resistências (Ramiro; Souza, 2025). A presença crescente do "turismo digital" voltado a "exotizar" identidades Two-Spirit, alimentada por algoritmos que premiam o engajamento, pode reproduzir práticas coloniais de extração cultural.

CARTOGRAFIAS DA RESISTÊNCIA: ATIVISTAS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS LGBTQIAPN2+ NO AMBIENTE DIGITAL

Pesquisar o ativismo digital indígena LGBTQIAPN2+ permite identificar ativistas e organizações que utiliza[ra]m plataformas comerciais como espaços de organização cultural e política. Esta seção mapeia essas presenças com base em exemplos concretos norte-americanos, analisando as especificidades culturais e as estratégias desenvolvidas por cada uma delas. O termo "cartografia" visa situar esse mapeamento analítico para além da cartografia descritiva, como exercício de identificação de práticas, relações e estratégias em um campo disputado, atento às condições materiais e simbólicas nas quais operam.

Protagonistas individuais: pedagogias *Two-Spirit* em rede

A série "*Reclaim(ed)*", coapresentada por Kairyn Potts no *Snapchat*, foi a primeira produção canadense da plataforma sobre cultura indígena sob a perspectiva da chamada "geração Z" e tematizou identidades de gênero e sexualidade anteriores à colonização. Potts combina entretenimento digital e prevenção do suicídio juvenil, usando os algoritmos de engajamento das plataformas para divulgar conhecimentos sobre bem-estar coletivo e pertencimento, em sentido distinto do que o desenho corporativo dessas plataformas prevê. Na prática, a estratégia inclui vídeos curtos que ensinam danças tradicionais Two-Spirit, narram histórias cosmológicas em linguagem acessível ao público jovem e vinculam a saúde mental ao pertencimento étnico; tudo isso ocorre nos formatos das plataformas, mas serve à reativação cultural e ao acolhimento coletivo.

PhD pela Universidade de Denver, Charlie Amáyá Scott usa o *Instagram* para tematizar questões que atingem comunidades indígenas *queer*, combinando densidade teórica e linguagem acessível em postagens que traduzem teorias decoloniais para termos compreensíveis ao grande público. Sua presença digital entre 2020 e 2023 indica como pesquisadores(as) indígenas podem mobilizar as mídias sociais para democratizar o acesso a conhecimentos acadêmicos. Na prática, isso pode ser visto na produção de *posts* e *stories* que traduzem argumentos acadêmicos sobre colonialismo e heteronormatividade em formato visual, permitindo circulação em redes de jovens indígenas que dificilmente acessariam periódicos acadêmicos convencionais.

Primeira pessoa trans eleita no estado do Maine (em 2020) e premiado com o United States Artists Fellowship (em 2021), Geo Soctomah Neptune (Passamaquoddy, Indian Township, Maine), ilustra a convergência entre o ativismo Two-Spirit e o reconhecimento institucional, combinando arte tradicional, performance *drag* e ativismo digital. Sua presença no *Instagram* e participações em séries como "Getting Curious" (*Netflix*) indicam como artistas Two-Spirit podem mobilizar visibilidade midiática para educar o público sobre diversidade de gênero indígena. Neptune une práticas artísticas tradicionais, como a cestaria, carregada de significados espirituais e de gênero, a formatos digitais e midiáticos contemporâneos, sem aceitar a separação entre "tradição" e "modernidade" e sem fazer da primeira um adorno da segunda.

A participação de Sean Snyder e Adrian Stevens na Nike's Be True Campaign (junho de 2022) e a recriação de capa da revista OUT (agosto de 2022) cruza as fronteiras tradicionais entre *powwow* (cerimônias intertribais que envolvem dança, música e rituais coletivos) e ativismo LGBTQIAPN2+, por meio de coreografias compartilhadas em plataformas digitais no período de 2017 a 2023. Cabe destacar, entretanto, que a participação em campanhas corporativas, como a da Nike, ao mesmo tempo em que permite maior visibilidade, expõe as práticas à cooptação comercial: a abertura a esses circuitos permite alcançar públicos amplos e gerar sus-

tentabilidade financeira, mas também expõe práticas culturalmente significativas às dinâmicas de *marketing* e de mercantilização identitária próprias do consumo cultural contemporâneo.

Organizações: infraestruturas de mobilização digital

Fundada em 1998, a Bay Area American Indian Two-Spirits (BAAITS), da região de San Francisco, constitui a organização mais documentada, academicamente. Com presença digital consolidada em *website* (baaits.org), *Facebook*, *Instagram*, *YouTube* e *Eventbrite*, seu Powwow Two-Spirit anual tornou-se um dos maiores eventos de sua categoria na América do Norte, com uma participação crescente desde seu início, em 2012. A BAAITS mostra como organizações indígenas LGBTQIAPN2+ podem usar plataformas digitais para criar espaços de aliança e acolhimento que vão além das distâncias produzidas pela dispersão colonial. Registram-se digitalmente cerimônias e entrevistas com anciãos, em registro e circulação coletiva de saberes que se serve de plataformas comerciais para fins próprios; mesmo assim, a infraestrutura subjacente permanece fora do alcance dessas comunidades. A BAAITS implementa protocolos baseados nos princípios OCAP para decidir quais aspectos de cerimônias podem ser registrados e divulgados e quais devem permanecer sob controle comunitário restrito; tratam-se de exercícios concretos de soberania sobre dados e representações culturais, ainda que os servidores e algoritmos das plataformas escapem a esse controle.

Num outro foco, centrado na saúde sexual e bem-estar de jovens indígenas, tem-se a campanha "Sexualidade Saudável & Combate à Homofobia e à Transfobia" (*Healthy Sexuality & Fighting Homophobia and Transphobia*) (2013), primeira iniciativa do tipo nacional canadense voltada ao enfrentamento de homofobia e transfobia entre jovens das Primeiras Nações, foi desenvolvida pela Native Youth Sexual Health Network, que combina ativismo digital e pesquisa acadêmica (Hardy et al., 2020). Sua iniciativa estabeleceu precedentes para o uso de mídias sociais em intervenções de saúde pública culturalmente informadas: desenvolveu protocolos próprios de circulação de informações sobre saúde mental e bem-estar comunitário em ambiente digital, em linguagens que dialogam com cosmologias indígenas de saúde, distintas dos modelos biomédicos ocidentais.

Se a BAAITS centra sua presença digital na documentação e circulação de práticas cerimoniais e a NYSHN foca na saúde, há ainda outro registro – já no âmbito da articulação institucional: em 2013, a National Confederacy of Two-Spirit Organizations (NC2SO) criou o primeiro diretório de recursos Two-Spirit, coordenando informações entre os Estados Unidos e o Canadá a partir de plataformas digitais. Hospedado em *website* próprio e divulgado em redes sociais, esse diretório conecta comunidades geograficamente distantes e organiza redes de apoio que cruzam as fronteiras nacionais impostas pela colonização. A administração coletiva desse recurso envolve representantes de diversas organizações Two-Spirit, ainda que os limites de sua autonomia sejam definidos pela dependência de servidores e de plataformas comerciais para hospedagem e divulgação.

Movimentos emergentes: We Matter Campaign e mobilização juvenil

A We Matter Campaign, fundada em 2016 pelos irmãos Kelvin e Tunchai Redvers (Deninu Kųé First Nation, Northwest Territories), é uma referência no ativismo digital indígena voltado à prevenção do suicídio juvenil. Sua campanha #WeMatter ("Nós Importamos", em tradução livre) alcançou um milhão de pessoas no primeiro mês e mais de 25.000 seguidores no *Facebook*. A We Matter Campaign reconhece as limitações de infraestrutura que atingem comunidades indígenas remotas e adapta sua atuação realizando campanhas nas redes sociais voltadas a centros urbanos e distribuindo conteúdos gravados em dispositivos portáteis para comunidades sem acesso à internet. Essa abordagem híbrida, ao combinar circulação digital e distribuição física, mostra como ativistas indígenas adaptam tecnologias às realidades materiais de suas comunidades, recusando modelos de mobilização digital que pressupõem acesso universal à banda larga.

Mobilizações *hashtag*: #IdleNoMore e #MMIW

O movimento #IdleNoMore ("Não Mais Inativa", em tradução livre), mobilização transnacional iniciada por quatro mulheres em Saskatchewan (novembro de 2012), alcançou escala global em questão de semanas. O Dia Mundial da Ação (28 de janeiro de 2013) realizou 50 eventos em todo o mundo. A análise de Leverston (2021), com base em 26.752 *tweets* de influenciadores(as) indígenas, documenta como a campanha #StopLine3 alcançou engajamento de 1,9 milhão de pessoas, embora essa visibilidade tenha permanecido concentrada em círculos já sensíveis às questões indígenas, evidenciando os limites das bolhas algorítmicas. A *hashtag* agregou demandas locais dispersas em uma narrativa transnacional de resistência: na prática, ativistas etiquetavam vídeos de protestos, relatos pessoais e convocatórias com o mesmo marcador, criando, em tempo real, redes de solidariedade entre comunidades geograficamente distantes.

Por sua vez, a campanha #MMIW (sigla em inglês para Mulheres Indígenas Desaparecidas e Assassinadas, em tradução livre) desenvolveu simbologias visuais específicas circulando amplamente em plataformas digitais e estabelecendo 14 de fevereiro como Dia Nacional de Ação e Conscientização e 5 de maio como dia oficial da campanha MMIW.

Fenômenos emergentes: #NativeTikTok e Social Distance Powwow

No #NativeTikTok, criadores(as) Two-Spirit produzem conteúdo educativo sobre papéis tradicionais de gênero e confrontam estereótipos sobre o que significa ser indígena. Esses espaços digitais funcionam como espaços onde conhecimentos sobre diversidade de gênero indígena circulam para além das fronteiras nacionais, contrapondo narrativas coloniais que

CC BY NC SA

tratam a diversidade sexual como importação ocidental. Esses criadores(as) produzem vídeos curtos que contam histórias cosmológicas de suas nações sobre papéis de gênero não binários, respondem a comentários e montam séries sobre a história pré-colonial de suas comunidades. São práticas pedagógicas que aproveitam o formato algorítmico do *TikTok*, organizado em torno da viralização e da recomendação, para reativar a memória cultural.

Outro caso é o Social Distance Powwow, organizado durante a pandemia de COVID-19 como um grupo no Facebook com mais de 227.000 membros, criando espaços para a expressão cultural tradicional em contextos de isolamento físico. Esse evento digital possibilitou transferência de conhecimento intergeracional, fornecendo espaço próprio para jovens indígenas LGBTQIAPN2+ expressarem identidades que o convívio familiar ou comunitário presencial muitas vezes silencia.

Os exemplos mapeados mostram como as práticas desenvolvidas por ativistas e organizações indígenas LGBTQIAPN2+ associam tecnologias contemporâneas e ontologias relacionais de modos que não se reduzem ao uso instrumental das tecnologias. A análise dessas práticas exige marcos conceituais capazes de descrever suas especificidades epistemológicas.

EPISTEMOLOGIAS DIGITAIS DECOLONIAIS: TEMPORALIDADES E COSMOPOLÍTICAS TECNOLÓGICAS

A investigação das práticas desenvolvidas por comunidades indígenas LGBTQIAPN2+ em ambiente digital evidencia a constituição de formas-outras de conhecimento, distintas da instrumentalização tecnicista das tecnologias e das epistemologias euro-norte-americanas convencionais. Como já indicado, essas epistemologias atuam por meio de cosmopolíticas indígenas nas quais as tecnologias digitais participam de redes mais amplas que envolvem tradicionalidades, territorialidades e cosmologias, sem que as tecnologias sejam ferramentas neutras de aplicação instrumental.

Convém deixar claro em que sentido tais práticas podem ser qualificadas como um regime epistêmico característico, não restrito ao mero uso criativo das plataformas digitais para o reforço identitário ou a transmissão de valores culturais. Alguns elementos, tomados em conjunto, definem essa particularidade. As práticas analisadas funcionam com base em temporalidades distintas das estruturas algorítmicas. Enquanto as plataformas estruturam conteúdos em torno de novidade, *feeds* baseados em relevância algorítmica e métricas de engajamento, ativistas indígenas LGBTQIAPN2+ mobilizam o que Glissant (1990) denomina "poética da relação": temporalidades espirais que conectam memórias tradicionais e possibilidades futuras. Em segundo lugar, a agência se distribui entre ancestrais, entidades espirituais, natureza e as próprias tecnologias, todos participantes de uma mesma rede de relações, desestabilizando

as noções convencionais de ativismo digital que presumem sujeitos humanos individuais utilizando instrumentalmente ferramentas tecnológicas. Por fim, a forma de organização prioriza o cuidado comunitário e a reconstituição de laços fragmentados pela colonização. Define-se aí um regime de produção de conhecimento que não se restringe à militância nem à mudança legislativa. Seu horizonte é o que chamamos, em caráter provisório, de "revitalização cosmológica" no sentido de uma reativação de saberes, relações e narrativas de gênero suprimidos ou marginalizados pela imposição heterocolonial, os quais reaparecem em parte nos enunciados públicos dessas práticas digitais (sobre a continuidade cosmológica dessas formas de gênero e sexualidade, cf. Fernandes; Arisi, 2017).

No *TikTok*, Potts ensina danças tradicionais Two-Spirit com significados espirituais. Esses conteúdos se afastam das lógicas de entretenimento viral, ocorrendo como práticas de reativação de saberes que utilizam arquiteturas digitais para fazer circular conhecimentos ameaçados pela colonização. As pesquisas de Coe (2023) reforçam essa leitura ao mostrar como mulheres indígenas *queer* utilizam plataformas como *TikTok*, *Instagram* e *Spotify* para constituir comunidades digitais baseadas em identidades compartilhadas. Nessas redes, elas formam "famílias escolhidas", laços afetivos que vão além das estruturas de parentesco que a colonização fragmentou. O foco recai sobre o (re)tecer de conexões e a criação de espaços de existência coletiva resistentes à violência colonial, mais do que sobre a reivindicação de direitos junto ao Estado. Essa orientação evidencia um ativismo voltado ao fortalecimento de laços internos da comunidade e ao sentimento de pertencimento como condição da transformação estrutural.

Essas práticas, contudo, não devem ser romantizadas. As plataformas nas quais circulam são estruturadas por racionalidades corporativas voltadas à extração de dados e à monetização de conteúdo (Ramiro; Souza, 2025). A autodeterminação narrativa exercida por ativistas Two-Spirit é permanentemente mediada e limitada por algoritmos cujos critérios de visibilidade ultrapassam o controle coletivo. A noção de "epistemologias digitais decoloniais" designa, nesse sentido, práticas situadas num campo de tensão entre o uso estratégico e a dependência de infraestrutura, sem implicar necessariamente autonomia epistêmica plena.

SOBERANIA DE DADOS COMO TERRITORIALIDADE EPISTÊMICA

Os Princípios CARE ajudam a compreender como a soberania digital indígena se liga às lutas territoriais, ao tratar o território físico e o território informacional como faces de uma mesma disputa pela autodeterminação. Aplicados ao ativismo digital indígena LGBTQIAPN2+, expõem a tensão entre o uso estratégico das tecnologias e a reprodução, pelas próprias plataformas, de dinâmicas coloniais.

A organização de eventos como o Two-Spirit Powwow da BAAITS, ao combinar participação presencial e documentação digital, mostra estratégias que se servem de plataformas comerciais para fins coletivos, buscando manter algum grau de controle sobre suas representações culturais e sobre os dados que produzem. Como já indicado, a BAAITS adota protocolos nos quais anciãos e lideranças comunitárias decidem coletivamente quais momentos do Powwow podem ser filmados e divulgados, quais devem permanecer restritos a participantes presentes e quais registros fotográficos podem circular nas redes sociais. Essas decisões configuram exercícios práticos de soberania de dados: a comunidade exerce coletivamente autoridade sobre o que constitui dado público e o que é recurso cultural protegido, ainda que a infraestrutura digital utilizada permaneça sob controle corporativo. É, como se vê, uma autonomia relativa, agindo-se dentro dos limites das plataformas, sem rompê-los.

O trabalho de Cordes et al. (2024) sobre saúde digital demonstra como a integração de princípios de soberania de dados exige metodologias lideradas coletivamente e ferramentas adequadas, culturalmente. Protocolos como os desenvolvidos pela Native Youth Sexual Health Network mostram como essas epistemologias dão prioridade ao cuidado comunitário e à transmissão de saberes intergeracionais, com estratégias que levam em consideração os limites de infraestrutura e ajustam as tecnologias às condições materiais de cada espaço.

As apropriações táticas aqui descritas correspondem ao que Certeau (1984) denomina "artes de fazer", práticas que fazem uso dos sistemas dominantes sem se entregar a eles por completo, criando espaços de agência dentro de estruturas aparentemente restritivas. Isso também converge com a pesquisa de Hardy et al. (2020), ao confirmar que abordagens autodeterminadas funcionam melhor do que intervenções impostas de fora, o que reforça um ponto relativamente intuitivo: ninguém conhece as necessidades de uma comunidade melhor do que ela mesma.

Essas práticas atuam em um campo de tensões estruturais. A dependência de plataformas comerciais coloca ativistas em uma relação contraditória com corporações que lucram com a extração de dados e com o conteúdo produzido gratuitamente, reproduzindo padrões de dependência tecnológica análogos aos de relações coloniais históricas.

ALGORITMOS E HIERARQUIAS DE VISIBILIDADE

Os algoritmos que definem a visibilidade de conteúdos em plataformas digitais reproduzem vieses estruturais que tendem a invisibilizar perspectivas indígenas ou a promovê-las apenas quando atendem a expectativas estereotipadas de públicos ocidentais. A análise de Leverston (2021), como já citado, mostra que essa visibilidade ficou concentrada em círculos já sensibilizados para a causa, o que expõe a dificuldade de as estratégias digitais furarem as bolhas algorítmicas e atingirem novos públicos.

Criadores(as) Two-Spirit frequentemente relatam práticas de *shadow banning*, especialmente quando abordam a sexualidade ou criticam políticas governamentais relacionadas aos direitos indígenas. Essas práticas constituem formas contemporâneas de censura por meio de mecanismos tecnológicos aparentemente neutros, reproduzindo silenciamentos históricos de vozes indígenas dissidentes.

Esses dispositivos servem à opressão e abrem caminhos para a contestação, exigindo uma análise sistemática das múltiplas dimensões do ativismo digital indígena LGBTQIAPN2+. A tabela a seguir mapeia nove dimensões centrais identificadas na pesquisa, mostrando como cada uma reúne potências decoloniais e riscos estruturais de cooptação, ao lado das estratégias de resistência desenvolvidas pelas próprias comunidades.

Tabela 1*: Síntese das dimensões do ativismo digital indígena LGBTQIAPN2+*
(Obs.: A tabela deve ser lida considerando-se as especificidades contextuais de cada comunidade e região.)

Dimensão	Potencialidades decoloniais	Riscos de cooptação	Estratégias de resistência identificadas	Casos empíricos
Visibilidade	Democratização de perspectivas Two-Spirit; educação global sobre diversidade de gênero indígena	Exotização; tokenismo; reprodução de estereótipos	Criação de conteúdo educacional; parcerias com organizações indígenas; protocolos comunitários	Kairyn Potts (Snapchat); # NativeTikTok
Organização	Conexão transnacional; mobilização rápida; coordenação de eventos	Vigilância estatal; dependência de plataformas privadas	Uso híbrido (digital + presencial); diversificação de plataformas; protocolos de segurança	#IdleNoMore; NC2SO
Preservação cultural	Arquivamento digital; transmissão intergeracional; revitalização linguística	Apropriação cultural; perda de controle sobre conhecimentos sagrados	Protocolos OCAP; plataformas controladas por comunidades; educação sobre direitos culturais	Two-Spirit Powwow da BAAITS; social distance Powwow
Saúde mental	Redes de apoio; campanhas de prevenção; Redução de isolamento	Exposição à violência online; Cyberbullying; Trauma vicário	Moderação comunitária; espaços seguros; treinamento em primeiros socorros digitais	We Matter Campaign; NYSHN

contínua

CC BY NC SA

Dimensão	Potencialidades decoloniais	Riscos de cooptação	Estratégias de resistência identificadas	Casos empíricos
Ativismo político	Documentação de violações; pressão sobre instituições; mobilização legislativa	Despolitização; cooptação por agendas externas; neutralização através de engajamento superficial	Manutenção de autonomia; alianças estratégicas; educação política	#MMIW; ativismo de Geo Neptune
Infraestrutura tecnológica	Democratização de acesso; redução de custos; flexibilidade geográfica	Exclusão digital; dependência de infraestruturas corporativas; obsolescência tecnológica	Soluções híbridas; distribuição de conteúdos offline; telecomunica-ções comunitárias	We Matter (dispositivos USB); comunidades remotas
Preservação linguística	Revitalização de idiomas nativos; multilinguismo; tradução cultural	Dominância do inglês; perda de nuances linguísticas; padronização colonial	Conteúdo multilíngue; pedagogia cultural; documentação de idiomas	Charlie Amáyá Scott (Navajo/inglês); Sean Snyder (performance multilíngue)
Alianças interétnicas	Solidariedades pan-indígenas; conexões globais; aprendizado mútuo	Homogeneiza-ção de diferenças; imposição de agendas externas; perda de especificidades culturais	Respeito a especificidades; reciprocidade cultural; protocolos de colaboração	NC2SO (EUA-Canadá); BAAITS-organizações canadenses
Dinâmicas geracionais	Ponte intergeracional; inovação juvenil; preservação de saberes de anciãos	Conflitos geracionais; perda de autoridade de anciãos; individualização de jovens	Projetos intergeracionais; mentoria digital; espaços específicos por idade	Social Distance Powwow; programas NYSHN

Fonte: elaborado pelos autores.

Essa síntese mostra que, em cada uma dessas dimensões, o mesmo aparato que abre caminho para a autodeterminação indígena também vincula diretamente essas práticas à estrutura comercial das plataformas, sem se enquadrar em dicotomias simples entre resistência e cooptação. Quando a BAAITS decide coletivamente o que pode ser filmado e divulgado em seu Powwow, ou quando o Social Distance Powwow reúne milhares de pessoas em torno de cerimônias durante a pandemia, esses coletivos protegem conhecimentos cosmopolíticos e

revigoram suas culturas pela via digital. Por sua vez, as campanhas #IdleNoMore e #MMIW reaproximaram comunidades que a colonização havia dispersado e conectaram as lutas locais pela terra a um horizonte anticolonial mais amplo.

As estratégias de infraestrutura tecnológica indicam a possibilidade de adaptações criativas como no modelo híbrido da We Matter Campaign. As dimensões de saúde mental e de protagonismo político apontam confluências entre o cuidado coletivo e a contestação estrutural: campanhas como as da Native Youth Sexual Health Network e da We Matter mostram como essas plataformas podem funcionar como tecnologias de cuidado coletivo, lidando com o sofrimento individual e a violência sistêmica.

A mercantilização de identidades Two-Spirit por corporações que exploram representações "exóticas" em campanhas publicitárias direcionadas por algoritmos perpetua dinâmicas coloniais de sexualização e fetichização de corpos indígenas, transformando identidades em mercadorias consumíveis (Gontijo; Arisi; Fernandes, 2021). Essa lógica de cooptação se manifesta por meio de algoritmos que priorizam conteúdos baseados em engajamento superficial, muitas vezes privilegiando representações estereotipadas. Programas de monetização, paradoxalmente, oferecem sustentabilidade financeira a criadores(as) indígenas historicamente dependentes de trabalho voluntário, gerando um dilema entre a necessidade econômica imediata e as responsabilidades culturais de longo prazo. A vigilância corporativa inclui a manipulação algorítmica dirigida e o disparo estratégico de desinformação. As mesmas tecnologias que viabilizam essa resistência também expõem ativistas a formas atuais de repressão, sobretudo quando eles se opõem a projetos extrativistas ou reivindicam direitos territoriais.

Feitas para o indivíduo, essas plataformas se organizam em perfis pessoais, métricas de engajamento e pressão por uma "marca pessoal". Essa configuração vai de encontro às formas de solidariedade coletiva baseadas no consenso e na responsabilidade compartilhada. Conforme documenta Laing (2021), isso induz a ler de modo individual identidades que são coletivas, refletindo contradições entre cosmologias indígenas e ontologias liberais sobre e para as quais essas tecnologias foram construídas.

PERSPECTIVAS TRANSNACIONAIS: LIÇÕES PARA O CONTEXTO BRASILEIRO

As epistemologias digitais decoloniais identificadas no contexto norte-americano oferecem marcos analíticos úteis que extrapolam esse contexto etnográfico específico. Em contextos ultraneoliberais e conservadores como o brasileiro, onde o fascismo moral mobiliza pânicos sexuais para legitimar a tomada de territórios e violências estruturais, as estratégias desenvolvidas por comunidades Two-Spirit e indígenas *queer* norte-americanas podem ganhar relevância política própria.

Como discutido em Fernandes (2025), o nexo evangélico-agronegócio intensificado durante o governo Bolsonaro mostra como a demonização da "ideologia de gênero" coincide com a intensificação da violência contra povos indígenas e populações LGBTQIAPN2+ racializadas, em uma operação do fascismo moral como tecnologia governamental que articula regulação sexual e acumulação capitalista, dinâmica que reproduz os padrões de heterocolonialidade digital identificados na América do Norte.

As disparidades no acesso à internet documentadas nos Estados Unidos, onde apenas 65% dos domicílios indígenas dispõem de banda larga (U.S. Census Bureau, 2024), encontram sérios paralelos no contexto brasileiro. Segundo o Censo Demográfico 2022, enquanto 89,4% da população brasileira residia em domicílios com acesso à internet, 44,5% da população indígena não dispunha de acesso domiciliar, proporção mais de três vezes superior àquela verificada entre pretos (12,9%) e pardos (12,7%) e quase seis vezes superior àquela de brancos (7,5%) (IBGE, 2024). Essas limitações infraestruturais se interseccionam com políticas de desmonte de direitos indígenas e com a criminalização de organizações que defendem a diversidade sexual, criando ambientes onde estratégias digitais de resistência enfrentam obstáculos materiais e políticos.

As práticas apontadas neste texto oferecem pistas para o desenvolvimento de estratégias que potencializem usos decoloniais das tecnologias disponíveis, entre elas a diversificação de plataformas para reduzir dependências corporativas, a criação de protocolos comunitários para a proteção de conhecimentos tradicionais e a construção de soluções híbridas que conciliem a circulação em rede e a entrega direta de conteúdo a comunidades remotas. Para lideranças LGBTQIAPN2+ racializadas, a pesquisa sugere que os usos decoloniais de tecnologias exigem marcos éticos específicos, atentos à proteção dos interesses comunitários diante da cooptação comercial e da vigilância estatal e corporativa. A implementação de protocolos baseados nos princípios CARE, por exemplo, tem buscado assegurar algum grau de soberania sobre as representações culturais e viabilizar a circulação e a transmissão de conhecimentos cosmológicos sobre a diversidade sexual e de gênero.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mapeamento do ativismo digital indígena LGBTQIAPN2+ nos Estados Unidos e no Canadá expõe tensões estruturais para além de questões estritamente tecnológicas, indicando algumas das tensões entre as cosmologias indígenas e as ontologias liberais que estruturam as arquiteturas tecnológicas modernas/coloniais. Laing (2021) mostra como essas tensões se manifestam na reconfiguração urbana das identidades Two-Spirit, em que jovens indígenas circulam entre expectativas familiares e possibilidades identitárias oferecidas por redes digitais globalizadas.

A noção de "heterocolonialidade digital", desenvolvida ao longo do texto, buscou explorar como plataformas digitais reproduzem matrizes coloniais de poder, mas também abrem espaço para contrapô-las. Esse regime age sobretudo pela exclusão e pelo apagamento epistêmico de cosmologias indígenas e racializadas de gênero, por meio de algoritmos que reproduzem vieses coloniais, de práticas de *shadow banning* e de sistemas de recomendação que sexualizam corpos racializados e, nele, emergem apropriações irreduzíveis a usos estritamente utilitaristas.

É dessa irredutibilidade que nasce a noção de "epistemologias digitais decoloniais". A análise das práticas de ativistas como Potts, Coe e Neptune, ao lado das organizações mapeadas, permitiu identificar um regime epistêmico próprio – de modo propositivo e que demanda aprofundamento em pesquisas com maior base empírica –, marcado por temporalidades não-lineares, agências distribuídas que incluem humanos, não-humanos e antepassados, e atenção conferida ao cuidado coletivo em relação à lógica do ativismo individualizado. Essas dimensões distinguem tais práticas dos usos instrumentais de plataformas para afirmação de identidades e dos marcos euronorcêntricos predominantes nos estudos *queer*.

Os casos analisados expuseram, ainda, as tensões entre autonomia cultural e limitação corporativa e os atravessamentos entre visibilidade política e exposição à vigilância. Buscou-se sistematizar, de modo exploratório, como cada dimensão do ativismo digital indígena LGBTQIAPN2+ reúne potencialidades decoloniais e riscos de cooptação, sem que essas dinâmicas se resolvam em dicotomias simples como resistência *vs.* submissão, dada a condição concreta de práticas que funcionam dentro de infraestruturas coloniais e, desse mesmo lugar, as contestam.

Há, ainda, outros desdobramentos possíveis. A extensão da análise a contextos latino-americanos, em particular o brasileiro, marcado pelo nexo entre o fascismo moral, desmonte de direitos indígenas e precariedade infraestrutural, permitiria testar a operabilidade dos conceitos aqui propostos em outras configurações da heterocolonialidade. Pesquisas sobre a trajetória de ativistas e organizações analisadas permitiriam acompanhar, ao longo do tempo, as dinâmicas de transformação, cooptação e resistência.

Os territórios digitais examinados, marcados por contradições e dependências estruturais, mostram-se espaços nos quais a defesa do território, a afirmação de identidades não restritas aos binarismos heterocoloniais e o acolhimento coletivo se combinam de uma forma que as categorias disponíveis na literatura ainda não descrevem com exatidão ou força política suficiente. Se impõe um acompanhamento etnograficamente atento dessas práticas, sobretudo em tempos de maior controle político sobre os algoritmos e de amplificação de canais ligados à extrema-direita e ao "anti-*woke*".

CC BY NC SA

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA

Em conformidade com a Portaria CNPq nº 2.664, de 6 de março de 2026, os autores declaram ter utilizado a ferramenta Claude, versão Opus 4.7, desenvolvida pela *Anthropic*, em maio de 2026, como apoio à revisão final do manuscrito, com as seguintes finalidades: padronização das citações no corpo do texto conforme a ABNT NBR 10520:2023 e revisão estilística e textual. A concepção, a fundamentação teórica, a análise e a redação do artigo são de responsabilidade integral dos autores.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho contou com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processos n.º 306465/2024-8 e 306128/2021-7.

REFERÊNCIAS

CARROLL, Stephanie Russo; GARBA, Ibrahim; FIGUEROA-RODRÍGUEZ, Oscar L.; HOLBROOK, Jarita; LOVETT, Raymond; MATERECHERA, Simeon; PARSONS, Mark; RASEROKA, Kay; RODRIGUEZ-LONEBEAR, Desi; ROWE, Robyn; SARA, Rodrigo; WALKER, Jennifer D.; ANDERSON, Jane; HUDSON, Maui. The CARE Principles for Indigenous Data Governance. *Data Science Journal*, v. 19, n. 1, p. 43, 2020.

CENTER FOR NATIVE AMERICAN YOUTH. Native Youth Health Tech Survey. Washington, DC: CNAY, 2020.

CERTEAU, Michel de. *The Practice of Everyday Life*. Berkeley: University of California Press, 1984.

COE, Gabrielle. 'A Space to Vent': Cultivating Indigenous queer digital communities through relations of care and support. *Journal of Global Indigeneity*, v. 7, n. 2, p. 1-21, 2023.

CORDES, Alexandra; MADDOX, Renee; ISAACS, Anita N.; BOOKER, Jennifer; HALLAHAN, Kylie; LONGBOTTOM, Marlene; MARTIN-SARDESAI, Ann; WILLIAMSON, Anna; TODD, Lana; CLAPHAM, Kathleen; HACKETT, Maree. Competing Interests: Digital health and Indigenous data sovereignty. *NPJ Digital Medicine*, v. 7, n. 1, 178, 2024.

ESCOBAR, Arturo. *Designs for the Pluriverse: Radical interdependence, autonomy, and the making of worlds*. Durham: Duke University Press, 2018.

FERNANDES, Estêvão R. *"Existe Índio Gay?": A colonização das sexualidades indígenas no Brasil. Curitiba*: Prismas, 2017.

FERNANDES, Estêvão R. L'hétérocolonialité comme système-monde: généalogies et reconfigurations contemporaines, *Genre, sexualité & société*, 34, Automne 2025.

GARBE, Sebastian. Digital Mapuche Activism Between Decolonisation and Digital Warfare. *Third World Quarterly*, v. 45, p. 1-17, 2024.

GLISSANT, Édouard. *Poétique de la Relation*. Paris: Gallimard, 1990.

GONTIJO, Fabiano. Povos Indígenas e Diversidade Sexual e de Gênero na Amazônia: Os efeitos da colonialidade da sexualidade, dos afetos e dos desejos. *Revista Andaluza de Antropología*, n. 20, p. 152-177, 2021.

GONTIJO, Fabiano; ARISI, Barbara; FERNANDES, Estêvão R. *Queer Natives in Latin America: Forbidden chapters of colonial history*. Cham: Springer, 2021.

HARDY, BJ; FIGUEROA, Loyla; BOOKER, Jennifer; DAVIES, Blythe; ADAMS, Osaze; BELTON, Stephanie; MADDOX, Renee; CLAPHAM, Kathleen; HACKETT, Maree. Meeting Indigenous Youth Where They Are At: Knowing and doing with 2SLGBTTQQIA and gender non-conforming Indigenous youth. *BMC Public Health*, n. 20, 1871, 2020.

IBGE. Censo Demográfico 2022: características dos domicílios e do entorno dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html. Acessado em 23 de fevereiro de 2026.

LAING, Melanie. *Urban Indigenous Youth Reframing Two-Spirit*. Nova York: Routledge, 2021.

LAVEAUX, Danielle; CHRISTOPHER, Suzanne. Contextualizing CBPR: Key Principles of CBPR meet the Indigenous research context. Pimatisiwin, v. 7, n. 1, p. 1-21, 2009.

LEVERSTON, Katherine. Indigenous Digital Activism and the Circulation of Counter-Stories: A case study of Indigenous influencers on Twitter. Dissertação de Mestrado, Harvard University, 2021.

LUGONES, María. Colonialidad y Género. *Tabula Rasa*, n. 9, p. 73-101, 2009.

NYSHN - NATIVE YOUTH SEXUAL HEALTH NETWORK; WOMEN'S EARTH ALLIANCE. *Violence on the Land, Violence on our Bodies: Building an Indigenous response to environmental violence*. Toronto: NYSHN & WEA, 2016.

PRUDEN, Harley; SALWAY, Travis. *Two-Spirit Community-Based Research Toolkit*. Vancouver: Canadian Institutes of Health Research, 2020.

PUAR, Jasbir K. *Terrorist Assemblages: Homonationalism in queer times*. Durham: Duke University Press, 2007.

RAMIRO, Felipe C.; SOUZA, Luís Antônio Francisco de. O Homo Virtualis na Confluência entre Biopolítica Virtual e Capitalismo de Vigilância: Um ensaio bibliográfico. *Mediações*, v. 30, e52501, 2025. 52501.

RIFKIN, Mark. The Erotics of Sovereignty. In: MORGENSEN, Scott Lauria (ed.). *Queer Indigenous Studies: Critical interventions in theory, politics, and literature*. Tucson: University of Arizona Press, 2012. p. 172-189.

ROBINSON, Margaret. Two-Spirit Identity in a Time of Gender Fluidity. *Journal of Homosexuality*, v. 67, n. 12, p. 1675-1690, 2019.

TALLBEAR, Kim. Why Interspecies Thinking Needs Indigenous Standpoints. *Fieldsights*, 18 de novembro, 2011. Disponível em: https://www.culanth.org/fieldsights/why-interspecies-thinking-needs-indigenous-standpoints. Acessado em 10 de setembro de 2025.

THE TREVOR PROJECT. 2023 U.S. National Survey on the Mental Health of LGBTQ Young People. West Hollywood: The Trevor Project, 2023.

U.S. CENSUS BUREAU. Computer and Internet Use in the United States: 2021. Washington, DC: U.S. Department of Commerce, 2024.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20725

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Protocolos autônomos de consulta prévia indígena como contra-direito internacional: do modelo westfaliano às juridicidades pluriversais

Luís Gustavo Guerreiro Moreira
Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) / Universidade Estadual do Ceará (UECE)
Fortaleza, Ceará, Brasil
E-mail: guguerreiro@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0914-2251

Resumo: Este artigo analisa a emergência dos protocolos autônomos de consulta prévia indígena como expressões de contra-direito internacional, situando-os dentro do horizonte teórico decolonial. Partindo da crítica à matriz colonial do direito internacional, caracterizada pela universalização eurocêntrica, pelo monismo jurídico e pela soberania estatal como pilar inquestionável da ordem global, argumenta-se que tais protocolos não operam como meros instrumentos de resistência, mas como ordens jurídicas insurgentes que afirmam cosmologias, temporalidades e territorialidades próprias. Com apoio nas obras de Aníbal Quijano, Walter Mignolo, Arturo Escobar e Boaventura de Sousa Santos, propõe-se o conceito de "pluriversalismo jurídico insurgente" para compreender como essas práticas ultrapassam o pluralismo jurídico convencional, instaurando novas configurações de legitimidade e interlegalidade. A partir da análise de três casos – o Protocolo do Povo Anacé (Brasil), os Protocolos dos Povos da Sierra Nevada de Santa Marta (Colômbia), e os Protocolos das Comunidades Zapotecas de Oaxaca (México)

–, demonstra-se que os povos indígenas materializam não apenas um direito de ser consultados, mas o direito de definir os próprios termos do diálogo com Estados e empresas. Ao reconectar juridicidade e ontologia, esses protocolos implodem o universalismo jurídico ocidental e evidenciam a possibilidade de uma ordem internacional pluriversal, fundada no reconhecimento de múltiplas soberanias. Conclui-se que sua força epistêmica e política projeta uma agenda para repensar as Relações Internacionais e o direito global a partir das margens.

Palavras-chave: contra-direito internacional; protocolos autônomos; decolonialidade; pluriversalismo jurídico; povos indígenas

Autonomous protocols for prior Indigenous consultation as counter-international law: from the Westphalian model to pluriversal juridicities

Abstract: In this article, I examine the rise of autonomous protocols for prior Indigenous consultation as expressions of counter-international law, framing these resources within the decolonial theoretical horizon. Starting from the critique to the colonial matrix of international law, characterized by Eurocentric universalization, legal monism, and the state sovereignty as the unquestioned cornerstone of the global order, I argue that these protocols are not mere tools of resistance but insurgent legal orders affirming distinct cosmologies, temporalities, and territorialities. Building on the works of Aníbal Quijano, Walter Mignolo, Arturo Escobar, and Boaventura de Sousa Santos, the article introduces the concept of "insurgent juridical pluriversalism" to understand how these practices transcend conventional legal pluralism, enacting new forms of legitimacy and interlegality. Through the analysis of three cases – the Protocol of the Anacé People (Brazil), the Protocols of the Sierra Nevada de Santa Marta Peoples (Colombia), and the Protocols of the Zapotec Communities of Oaxaca (Mexico) –, I show how indigenous peoples materialize not only the right to be consulted, but also the right to define the very terms of dialogue with states and corporations. By reconnecting juridicity with ontology, these protocols implode the Western legal universalism and reveal the possibility of a pluriversal international order, grounded on the recognition of multiple sovereignties. It concludes that their epistemic and political force sets forth an agenda to rethink International Relations and global law from the margins.

Keywords: counter-international law; autonomous protocols; decoloniality; juridical pluriversalism; Indigenous peoples

Protocolos autónomos de consulta previa indígena como contra-derecho internacional: del modelo westfaliano a las juridicidades pluriversales

Resumen: Este artículo analiza la emergencia de los protocolos autónomos de consulta previa indígena como expresiones de un contra-derecho internacional, inscribiéndolos en el horizonte teórico decolo-

nial. Partiendo de la crítica a la matriz colonial del derecho internacional, marcada por la universalización eurocéntrica, el monismo jurídico y la soberanía estatal como pilar incuestionable del orden global, se argumenta que estos protocolos no operan simplemente como instrumentos de resistencia, sino también como órdenes jurídicas insurgentes que afirman cosmologías, temporalidades y territorialidades propias. Dialogando con los aportes de Aníbal Quijano, Walter Mignolo, Arturo Escobar y Boaventura de Sousa Santos, se propone el concepto de "pluriversalismo jurídico insurgente" para comprender cómo estas prácticas superan el pluralismo jurídico convencional, instaurando nuevas configuraciones de legitimidad e interlegalidad. A partir del análisis comparativo de tres casos – el Protocolo del Pueblo Anacé (Brasil), los Protocolos de los Pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta (Colombia), y los Protocolos de las Comunidades Zapotecas de Oaxaca (México) –, se demuestra que los pueblos indígenas materializan no solo un derecho a ser consultados, sino también el derecho a definir los propios términos del diálogo con Estados y empresas. Al reconectar juridicidad y ontología, estos protocolos implosionan el universalismo jurídico occidental y ponen en evidencia la posibilidad de un orden internacional pluriversal, basado en el reconocimiento de múltiples soberanías. Se concluye que su fuerza epistémica y política proyecta una agenda para repensar las Relaciones Internacionales y el derecho global desde los márgenes.

Palabras clave: contra-derecho internacional; protocolos autónomos; decolonialidad; pluriversalismo jurídico; pueblos indígenas

Recebido em: 08/10/2025
Aceito em: 08/04/2026

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO: O DIREITO INTERNACIONAL EM CRISE E A EMERGÊNCIA DE JURIDICIDADES OUTRAS

O século XXI tem sido marcado por uma crescente tensão entre a pretensão universalista do direito internacional e a emergência de formas jurídicas outras que desafiam seus fundamentos epistêmicos e ontológicos. No campo específico dos direitos dos povos indígenas, essa tensão assume contornos particularmente agudos com o surgimento dos protocolos autônomos de consulta prévia, documentos que transcendem a função de meros guias procedimentais para se afirmarem como manifestações de ordens jurídicas soberanas (Santos, 2018). Longe de serem meras reações à má implementação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), esses instrumentos configuram o que este artigo propõe denominar de contra-direito internacional: juridicidades emanadas de cosmologias, temporalidades e territorialidades que operam em flagrante contradição com os pressupostos civilizacionais do sistema jurídico moderno-colonial.

A amplitude e a profundidade dessa ruptura epistêmica podem ser compreendidas quando observamos que, em pouco mais de duas décadas, centenas de protocolos foram elaborados por povos indígenas em toda a América Latina, desde os Inuit no Ártico canadense até os Mapuche no Sul do Chile (Rodríguez-Piñero, 2005). Cada um desses documentos representa não apenas uma reivindicação procedimental, mas uma afirmação ontológica que tensiona os pilares do direito internacional: a soberania estatal única e indivisível, a propriedade privada como direito absoluto, o desenvolvimento como progresso linear, e a natureza como recurso disponível para exploração (Escobar, 2016). Ao estabelecerem suas próprias normas sobre como devem ser consultados, quando podem consentir e em que condições podem vetar projetos que afetem seus territórios, os povos indígenas não estão simplesmente "participando" do sistema jurídico dominante, estão constituindo sistemas jurídicos próprios que disputam legitimidade e eficácia no mesmo espaço geopolítico.

A falência do universalismo jurídico ocidental

Esta emergência de juridicidades outras ocorre em um momento histórico de profunda crise de legitimidade do projeto universalista moderno. Como demonstrou Quijano (2005), o que se apresenta como "universal" no direito internacional é, na realidade, a particularidade europeia elevada à condição de padrão civilizatório para toda a humanidade. A colonialidade **do poder** manifesta-se no campo jurídico através da imposição de uma única forma de compreender o direito, a autoridade, a propriedade e a soberania, negando sistematicamente a validade de outros sistemas normativos que não se conformem ao modelo estatal-capitalista-cristão-patriarcal-branco (Mignolo, 2010). O direito internacional, nessa perspectiva, não é

CC BY NC SA

um conjunto neutro de normas destinadas a regular as relações entre povos, mas um aparato de dominação que legitima e reproduz hierarquias coloniais de poder.

A crítica decolonial ao direito internacional ganha particular relevância quando aplicada aos direitos dos povos indígenas, campo no qual a violência epistêmica do universalismo jurídico se manifesta de forma exemplar. A própria categoria "povos indígenas" é uma construção colonial que homogeneíza milhares de coletividades com sistemas jurídicos, cosmologias e formas de organização social radicalmente distintas (Rivera Cusicanqui, 2021). Mais grave ainda, o reconhecimento internacional desses direitos, da Convenção 169 da OIT à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, opera dentro de uma lógica que Mignolo (2011) denomina de inclusão diferencial: os povos indígenas são incluídos no sistema jurídico internacional, mas apenas na medida em que aceitam se subordinar aos seus pressupostos fundamentais.

Os protocolos autônomos como sintoma de uma ruptura epistêmica

É precisamente contra essa lógica de inclusão diferencial que emergem os protocolos autônomos de consulta. Mais do que instrumentos de resistência, eles configuram o que Santos (2018) denomina de epistemologias do Sul: formas de conhecimento e de ação que partem das experiências de sofrimento e de luta dos grupos sociais subalternizados para propor alternativas ao modelo hegemônico. No caso específico dos protocolos, essa alternativa se materializa na afirmação de uma soberania jurídica própria que não busca reconhecimento do Estado, mas estabelece as condições sob as quais o Estado pode relacionar-se com o território indígena.

A dimensão revolucionária dessa prática pode ser mais bem compreendida quando analisamos casos concretos. O Protocolo do Povo Anacé, elaborado em 2019 em resposta aos impactos do Complexo Industrial e Portuário do Pecém no Ceará, não se limita a estabelecer procedimentos para a consulta prévia; ele redefine conceitos fundamentais como "desenvolvimento", "impacto" e "território", criando um vocabulário jurídico próprio que desafia as categorias do direito ambiental brasileiro (Nóbrega, 2020). Similarmente, os protocolos dos povos da Sierra Nevada de Santa Marta na Colômbia partem da "Lei de Origem", sistema normativo ancestral que rege as relações entre humanos, natureza e cosmos, para estabelecer que qualquer intervenção em seu território deve ser previamente "consultada" às autoridades espirituais e às forças sagradas que habitam a montanha (León, 2014).

Como os protocolos operam enquanto contra-direito decolonial?

Diante desse quadro, emerge a questão central que orienta esta investigação: como os protocolos autônomos de consulta prévia operam enquanto manifestações de contra-direito

internacional, desafiando a matriz colonial do sistema jurídico global e afirmando juridicidades pluriversais? Esta pergunta desdobra-se em questões mais específicas: em que medida esses documentos transcendem a lógica do pluralismo jurídico liberal para instaurar formas radicalmente outras de normatividade? Como eles articulam cosmologias indígenas com linguagem jurídica formal para produzir híbridos epistêmicos capazes de interpelar o Estado e as empresas? Que tipo de subjetividades políticas e jurídicas emergem dessa prática, e como elas contribuem para reconfigurar as relações entre povos indígenas, Estados nacionais e capital globalizado?

Essas questões são centrais não apenas para os estudos sobre direitos indígenas, mas para uma compreensão mais ampla das transformações em curso no sistema internacional. Como argumenta Escobar (2016), estamos vivendo uma transição civilizatória na qual o modelo único de mundo (universalidade), baseado na modernidade capitalista, está sendo crescentemente confrontado por uma multiplicidade de mundos (pluriversalidade) que afirmam outras formas de ser, conhecer e relacionar-se. Os protocolos autônomos podem ser compreendidos, nesse sentido, como uma das expressões mais sofisticadas dessa transição, na medida em que materializam, no campo jurídico, a possibilidade de uma ordem internacional pluriversal.

Do pluralismo jurídico ao pluriversalismo jurídico insurgente

A tese central é que os protocolos autônomos de consulta prévia constituem manifestações de um pluriversalismo jurídico insurgente que supera tanto o monismo jurídico estatal quanto o pluralismo jurídico liberal, afirmando a coexistência de múltiplas ordens normativas soberanas em um mesmo território. Diferentemente do pluralismo jurídico tradicional, que admite a existência de diferentes sistemas de direito, mas os subordina ao controle estatal (Santos, 2018), o pluriversalismo jurídico insurgente reconhece a legitimidade autônoma de ordens jurídicas que emanam de ontologias relacionais e cosmologias não-ocidentais.

Este conceito, que constitui uma das principais contribuições teóricas deste trabalho, articula três dimensões fundamentais. Primeiro, a dimensão epistêmica: os protocolos operam como tradutores entre diferentes formas de conhecimento jurídico, criando híbridos conceituais que desestabilizam as categorias do direito ocidental. Segundo, a dimensão ontológica: eles partem de compreensões relacionais da realidade que não separam natureza/cultura, individual/coletivo, sagrado/profano, produzindo normas jurídicas baseadas em outras configurações do real. Terceiro, a dimensão política: eles afirmam soberanias não-estatais que disputam com o Estado o monopólio da produção e aplicação do direito em determinados territórios.

A insurgência desse pluriversalismo reside precisamente na sua recusa em subordinar-se à lógica do reconhecimento estatal. Como demonstraremos através da análise de casos concretos, os protocolos não pedem permissão para existir; eles se afirmam como direito válido

CC BY NC SA

e exigem que outros atores – Estados, empresas, organizações internacionais – reconheçam sua legitimidade. Essa inversão da lógica do reconhecimento constitui o que Mignolo (2010) denomina "desobediência epistêmica": a recusa em aceitar os termos impostos pela modernidade colonial e a afirmação de outros termos de diálogo baseados em racionalidades não-eurocêntricas. Negri reforça a ideia de que as juridicidades indígenas são manifestações de uma subjetividade que, embora subalternizada ("*residue of the totality of the system of repression*"), é inerentemente produtiva e criativa o afirmar que

> ... ele [Foucault] nos mostra que o sujeito é, antes de tudo, força, produção. Certamente, o sujeito pode ser reduzido a um fantasma puro, um resíduo da totalidade do sistema de repressão. Mas quão produtivo ele permanece, mesmo neste horizonte redutivo e aprisionado dentro desses mecanismos! (Negri, 1999, p. 28).

Estrutura e percurso argumentativo do artigo

Para demonstrar essa tese, o artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção desenvolve a crítica decolonial ao direito internacional, articulando os conceitos de colonialidade do poder (Quijano) e colonialidade do saber (Mignolo) para evidenciar como o sistema jurídico global reproduz hierarquias coloniais. A terceira seção aprofunda o referencial das epistemologias do Sul (Santos, 2018), explorando como conceitos como "pensamento abissal" e "ecologia de saberes" podem fundamentar uma compreensão não-colonial do direito.

A quarta seção constitui o núcleo empírico do trabalho, analisando três casos paradigmáticos de protocolos autônomos: o Protocolo do Povo Anacé (Brasil), os Protocolos dos Povos da Sierra Nevada de Santa Marta (Colômbia), e os Protocolos das Comunidades Zapotecas de Oaxaca (México). Essa análise demonstra como cada protocolo materializa formas específicas de compreender território, desenvolvimento e soberania, forjando os fundamentos para uma ordem internacional plural.

A quinta e última seção consolida a síntese dos dados empíricos para construir o conceito de "pluriversalismo jurídico insurgente"; e, de forma integrada, explora as implicações mais amplas dessa análise. Neste fechamento, demonstra-se como os protocolos desestabilizam os fundamentos westfalianos do direito internacional, apontam para a possibilidade de uma ordem jurídica global baseada no reconhecimento de múltiplas soberanias e estabelecem uma agenda futura de pesquisa.

Ao final deste percurso, esperamos demonstrar que os protocolos autônomos de consulta não são apenas instrumentos jurídicos, mas tecnologias decoloniais que prefiguram for-

mas pós-coloniais de organização política e jurídica. Sua força transformadora reside não apenas na sua capacidade de resistir ao direito hegemônico, mas de constituir direitos outros que representam a possibilidade de um mundo onde muitos mundos caibam.

A MATRIZ COLONIAL DO DIREITO INTERNACIONAL: UMA GENEALOGIA DECOLONIAL

O direito internacional, frequentemente apresentado como um sistema neutro e universal de normas destinadas a regular as relações entre Estados e povos, é, na verdade, um dos pilares centrais da modernidade colonial. Sua genealogia está profundamente enraizada nos processos históricos de expansão europeia, que impuseram uma lógica jurídica baseada na hierarquização racial, na expropriação territorial e na subordinação epistêmica de outros sistemas normativos. Como argumenta Quijano (2005), a colonialidade do poder não é apenas uma estrutura econômica ou política, mas também uma matriz epistêmica que organiza o mundo em termos de superioridade e inferioridade, legitimando a dominação europeia como universal e natural.

Nesta seção, exploraremos como a matriz colonial do direito internacional foi construída e consolidada, utilizando os conceitos de colonialidade do poder (Quijano) e colonialidade do saber (Mignolo) para desnaturalizar a pretensa neutralidade e universalidade desse sistema jurídico. Argumentaremos que o direito internacional não apenas reflete, mas reproduz as hierarquias coloniais que sustentam a ordem global moderna. Essa análise é fundamental para compreender como os protocolos autônomos de consulta prévia indígena desafiam e desestabilizam essa matriz, afirmando juridicidades outras que operam fora da lógica monista e eurocêntrica do direito estatal.

A colonialidade do poder jurídico: Quijano e a racialização do direito

A colonialidade do poder, conceito central na obra de Aníbal Quijano, refere-se à forma como as relações de dominação colonial foram reorganizadas e perpetuadas após o fim formal do colonialismo, estruturando as hierarquias globais contemporâneas. No campo jurídico, essa colonialidade manifesta-se na imposição de um modelo único de direito, baseado na experiência europeia, que deslegitima e subordina outros sistemas normativos. Como observa Quijano (2005), a matriz colonial do poder opera através da racialização das relações sociais, classificando povos e culturas em uma hierarquia que justifica a exclusão de suas formas de conhecimento e organização.

No contexto do direito internacional, essa racialização é evidente na forma como os povos indígenas foram historicamente tratados como "incapazes" de exercer soberania ou de

produzir normas jurídicas válidas. Desde as bulas papais do século XV, que legitimaram a conquista e a expropriação de terras indígenas, até os tratados contemporâneos que reconhecem direitos indígenas apenas dentro dos limites estabelecidos pelos Estados-nação, o direito internacional tem sido um instrumento de negação da autonomia jurídica dos povos originários. Essa negação não é apenas uma questão de exclusão, mas de subordinação ativa: os sistemas normativos indígenas são tolerados apenas na medida em que não desafiem a soberania estatal ou os interesses do capital global. É nesse contexto que adquire importância uma reflexão crítica sobre diferentes formas de pluralismo, como propõem Gallegos-Alor e Wolkmer (2022, p. 348, tradução do autor):

> Torna-se uma prioridade distinguir o pluralismo como projeto democrático de participação de estruturas sociais dependentes de qualquer outra prática de pluralismo que está sendo apresentada como uma nova saída para os propósitos do "neocolonialismo" ou do "neoliberalismo" dos países de capitalismo central avançado. Este tipo conservador de pluralismo, vinculado aos projetos de "pós-modernidade", é outro engano para ocultar a concentração violenta do capital no "centro", excluindo definitivamente a periferia, radicalizando ainda mais as desigualdades sociais e causando o agravamento da exploração e da miséria.

A colonialidade do poder jurídico também se manifesta na forma como o direito internacional estrutura as relações entre Estados e povos. A soberania estatal, princípio fundamental do sistema westfaliano, é apresentada como universal e indivisível, mas, na prática, é aplicada de forma seletiva e hierárquica. Enquanto os Estados europeus e seus descendentes coloniais (como Estados Unidos e Canadá) são tratados como soberanias plenas, os Estados do Sul Global são frequentemente submetidos a regimes de tutela ou intervenção, que reproduzem as dinâmicas coloniais de dominação. Ademais, os Estados latino-americanos têm sido relutantes em integrar as novas exigências dos povos indígenas (Martí I Puig, 2007). Nesse contexto, os povos indígenas são duplamente marginalizados: como sujeitos internos aos Estados-nação, são tratados como minorias sem soberania; como sujeitos internacionais, são excluídos do sistema jurídico global, que reconhece apenas os Estados como atores legítimos.

A colonialidade do saber jurídico: Mignolo e a geopolítica do conhecimento legal

Mignolo (2011) complementa a análise de Quijano ao introduzir o conceito de colonialidade do saber, que descreve como o conhecimento produzido na Europa foi universalizado como a única forma válida de compreender e organizar o mundo. No campo jurídico, essa colonialidade do saber é evidente na forma como o direito europeu foi imposto como modelo universal, deslegitimando outros sistemas normativos e epistemologias jurídicas. A geopolítica do conhecimento legal, como argumenta Mignolo, é uma dimensão central da modernidade

CC BY NC SA

colonial, na qual o direito opera como uma tecnologia de poder que organiza o mundo em termos de centro e periferia, civilização e barbárie, direito e não-direito.

A colonialidade do saber jurídico é particularmente visível na construção do direito internacional como um campo autônomo e universal. Desde suas origens no direito natural europeu, passando pelo *jus gentium* romano e pelo direito das gentes medieval, até o direito internacional moderno, o campo jurídico global foi estruturado a partir de uma perspectiva eurocêntrica que exclui e subordina outras formas de normatividade. Como observa Mignolo (2011), o direito internacional não é apenas um conjunto de normas, mas uma narrativa que legitima a dominação europeia ao apresentar a ordem jurídica ocidental como a única forma racional e civilizada de organizar as relações humanas.

Essa narrativa é sustentada por uma série de dicotomias que estruturam o pensamento jurídico moderno: civilizado/barbárico, público/privado, estatal/comunitário, universal/particular. Essas dicotomias não são neutras, mas refletem e reproduzem as hierarquias coloniais que sustentam a ordem global. Por exemplo, a distinção entre direito público e direito privado, central para o direito internacional, é utilizada para justificar a intervenção em territórios indígenas sob o pretexto de proteger o "interesse público", enquanto os direitos privados de empresas transnacionais são tratados como invioláveis. Da mesma forma, a distinção entre universal e particular é utilizada para deslegitimar os sistemas normativos indígenas como "locais" ou "tradicionais", enquanto o direito internacional é apresentado como universal e neutro.

A violência epistêmica do monismo jurídico westfaliano

A colonialidade do poder e do saber jurídico converge no que podemos chamar de monismo jurídico westfaliano, a ideia de que o Estado-nação é a única fonte legítima de direito e que todas as outras formas de normatividade devem ser subordinadas ou assimiladas a ele. Esse monismo jurídico é uma das principais expressões da violência epistêmica do direito internacional, que nega a validade de outros sistemas normativos e impõe uma hierarquia rígida entre o direito estatal e as juridicidades outras.

A Convenção 169 da OIT, frequentemente celebrada como um marco no reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, exemplifica essa tensão. Embora reconheça o direito à consulta prévia, livre e informada, a Convenção opera dentro dos limites do monismo jurídico estatal, ao exigir que os povos indígenas negociem seus direitos no quadro legal estabelecido pelos Estados. Na prática, isso significa que os povos indígenas são obrigados a traduzir suas demandas e sistemas normativos para a linguagem do direito estatal, perdendo, nesse processo, a autonomia epistêmica e ontológica que caracteriza suas juridicidades.

Essa violência epistêmica é agravada pela instrumentalização do direito à consulta como um mecanismo de legitimação de projetos de desenvolvimento que violam os direitos terri-

toriais e culturais dos povos indígenas. Como demonstram estudos recentes (Nóbrega, 2020; Santos Neto, 2022), a consulta prévia é frequentemente reduzida a um procedimento formal que legitima decisões já tomadas, em vez de um processo genuíno de diálogo intercultural. Essa instrumentalização reflete a lógica colonial do direito internacional, que utiliza a linguagem dos direitos para mascarar a reprodução das hierarquias de poder.

O sistema jurídico global não é um campo neutro ou universal, mas uma tecnologia de poder que reproduz as hierarquias coloniais da modernidade. A colonialidade do poder e do saber jurídico, manifestada no monismo jurídico westfaliano, nega a validade de outros sistemas normativos e impõe uma lógica de subordinação que marginaliza os povos indígenas e suas juridicidades. É nesse contexto que os protocolos autônomos de consulta emergem como uma prática insurgente, desafiando a matriz colonial do direito internacional e afirmando a possibilidade de uma ordem jurídica pluriversal.

EPISTEMOLOGIAS DO SUL E A ECOLOGIA DE SABERES JURÍDICOS

A crítica decolonial ao direito internacional não se limita a desvelar sua matriz colonial; ela também propõe alternativas epistêmicas e ontológicas que desafiam a lógica universalista e hierárquica do sistema jurídico moderno. Nesse contexto, as epistemologias do Sul, desenvolvidas por Boaventura de Sousa Santos, oferecem um referencial teórico fundamental para compreender os protocolos autônomos de consulta como práticas de resistência e re-existência. Ao propor uma ecologia de saberes jurídicos, Santos (2018) argumenta que todos os sistemas normativos são incompletos e que o diálogo intercultural é essencial para a construção de uma ordem jurídica verdadeiramente plural.

Nesta seção, exploraremos como as epistemologias do Sul fundamentam a análise dos protocolos autônomos de consulta, destacando três dimensões centrais: o pensamento abissal, que expõe as exclusões estruturais do direito internacional; a ecologia de saberes, que propõe uma articulação entre diferentes sistemas normativos; e a tradução intercultural, que permite a construção de pontes entre juridicidades distintas. Para isso, utilizaremos citações longas e notas de rodapé para aprofundar a discussão e ilustrar os conceitos com exemplos concretos.

O pensamento abissal no direito internacional

Boaventura de Sousa Santos (2007) introduz o conceito de pensamento abissal para descrever a lógica binária que estrutura a modernidade ocidental, dividindo o mundo em zonas de visibilidade e invisibilidade, de direito e não-direito. Segundo Santos, o pensamento abissal opera por meio de uma linha imaginária que separa o "lado de cá", onde o direito e a ciência

são reconhecidos como universais, do "lado de lá", onde outras formas de conhecimento e normatividade são deslegitimadas ou invisibilizadas. Essa linha abissal é particularmente evidente no direito internacional, que reconhece apenas os Estados como sujeitos legítimos e trata os povos indígenas como objetos de tutela ou como "populações" a serem integradas. Como explica o autor[1] (Santos, 2007, p. 45),

> A linha abissal é uma metáfora para a exclusão radical que caracteriza a modernidade. No lado de cá da linha, o direito e a ciência são universais; no lado de lá, prevalece a ausência de direito e a ignorância. Essa exclusão não é apenas epistemológica, mas também ontológica: ela nega a existência de outros mundos possíveis, reduzindo-os a meras anomalias ou resquícios do passado. No campo jurídico, isso significa que os sistemas normativos indígenas não são reconhecidos como direito, mas como costumes ou tradições que precisam ser regulados pelo Estado.

Essa exclusão estrutural é evidente na forma como o direito internacional trata os protocolos autônomos de consulta. Embora esses documentos sejam elaborados com base em sistemas normativos próprios, eles são frequentemente deslegitimados pelos Estados e pelas empresas, que os consideram "não vinculantes" ou "informais". Essa deslegitimação reflete a lógica abissal do direito internacional, que reconhece apenas as normas produzidas pelo Estado como juridicamente válidas. No entanto, como argumenta Santos, essa lógica está sendo crescentemente desafiada por práticas insurgentes que afirmam a validade de outros sistemas normativos.

A ecologia de saberes jurídicos como alternativa

Contra a lógica abissal, Santos propõe a ecologia de saberes, uma abordagem que reconhece a incompletude de todos os sistemas normativos e promove o diálogo entre diferentes formas de conhecimento. Segundo Santos (2018), a ecologia de saberes não busca substituir o universalismo jurídico por um relativismo cultural, mas construir uma articulação entre sistemas normativos que respeite suas especificidades e autonomias. Essa abordagem[2] é particularmente relevante para a análise dos protocolos autônomos de consulta, que operam como pontes entre juridicidades indígenas e o direito internacional.

1 Para uma análise detalhada do conceito de pensamento abissal e sua aplicação ao direito, ver Santos (2007).

2 Para uma discussão aprofundada sobre a ecologia de saberes e sua aplicação ao direito, ver: Santos, 2018.

> A ecologia de saberes é uma proposta para superar a monocultura do conhecimento moderno, que reduz todas as formas de saber ao modelo científico ocidental. No campo jurídico, isso significa reconhecer que o direito estatal não é a única forma válida de normatividade e que os sistemas normativos indígenas têm uma legitimidade própria, baseada em suas cosmologias, temporalidades e territorialidades. A ecologia de saberes não é uma fusão ou assimilação, mas uma articulação que respeita as diferenças e promove o diálogo intercultural (Santos, 2018, p. 67).

Os protocolos autônomos de consulta exemplificam essa ecologia de saberes ao combinar elementos de diferentes sistemas normativos. Por exemplo, o Protocolo do Povo Anacé incorpora princípios do direito internacional, como o direito à consulta prévia, mas os reinterpreta a partir de sua cosmologia e organização social. Da mesma forma, os protocolos dos povos da Sierra Nevada de Santa Marta traduzem a "Lei de Origem" para um formato que pode ser compreendido por atores externos, sem perder sua essência espiritual e territorial. Esses exemplos demonstram que a ecologia de saberes não é apenas uma teoria, mas uma prática concreta que está sendo desenvolvida pelos povos indígenas em suas lutas por autodeterminação.

Tradução intercultural e hermenêutica diatópica

Um dos principais desafios da ecologia de saberes é a tradução intercultural, que Santos define como o processo de construir pontes entre diferentes sistemas normativos sem reduzir um ao outro. No campo jurídico, isso significa criar espaços de diálogo onde as juridicidades indígenas possam ser compreendidas e respeitadas sem serem assimiladas ou subordinadas ao direito estatal. Esse processo exige o que Santos (2018) chama de hermenêutica diatópica, uma abordagem que reconhece a incompletude de todos os sistemas normativos e busca compreender cada um a partir de seus próprios pressupostos.

A tradução intercultural é particularmente relevante para os protocolos autônomos de consulta, que frequentemente enfrentam o desafio de serem reconhecidos por atores externos. Por exemplo, o Protocolo do Povo Anacé estabelece que qualquer consulta deve respeitar os tempos e os ritos da comunidade, mas também utiliza a linguagem do direito internacional para exigir que o Estado cumpra suas obrigações sob a Convenção 169 da OIT. Essa combinação de elementos reflete a complexidade da tradução intercultural, que não é apenas um processo técnico, mas uma prática política e epistêmica que desafia as hierarquias coloniais do direito.

Ao expor as exclusões estruturais do pensamento abissal, propor uma ecologia de saberes jurídicos e promover a tradução intercultural, essas epistemologias mostram que é possível construir uma ordem jurídica verdadeiramente plural, baseada no reconhecimento e no

CC BY NC SA

diálogo entre diferentes sistemas normativos. Os protocolos autônomos não são apenas instrumentos jurídicos, mas manifestações concretas de uma ecologia de saberes em ação, que desafia a lógica universalista do direito internacional e afirma a possibilidade de uma ordem jurídica pluriversal.

OS PROTOCOLOS DE CONSULTA COMO PRÁXIS DECOLONIAL: DA RESISTÊNCIA À RE-EXISTÊNCIA

Os protocolos autônomos de consulta prévia indígena são mais do que respostas à má implementação do direito internacional; eles são expressões de uma práxis decolonial que afirma juridicidades próprias e desafia os fundamentos epistêmicos e ontológicos do sistema jurídico moderno. Como argumenta Escobar (2016), os povos indígenas não estão apenas resistindo à imposição de projetos de desenvolvimento; eles estão re-existindo, ou seja, criando mundos alternativos que afirmam suas cosmologias, territorialidades e temporalidades.

Nesta seção, analisaremos três casos paradigmáticos de protocolos autônomos de consulta: o Protocolo do Povo Anacé (Brasil), os Protocolos dos Povos da Sierra Nevada de Santa Marta (Colômbia), e os Protocolos das Comunidades Zapotecas de Oaxaca (México). Cada caso conta com especificidades próprias, em que se destaca como os povos indígenas utilizam esses documentos para afirmar sua soberania jurídica e propor alternativas ao modelo desenvolvimentista hegemônico.

O Protocolo do Povo Anacé (Brasil): a cosmopolítica do litoral e soberania processual

Contexto de elaboração: entre o complexo industrial e a memória ancestral

O Protocolo de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado do Povo Anacé da Terra Tradicional foi elaborado em 2019, como resposta direta aos impactos do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), um dos maiores projetos de infraestrutura do Brasil[3]. Localizado no litoral oeste do estado do Ceará, o CIPP provocou a desapropriação forçada de terras ancestrais, o reassentamento de famílias e a destruição de ecossistemas sagrados, incluindo lagoas, dunas e áreas de pesca que constituem a base material e espiritual da vida Anacé. O Estado promoveu práticas de racismo ambiental explícitas, pois "o território habitado pelo povo foi declarado apto à desapropriação por via de dispositivo legal em 1996, com a justificativa de que não ocorriam evidências histórico-culturais da existência e pertencimento à região". (Saraiva Martins et al., 2021, p. 42).

3 Para mais informações sobre os impactos do CIPP no território Anacé, ver: Nóbrega, 2020.

Lideranças indígenas Anacé afirmaram que a opção por negociar a Reserva Indígena e aceitar a realocação de 158 famílias para uma nova área de 546 hectares foi um ato pragmático, justificado pela necessidade de "não perder as vidas" e pela constatação de que o "Estado está a serviço do capital", tornando a demarcação impossível frente aos investimentos gigantescos (Gomes, 2014).

Como relata o próprio Protocolo, o povo Anacé, que se autodenomina descendente da "Grande Nação" Kiriri, sofreu sucessivos processos de invisibilização e violência desde a colonização portuguesa. Na década de 1990, frente ao avanço do CIPP, o cacique Antônio, guiado por visões espirituais, reorganizou o povo Anacé para resistir à expropriação territorial. O Protocolo afirma que "A espiritualidade não faz nada fora do momento certo, da precisão certa" — uma referência ao papel central da cosmologia Anacé no processo de retomada da identidade e do território.

O documento foi elaborado através de um processo participativo que envolveu as 28 aldeias Anacé, lideranças tradicionais, caciques, pajés e os "troncos velhos" (anciãos detentores da memória ancestral). A elaboração contou com o apoio da Organização dos Velhos Troncos do Povo Anacé da Japuara (JAPIMAN), do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (PPGS/UECE) e do Instituto Verdeluz, com financiamento do Instituto Clima e Sociedade (ICS).

O que o Protocolo Anacé exige

O Protocolo do Povo Anacé estabelece 32 regras detalhadas que regulam todos os aspectos do processo de consulta[4]. Entre as exigências mais relevantes, destacam-se:

1. Definição do Objeto da Consulta: o Protocolo especifica que devem ser consultadas "medidas legislativas e de governos municipais, estaduais e federais; todos os empreendimentos particulares ou públicos; e qualquer decisão, administrativa ou não, de quaisquer órgãos municipais, estaduais e federais, que possam impactar o território ou a vida do Povo Anacé". Além disso, inclui "criação e alteração de conselhos ou associações" e "interferências culturais de Igrejas".

2. Momento da Consulta: a consulta deve ocorrer "antes de fechar qualquer projeto, políticas e/ou medidas legislativas". O Protocolo afirma: "Nós temos o direito de escrever e propor projetos e não só de dizer sim ou não. Nada sobre nós sem nós!".

3. Proteção da Cosmologia e do Território: o documento define que o Protocolo visa proteger "o nosso modo de vida, a nossa cosmologia, a nossa terra, o nosso território, os seres

4 Para uma análise detalhada do Protocolo do Povo Anacé, ver: Observatório de Direitos Socioambientais, 2024.

visíveis e invisíveis, como os animais, as plantas, o vento, a água, as serras, os encantados, a nossa espiritualidade, além da nossa cultura".

4. Consulta à Espiritualidade: a Regra 3 estabelece que "durante todo o processo, os Anacé deverão realizar rituais específicos de consulta à espiritualidade e à ancestralidade do Povo Anacé da Terra Tradicional". Essa exigência insere uma dimensão ontológica não-ocidental no processo jurídico, reconhecendo que a decisão final não depende apenas da deliberação humana, mas também da orientação dos "encantados" e dos ancestrais.

5. Comissão Organizadora: a Regra 4 determina que "será designada, pelas lideranças, uma Comissão Organizadora, composta preferencialmente pelas lideranças Anacé que participaram da construção do Protocolo".

6. Reuniões Internas e Informativas: o Protocolo distingue claramente entre reuniões internas (apenas entre os Anacé, para deliberação) e reuniões informativas (com a presença dos interessados, apenas para esclarecer dúvidas). As reuniões informativas não podem ocorrer "nos períodos de festas, rituais, retomadas, lutas sociais, período de luto e celebrações" (Regra 8).

7. Participação Obrigatória de Órgãos Públicos: a Regra 17 permite que a presença da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) seja obrigatória, a critério dos Anacé. "No caso de ausência de qualquer um destes órgãos, as reuniões informativas não poderão ocorrer".

8. Linguagem Acessível: a Regra 18 proíbe "linguagem técnica e de difícil entendimento", exigindo que as informações sejam apresentadas "em linguagem simples e que seja compreensível por todo povo".

9. Proibição de Pressões e Aliciamento: a Regra 21 estabelece que "não sendo aceitas, em nenhuma hipótese, pressões externas e nem aliciamento dentro do território".

10. Assembleia Geral como Instância Decisória: a Regra 23 afirma que "a Assembleia Geral, como um espaço legítimo, é a reunião para a tomada de decisões referente à consulta prévia, livre e informada". As decisões devem ser tomadas "por consenso" ou, na ausência deste, "por maioria" (Regra 29).

11. Custeio pela Parte Interessada: a Regra 31 determina que "a Assembleia Geral e as reuniões informativas deverão ser custeadas em sua totalidade pela parte interessada".

Metodologia: o passo-a-passo da consulta

O Protocolo do Povo Anacé estabelece 13 passos que detalham rigorosamente o processo de consulta:

1º Passo: o interessado envia ofício à JAPIMAN.

2º Passo: a JAPIMAN encaminha a comunicação para as demais associações e agenda reunião de lideranças.

3º Passo: realização de reunião de lideranças Anacé (interna).

4º Passo: realização de ritual com a espiritualidade para orientações e encaminhamentos.

5º Passo: reuniões internas nas aldeias para apresentação do ofício e levantamento de impressões.

6º Passo: nova reunião de lideranças para escolher a Comissão Organizadora.

7º Passo: devolutiva ao interessado, agendando a primeira reunião informativa e apresentando as regras.

8º Passo: primeira reunião informativa com o interessado, MPF, DPU e FUNAI.

9º Passo: reunião específica com os "troncos velhos" com metodologias adaptadas.

10º Passo: novas reuniões internas, quantas forem necessárias.

11º Passo: novas reuniões informativas, se necessário.

12º Passo: convocação da Assembleia Geral.

13º Passo: envio de ofício com a manifestação do Povo Anacé (aceitação, veto, pedido de esclarecimentos ou contraproposta).

A soberania processual e temporalidades outras

O Protocolo do Povo Anacé opera como uma tecnologia jurídica decolonial que afirma a soberania processual do povo sobre seu território. Ao estabelecer que a consulta deve ocorrer "no tempo do Povo Anacé" e que a decisão final depende da "resposta da espiritualidade", o Protocolo rompe com a lógica temporal linear do direito moderno, que subordina os processos comunitários aos prazos burocráticos do Estado e das empresas. Isso fica explícito na passagem abaixo:

> Quando todos os Anacé da Terra Tradicional compreenderem como as aldeias e o território vão ser afetados e decidirem, após a resposta da espiritualidade, se concordam ou não com a política, o projeto ou a medida, estabelecendo-se, ainda, formas de garantia e controle do que restou acordado no processo de consulta (Observatório de Direitos Socioambientais, 2024, p.12).

Essa formulação evidencia que o Protocolo não é apenas um instrumento procedimental, mas uma afirmação ontológica que inscreve no direito a cosmologia Anacé, segundo a qual o território é habitado por "seres visíveis e invisíveis" que devem ser consultados. Como argu-

menta Nóbrega (2020), o Protocolo "não é apenas um documento jurídico; é uma declaração de soberania e uma afirmação de sua cosmopolítica".

Os Protocolos dos Povos da Sierra Nevada de Santa Marta (Colômbia): lei de origem e jurisdição sagrada

A serra como coração do mundo

A Sierra Nevada de Santa Marta, localizada na Colômbia entre os departamentos de Magdalena, La Guajira e Cesar, é considerada pelos povos Kogui, Arhuaco, Wiwa e Kankuamo como o "Coração do Mundo" (Aluna). Trata-se do sistema montanhoso costeiro mais alto do planeta, com picos que atingem 5.700 metros acima do nível do mar. Para esses povos, a Sierra não é apenas um território geográfico, mas uma entidade viva regida pela Lei de Origem (Ley de Origen), um sistema normativo ancestral que estabelece as relações entre humanos, natureza e cosmos.

A Linha Negra (*Séshizha* em língua Kággaba do povo Kogui; *Shetana Zhiwa* em língua Damana do povo Wiwa; *Seykutukunumaku* em língua Iku do povo Arhuaco) delimita os 54 sítios sagrados que constituem o território ancestral desses povos, reconhecido pelo Estado colombiano desde 1973 através da Resolução 002 do Ministério do Governo. Esses sítios incluem nascentes de rios, montanhas e locais onde habitam forças espirituais que devem ser "pagadas" através de rituais conduzidos pelos *Mamos*, as autoridades espirituais que interpretam os sinais da natureza. O papel do *Mamo* é primordialmente o de um mediador que aconselha e dirige, garantindo o seguimento da *Ley de la Madre* (Lei de Origem), em vez de uma autoridade que impõe ordens. A autoridade do mamo é exercida a partir de um controle social fundamentado nas crenças míticas, cabendo-lhe a tarefa de manter a ordem cósmica e a sobrevivência da humanidade (Gómez, 2012).

No entanto, a Sierra tem sido alvo de projetos de mineração, construção de represas hidrelétricas e turismo predatório, frequentemente implementados sem consulta adequada aos povos indígenas. Como resposta, a Confederação Indígena Tayrona (CIT) e outras organizações territoriais elaboraram Protocolos de Consulta baseados na Lei de Origem para estabelecer as condições sob as quais o Estado e as empresas podem relacionar-se com o território sagrado.

A Lei de Origem como direito positivado

Os Protocolos dos Povos da Sierra Nevada têm como fundamento a Lei de Origem, descrita pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, sigla em inglês) como "o sistema de conhecimento ancestral que define as missões sagradas re-

lativas à harmonia dos quatro povos com o universo físico e espiritual". Segundo esse sistema, "o mundo é concebido como um ser humano vivo; a Sierra Nevada é seu corpo e sua mente; os distintos sítios sagrados são seus órgãos vitais e o sistema de lagoas e rios são suas artérias".

Os Protocolos estabelecem as seguintes exigências:

1. Consulta aos *Mamos*: qualquer intervenção no território deve ser previamente consultada aos *Mamos*, que realizarão um "diagnóstico espiritual" para determinar se o projeto é compatível com a Lei de Origem. Esse diagnóstico envolve rituais de "pagamento" (trabuco) às forças espirituais que habitam os sítios sagrados.

2. Avaliação de Impactos Espirituais: além dos impactos ambientais convencionais, os Protocolos exigem a avaliação de "impactos espirituais", ou seja, os efeitos que uma intervenção pode causar nas relações de harmonia entre humanos, natureza e cosmos. Como explica a Corte Constitucional colombiana em comunicado sobre a Sentença SU-121 de 2022[5], "a Linha Negra não pode ser reduzida a um cascarão vazio", mas deve ser compreendida em sua dimensão intercultural como "território ancestral onde se localizam os sítios sagrados que ordenam a vida e o território".

3. Respeito aos Tempos Sagrados: os Protocolos estabelecem que as consultas devem respeitar os calendários rituais dos povos, evitando períodos de cerimônias e celebrações espirituais.

4. Direito ao Consentimento ou Veto: os Protocolos afirmam o direito dos povos de negar o consentimento a projetos que violem a Lei de Origem, mesmo que sejam considerados de "interesse nacional" pelo Estado colombiano.

Ontologias relacionais e jurisdição sagrada

Os Protocolos da Sierra Nevada materializam o que Escobar (2016) denomina de ontologias relacionais, segundo as quais o mundo não é composto por objetos separados, mas por relações entre seres humanos, não-humanos e forças espirituais. Ao exigir que o território seja tratado como um "ser vivo" e que as intervenções sejam previamente "consultadas" às forças espirituais, os Protocolos rompem com a ontologia dualista do direito moderno, que separa natureza/cultura, sagrado/profano, direito/cosmologia. Nas palavras de Escobar (2014, p. 100, tradução do autor),

> A toda essa densa rede de inter-relações e materialidade, chamamos "relacionalidade" ou "ontologia relacional". Vista dessa maneira, não há "pai", nem

5 Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/su121-22.htm. Acessado em 1º de abril de 2026.

> "filha", nem "potro", nem "manguezal" como seres distintos auto-contidos (...), mas sim um mundo inteiro que se manifesta (...) por meio de uma infinidade de práticas que vinculam uma multiplicidade de humanos e não-humanos.

Como observa León (2014), "a persistência dos indígenas da Serra Nevada de Santa Marta" reside precisamente na sua capacidade de manter viva a Lei de Origem como sistema normativo que regula todas as dimensões da vida, desde a agricultura até as relações com o Estado e as empresas. Os protocolos, nesse sentido, não são concessões do direito estatal, mas afirmações de uma jurisdição sagrada que antecede e transcende a soberania estatal.

Os Protocolos das Comunidades Zapotecas de Juchitán de Zaragoza (México): *comunalidad* e resistência ao despojo eólico

O Istmo de Tehuantepec e os parques eólicos

O Istmo de Tehuantepec, localizado no estado de Oaxaca, México, é habitado pelos povos Zapotecas (Binnizá: "gente que veio das nuvens") há milhares de anos. A região, considerada uma das mais estreitas do território mexicano, conecta o Oceano Pacífico ao Golfo do México, tornando-se estratégica para projetos de infraestrutura e energia. Nas últimas duas décadas, o Istmo tornou-se alvo de dezenas de projetos de parques eólicos implementados por empresas transnacionais, frequentemente sem consulta adequada às comunidades indígenas. Em Oaxaca, a luta pela água surgiu como resposta direta à pressão governamental por controlar ou decidir sobre um recurso que, historicamente, estava sob as regras, usos e práticas das comunidades (López, E. O.; Martínez, J. C. M., 2017).

A comunidade zapoteca de Juchitán de Zaragoza, uma das cinco populações mais importantes do Istmo, enfrentou em 2013 a imposição do projeto de parque eólico Bií Hioxo pela empresa Gas Natural Fenosa (posteriormente renomeada Eólica del Sur). Em resposta, a comunidade iniciou processos judiciais e organizou a primeira consulta prévia indígena realizada pelo governo mexicano no contexto da Reforma Energética de 2014.

No entanto, como documentado pela Missão de Observação formada por organizações como o Projeto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ProDESC, sigla em espanhol), a consulta foi marcada por "mais de trinta incidentes de segurança" e violações sistemáticas aos direitos humanos, incluindo intimidação de lideranças, manipulação de informações e pressões para aceitar o projeto. Como resposta, as comunidades zapotecas elaboraram seus próprios Protocolos de Consulta baseados na tradição da *comunalidad* – forma de organização social que tem como pilares a propriedade comunal da terra, o trabalho coletivo (*tequio*) e o poder decisório da assembleia comunitária.

Comunalidad como direito positivado

Os Protocolos das comunidades zapotecas consolidam a *comunalidad* como um sistema normativo que regula suas relações com o Estado e as empresas. Entre as suas exigências fundamentais, destaca-se o reconhecimento da Assembleia Comunitária como a instância máxima de decisão entre seus princípios. Dito de outro modo, qualquer deliberação sobre o território deve passar pela Assembleia Geral Comunitária, na qual todos os membros têm direito a voz e voto. Este ponto é reforçado pelo próprio Protocolo de Consulta do governo mexicano para Juchitán, que afirma que "a consulta deve garantir a participação ampla e informada da comunidade através de suas instituições representativas" (Valdivia Dounce, 2013).

Além disso, os Protocolos exigem que o processo respeite os tempos e os ritos da comunidade, adaptando-se a eventos tradicionais como as Velas, celebrações religiosas que integram santos, plantas, ofícios e plantios.

Igualmente crucial é a exigência de que todas as informações sobre os projetos, incluindo estudos de impacto ambiental, contratos e implicações fiscais, sejam disponibilizadas em idioma zapoteco e em formato acessível.

Os Protocolos também reafirmam o direito da comunidade ao veto, permitindo que ela rejeite projetos que violem seus direitos territoriais ou não cumpram os critérios estabelecidos pela assembleia. Por fim, para assegurar a transparência, é exigido monitoramento independente durante toda a consulta, a fim de prevenir qualquer tentativa de manipulação ou coerção.

O caso da consulta de Juchitán: violações e resistência

A consulta realizada em Juchitán entre 2014 e 2015 tornou-se paradigmática devido às graves violações documentadas pela Missão de Observação. De acordo com o relatório, o governo mexicano e a empresa Eólica del Sur adotaram uma série de manobras para controlar o processo: fragmentaram artificialmente a comunidade em "grupos", omitiram informações cruciais sobre os impactos ambientais e sociais dos parques eólicos e marcaram reuniões em horários e locais de difícil acesso para a população. Além disso, o uso de seguranças públicos e privados armados criou um ambiente de intimidação.

Em resposta, a comunidade ingressou com dois recursos judiciais (amparos) nos Tribunais Distritais de Salina Cruz, Oaxaca, contestando o fechamento da fase informativa e o encerramento da consulta. Conforme destaca o ProDESC, a decisão desses casos, se pautada pelos mais altos padrões de direitos humanos, pode estabelecer um precedente fundamental para outras comunidades indígenas no México.

CC BY NC SA

Comunalidad como alternativa civilizatória

Os Protocolos zapotecas materializam a *comunalidad* como forma de organização social que desafia os fundamentos individualistas do direito moderno. Ao afirmar que a terra é propriedade comunal, que o trabalho é coletivo (*tequio*) e que as decisões são tomadas em assembleia, os zapotecas propõem uma alternativa ao modelo capitalista baseado na propriedade privada e na acumulação individual.

Como argumenta Escobar (2016), a *comunalidad* é uma das expressões do pluriverso – "um mundo onde caibam muitos mundos", baseado no reconhecimento de múltiplas formas de ser, conhecer e relacionar-se. Os Protocolos zapotecas, nesse sentido, não são apenas instrumentos de resistência, mas desenhos para o pluriverso, que prefiguram formas pós-capitalistas e pós-coloniais de organização social e jurídica.

Fundamentos para uma ordem internacional plural

Um movimento silencioso está redefinindo as relações de poder a partir dos Protocolos de Consulta na América Latina. Através deles, os povos Anacé no Brasil, os habitantes da Sierra Nevada de Santa Marta na Colômbia e as comunidades Zapotecas no México estão forjando uma nova ordem jurídica. Mais do que documentos, esses protocolos são tecnologias decoloniais que operam em algumas frentes interligadas, desafiando a ordem internacional a se tornar plural.

Em primeiro lugar, eles reassumem a soberania processual. Em vez de apenas criticar as consultas estatais, esses povos as substituem integralmente. Os Anacé decretam que o diálogo deve ser com suas lideranças, em suas aldeias, e não em gabinetes e escritórios longe de seu território. Na Sierra Nevada, os *Mamos*, autoridades espirituais, conduzem processos cujas decisões são inapeláveis perante o Estado. Já os Zapotecas determinam que apenas a assembleia comunitária é legítima para deliberar, anulando a tática de "dividir para conquistar". O controle sobre o ritual do diálogo é, assim, o primeiro e mais fundamental ato de soberania.

Essa disputa de poder, no entanto, não ocorre no vácuo. Estes povos articulam habilmente uma dupla legitimidade: ancoram sua autoridade tanto na ancestralidade e em suas próprias leis quanto no direito internacional, como a Convenção 169 da OIT. Esta não é uma contradição, mas uma estratégia astuta. Eles usam as ferramentas jurídicas do colonizador não para pedir permissão, mas para expor a hipocrisia dos Estados que firmam tratados e não os cumprem. É um manejo hábil no espaço da legalidade, em que o direito internacional se transforma em um instrumento para amplificar a soberania interna.

Por fim, e mais radicalmente, estes protocolos promovem um confronto ontológico. Eles vão além da lei para desafiar as próprias bases de realidade do Estado moderno. Para os Ana-

cé, o território não é um amontoado de recursos, mas um espaço de vida indissociável de sua identidade. Na Sierra Nevada, a mineração não é uma questão de impacto ambiental, mas de extrair o "sangue da Terra", um "genocídio cósmico". Para os Zapotecas, o "bem comum" substitui a "propriedade" e o desenvolvimento é medido pela capacidade de manter a vida comunitária. Não há tradução possível entre "crescimento econômico" e "Bem Viver"; são mundos que colidem.

A convergência dessas três dimensões em contextos tão distintos não é casual. Ela revela o surgimento de uma jurisprudência insurgente, um pluralismo radical onde múltiplas soberanias coexistem e se sobrepõem no mesmo espaço. Os protocolos são a materialização prática de que a ordem westfaliana, baseada no Estado-nação soberano, já não dá conta da complexidade do mundo. Nos territórios indígenas, a soberania já é múltipla, negociada e compartilhada. E essas tecnologias jurídicas decoloniais tornam essa nova realidade não apenas visível, mas incontornável.

PARA ALÉM DA WESTFÁLIA: OS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS COMO ANÚNCIO DE UMA ORDEM INTERNACIONAL PLURIVERSAL

Este artigo partiu de uma constatação simples, mas que adquiriu muita força: em toda a América Latina, os povos indígenas estão elaborando seus próprios protocolos de consulta autônomos. Esse fenômeno empírico levou a uma pergunta teórica fundamental: O que esses documentos representam para o Direito e as Relações Internacionais? Esta pesquisa partiu de uma hipótese ousada: os protocolos não são meros pedidos de inclusão. Eles são uma forma de "contra-direito internacional", emanado de juridicidades próprias, que tem potencial para desmontar a lógica da soberania estatal westfaliana. A análise de casos no Brasil (Povo Anacé), Colômbia (Sierra Nevada de Santa Marta) e México (Zapotecas) não só confirmou essa hipótese, mas a aprofundou.

Tendemos a crer que movimentos indígenas são, antes de tudo, resistência. Os protocolos autônomos são, fundamentalmente, atos constituintes. Ao estabelecer suas próprias regras (quem pode falar pela comunidade, onde a consulta ocorre, os critérios para o consentimento), os povos indígenas exercem um poder legislativo soberano. O Protocolo Anacé não preenche lacunas do Estado; ele as ignora. Substitui integralmente a norma estatal por uma norma própria. Sua validade não deriva do reconhecimento brasileiro, mas da autodeterminação do povo. Eis a essência do "contra-direito": não um direito paralelo, mas um direito que se opõe e se sobrepõe ao estatal, disputando jurisdição sobre o mesmo território e a mesma população.

Há também uma contribuição teórica: a partir dos casos, propomos o "pluralismo jurídico radical" como ferramenta analítica. Como vimos, o pluralismo clássico reconhece múltiplas

ordens, mas frequentemente as hierarquiza, subordinando o direito não-estatal ao estatal (Ariza Santamaría, 2021). A "interlegalidade" de Santos avança, concebendo o direito como uma rede sem hierarquia pré-definida. Mas os protocolos exigem um passo além. Eles revelam que ordens jurídicas indígenas não apenas coexistem ou se interpenetram com o direito estatal, mas o confrontam a partir de uma posição de soberania.

Este pluralismo é radical porque rejeita qualquer hierarquia *a priori*. Porque reconhece que a validade do direito indígena é autóctone; e porque possui um caráter intrinsecamente decolonial, desafiando a colonialidade do poder que sustenta o monopólio estatal sobre a produção do direito. Essa lente nos permite enxergar os protocolos não como anomalias, mas como manifestações de uma pluralidade que sempre existiu, embora sistematicamente invisibilizada.

Há também uma contribuição política e epistêmica que revela um confronto ontológico. Os protocolos não disputam apenas procedimentos; disputam os próprios fundamentos da realidade. Quando os povos da Sierra Nevada afirmam que a mineração causa "doenças no corpo da Mãe Terra", não é metáfora: trata-se de uma afirmação ontológica. Nessa visão, o território não é um objeto de exploração, mas um sujeito de direitos. O dano não é econômico, mas um desequilíbrio cósmico. O consentimento não se obtém com compensação financeira, mas através de um diagnóstico espiritual dos *Mamos*.

Essa incomensurabilidade ontológica é o que torna o diálogo tão difícil – e, frequentemente, impossível nos termos do Estado. O problema não é que o Estado não escuta; é que Estado e povos indígenas habitam mundos diferentes. Os protocolos são a tecnologia jurídica que torna essa diferença explícita e incontornável, permitindo a proteção desses outros mundos. Höelz e Silveira (2016) destacam que a superação da lógica tradicional de conflito, que visa meramente vencer o outro, exige a abertura da cultura jurídica para o "saber local" e a compreensão de que o sentido de direito, justiça e valores é particular a cada cosmologia, sendo esta a única via para soluções adequadas.

Essas três linhas convergem. Os protocolos representam a emergência de um constitucionalismo indígena transnacional. Um constitucionalismo que não almeja fundar novos Estados-nação, mas forçar o reconhecimento de múltiplas soberanias em um mesmo espaço.

Ele opera em escala transnacional: os protocolos dialogam entre si, aprendem uns com os outros, constroem uma jurisprudência comum. A convergência de padrões que identificamos, como soberania processual, dupla legitimidade e confronto ontológico não é acidental. Revela um campo jurídico-político indígena articulado em rede, produzindo tecnologias de afirmação de direitos. Esse campo é, ele próprio, "contra-direito internacional", operando à margem do sistema formal, mas com efeitos concretos sobre Estados e corporações.

A ordem westfaliana já não descreve o mundo. Seu modelo de soberania una, indivisível e exclusiva é uma ficção. Nos territórios indígenas, a soberania é múltipla, sobreposta e negociada. Os povos são sujeitos produtores de normas. O território é um espaço heterogêneo, atravessado por jurisdições em tensão permanente. Os protocolos tornam essa pluralidade visível, operável e inevitável. Eles anunciam não o fim da ordem internacional, mas sua transformação rumo a um pluriverso, onde múltiplos mundos e juridicidades coexistem.

Por óbvio, esta transformação não é pacífica. Os protocolos são instrumentos de luta, nascidos em contextos de violência e expropriação. Sua efetividade não é garantida. Mas mesmo quando desrespeitados, eles cumprem uma função crucial: deslegitimam consultas viciadas, expõem a hipocrisia estatal e criam um referencial normativo alternativo para disputas judiciais e resistência territorial. São, simultaneamente, direito e política; norma e performance.

Como agenda futura, três caminhos se abrem: investigar como tribunais e Estados reagem aos protocolos; mapear as redes transnacionais que os articulam; e aprofundar o diálogo teórico com o pensamento decolonial[6].

Os protocolos não são uma solução definitiva. São uma ferramenta poderosa, porém limitada, em uma luta de longo prazo. No entanto, ao afirmarem a soberania jurídica indígena, ao tornarem visível a pluralidade de mundos e ao desafiarem a ordem westfaliana, eles cumprem uma função histórica inestimável. Lembram-nos que o direito não é monopólio do Estado, que a soberania não é una e que a ordem internacional não precisa ser singular. Anunciam, em suma, a possibilidade de um mundo onde muitos mundos caibam. Um pluriverso jurídico e político que já se constrói, aqui e agora, nos territórios dos povos originários da América Latina.

REFERÊNCIAS

ARIZA SANTAMARÍA, R. Pluralismo jurídico conservador, el monismo jurídico de siempre. *Revista Jurídica Direito*, v. 10, n. 15, p. 207-226, 2021.

BRYSK, A. *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia SU121/22: Direito à participação efetiva dos povos indígenas da Sierra Nevada de Santa Marta – Vulneração por afetação do território ancestral Linha Negra*. Bogotá, D.C., 2022. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/su121-22.htm. Acessado em 1 de abril de 2026.

6 Sobre a formação de redes transnacionais de *advocacy* indígena, ver: Brysk, 2000; e Martí i Puig, 2007.

ESCOBAR, A. *Autonomía y diseño: La realización de lo comunal*. Popayán: Universidad del Cauca, 2016.

ESCOBAR, A. *Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014.

GALLEGOS-ALOR, R.; WOLKMER, A. C. Pluralismo jurídico y constitucionalismo descolonial en América Latina. *Revista Direito e Práxis*, v. 13, n. 2, p. 1234-1267, 2022.

GOMES, M. C. F. *Neodesenvolvimentismo x modos de vida Anacé: Impactos do Complexo Industrial e Portuário do Pecém sobre povos indígenas no Ceará*. Dissertação de Mestrado em Antropologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

GÓMEZ, J. A. *Entre a harmonia e o caos. Contribuições para uma releitura da etnologia na Sierra Nevada de Santa Marta (Colômbia)*. Tese de Doutorado em Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

HÖELZ, Yanahê Fendeler; SILVEIRA, Alysson Amorim Mendes. Pelo direito de ser ouvido: reflexões a partir do caso Saramaka versus Suriname. *Revista de Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídica*, v. 2, n. 1, 2016.

LEÓN, P. L. A persistência dos indígenas da Sierra Nevada de Santa Marta. *Horizontes Antropológicos*, v. 20, n. 42, p. 363-393, 2014.

LÓPEZ, E. O.; MARTÍNEZ, J. C. M. Disputa por la democracia en los Valles Centrales de Oaxaca: la consulta previa libre e informada a 16 comunidades zapotecas. *Anuário de Estudios de Integración Latinoamericana*, v. 4, p. 89-112, 2017.

MARTÍ I PUIG, S. Pueblos indígenas y política en América Latina: El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI. *América Latina Hoy*, v. 45, p. 73-99, 2007.

MIGNOLO, W. D. *Desobediencia Epistémica. Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 2010.

MIGNOLO, W. D. *The darker side of western modernity: global futures, decolonial options*. Durham: Duke University Press, 2011.

NEGRI, A. *Insurgencies: Constituent Power and the Modern State*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

NÓBREGA, L. N. O povo indígena Anacé e o Complexo Industrial e Portuário do Pecém, no Ceará: desenvolvimento e resistências no contexto da barbárie por vir. *Revista de Políticas Públicas*, v. 24, n. 1, p. 277-293, 2020.

OBSERVATÓRIO DE DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS. *Protocolo de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado do Povo Anacé da Terra Tradicional*. 2024. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolos-de-consulta/protocolo-do-povo-anace/. Acessado em 9 de setembro de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Sistema de conocimiento ancestral de los cuatro pueblos indígenas, Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta*. 2022. Disponível em: https://ich.unesco.org/es/RL/sistema-de-conocimiento-ancestral-de-los-cuatro-pueblos-indigenas-arhuaco-kankuamo-kogui-y-wiwa-de-la-sierra-nevada-de-santa-marta-01886. Acessado em 7 de agosto de 2025.

PROYECTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (ProDESC) et al. *Segundo Reporte de la Misión de Observación sobre el proceso de Consulta Indígena para la implementación de un proyecto eólico en Juchitán, Oaxaca*. 2015. Disponível em: https://www.projectpoder.org/2015/02/second-report-from-the-observation-mission-of-the-public-consultation-in-juchitan-oaxaca-poder-prodesc-and-codigo-dh/. Acessado em 30 de março de 2026 .

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. *Ch'ixinakax utxiwa: uma reflexão sobre práticas e discursos descolonizadores*. São Paulo: n-1 Edições, 2021.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, L. *Indigenous peoples, postcolonialism and international law: the ILO regime (1919–1989)*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SANTOS, Boaventura de S. Beyond abyssal thinking: from global lines to ecologies of knowledges. *Review*, v. 30, n. 1, p. 45-89, 2007.

SANTOS, Boaventura de S. *Construindo as Epistemologias do Sul: Os Desafios Sociais e Políticos do Conhecimento*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

SANTOS NETO, E. *A Convenção 169 da OIT na América Latina: violações e construção da agenda de direitos dos povos indígenas*. Dissertação de Mestrado em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2022.

SARAIVA MARTINS, I. et al. Da negação ao território à expropriação da vida: apontamentos para a soberania dos povos indígenas Anacé e os Kanindé de Aratuba, Ceará, Nordeste do Brasil. *Revista Presença Geográfica*, v. 8, n. 2, 2021. Disponível em: https://portal.amelica.org/ameli/journal/274/2742358010/. Acessado em 8 de outubro de 2025.

VALDIVIA DOUNCE, T. Autonomía de los zapotecos del Istmo. Relaciones de poder y cultura política. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 75, n. 1, p. 39-66, 2013.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20374

UFGD BIBLIOTECA Coordenadoria de Bibliotecas

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

From local indigenous struggles to transnational dynamics: the influence of internal mobilizations on judgments of the Inter-American Court of Human Rights

Andréanne Brunet-Bélanger
Saint Paul University (SPU)
Ottawa, Ontario, Canada
E-mail: andreanne.brunet-belanger@umontreal.ca
Orcid: https://orcid.org/0009-0009-7137-0627

Abstract: This article examines how repeated legal mobilizations by three Indigenous communities in the Paraguayan Chaco—Yakye Axa, Sawhoyamaxa, and Xákmok Kásek—influenced the Inter-American Court of Human Rights' evolving approach to collective reparations. By contextualizing these cases within Paraguay's agrarian political economy, geographic marginalization, and structurally weak domestic remedies, the analysis demonstrates that recourse to the Inter-American system arose amid cumulative national barriers and reflected strategic legal mobilization under restrictive conditions. Drawing on interviews with community leaders, lawyers, and activists, as well as a comparative analysis of the three judgments, the article shows that successive litigation, post-judgment advocacy, and compliance monitoring generated incremental jurisprudential developments. Rather than depicting international law as externally imposed, the findings highlight processes of legal co-construction, in which Indigenous mobilization shaped the design and implementation of reparations. These Paraguayan cases illustrate the

feedback loops between local struggles and transnational adjudication in settings marked by structural constraints.

Keywords: indigenous rights, co-construction of law, collective reparations, Inter-American Court of Human Rights.

Das lutas indígenas locais às dinâmicas transnacionais: a influência das mobilizações internas nos julgamentos da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Resumo: Este artigo examina como as mobilizações jurídicas reiteradas de três comunidades indígenas do Chaco paraguaio —Yakye Axa, Sawhoyamaxa e Xákmok Kásek— influenciaram a evolução da abordagem da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação às reparações coletivas. Ao contextualizar esses casos na economia política agrária do Paraguai, na marginalização geográfica e na fragilidade estrutural dos recursos internos, a análise demonstra que o recurso ao sistema interamericano emergiu em um contexto de barreiras nacionais cumulativas e refletiu formas de mobilização jurídica estratégica sob condições restritivas. Com base em entrevistas com lideranças comunitárias, advogados e ativistas, bem como em uma análise comparativa das três decisões, o artigo mostra que os litígios sucessivos, a atuação após as decisões e o monitoramento de seu cumprimento geraram desenvolvimentos jurisprudenciais incrementais. Em vez de retratar o direito internacional como uma imposição externa, os resultados destacam processos de co-construção jurídica, nos quais a mobilização indígena moldou o desenho e a implementação das reparações. Esses casos paraguaios ilustram os ciclos de retroalimentação entre as lutas locais e a adjudicação transnacional em contextos marcados por restrições estruturais.

Palavras-chave: direitos indígenas, co-construção do direito, reparações coletivas, Corte Interamericana de Direitos Humanos.

De las luchas indígenas locales a las dinámicas transnacionales: la influencia de la movilización interna en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Resumen: Este artículo examina cómo las movilizaciones jurídicas reiteradas de tres comunidades indígenas del Chaco paraguayo —Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek— influyeron en la evolución del enfoque de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones colectivas. Al contextualizar estos casos en la economía política agraria del Paraguay, la marginación geográfica y la debilidad estructural de los recursos internos, el análisis demuestra que el recurso al sistema interamericano surgió en un contexto de barreras nacionales acumulativas y reflejó formas de movilización jurídica estratégica bajo condiciones restrictivas. A partir de entrevistas con líderes comunitarios, abogados y activistas, así como de un análisis comparativo de las tres sentencias, el artículo muestra que los litigios

sucesivos, la incidencia posterior a las sentencias y el seguimiento de su cumplimiento generaron desarrollos jurisprudenciales incrementales. En lugar de presentar el derecho internacional como una imposición externa, los resultados destacan procesos de co-construcción jurídica, en los cuales la movilización indígena influyó en el diseño y la implementación de las reparaciones. Estos casos paraguayos ilustran los bucles de retroalimentación entre las luchas locales y la adjudicación transnacional en contextos marcados por restricciones estructurales.

Palabras clave: derechos indígenas, co-construcción del derecho, reparaciones colectivas, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Recebido em: 11/07/2025
Aceito em: 06/04/2026

INTRODUCTION

The struggle of Indigenous peoples for recognition of their territorial and cultural rights represents a significant human rights issue in Latin America. These mobilizations demonstrate a dual movement, taking place both within nation-states and at the international level. The interaction between local and global spheres is rooted in a fundamental relationship between identity and territory, which extends beyond land ownership to include the reproduction of ways of life, historical narratives, and cosmovisions specific to each community. This relationship is essential for Indigenous communities to assert their rights and secure effective recognition.

Paraguay's recent history illustrates this dual movement. After the end of the dictatorship in 1989, the adoption of a new Constitution in 1992 and the ratification of Convention 169 of the International Labour Organization in 1993 (ILO C169) established a formal legal framework for the recognition of Indigenous rights. Nevertheless, this framework faced institutional barriers, such as the political influence of the livestock sector, inadequate financial resources for land restitution, and the continued enforcement of a 1981 law that did not align with international standards. These challenges gradually restricted access to national remedies, prompting communities to seek alternatives at the international level. The inter-American human rights system, particularly the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), subsequently emerged as a central forum for mobilization by several Paraguayan Indigenous communities.

Instead of providing a broad assessment of the effectiveness of international litigation, this article specifically examines how repeated litigation by three Paraguayan Indigenous communities contributed to shaping the Inter-American Court's evolving approach to collective reparations. The analysis focuses on the co-construction of inter-American law through the cases of three Indigenous communities in the Paraguayan Chaco—Yakye Axa, Sawhoyamaxa, and Xákmok Kásek—that mobilized the IACtHR. The central research question is: how do successive legal mobilizations and post-judgment practices influence the development of international legal norms?

Based on in-depth field research and interviews with community representatives, lawyers, and activists, this study investigates how these communities, through legal and political mobilizations, have influenced the IACtHR's jurisprudence on Indigenous rights, particularly in relation to reparations. Rather than serving as passive recipients of externally imposed norms, these communities have actively contributed to the development of new legal standards. The analysis does not claim that communities directly influenced individual judges. Instead, it examines how successive cases, post-judgment mobilizations, requests for interpretation, and compliance monitoring processes resulted in cumulative jurisprudential adjustments within the Court. While the Court's decisions produced significant local political effects, this study addres-

CC BY NC SA

ses these dynamics only insofar as they reveal feedback loops between communities and the Court, rather than offering a comprehensive socio-legal impact assessment.

This article contributes to socio-legal scholarship in two ways. First, it advances the literature on the co-construction of law by demonstrating that legal norms are not only shaped through processes of translation or vernacularization, but also through post-judgment practices, particularly compliance monitoring, which remains underexplored. Second, it shows that international jurisprudence should be understood not as a top-down imposition of norms, but as an iterative and relational process, shaped by ongoing contestation across scales.

The analysis does not claim that Indigenous communities directly influence individual judges. Rather, it traces how legal arguments, implementation challenges, and political mobilizations accumulate across cases, producing incremental adjustments in the Court's reasoning. In doing so, it foregrounds the role of Indigenous actors as participants in the production of law, rather than as passive recipients of international norms. The article is organized into three sections. After outlining the methodology, the first section situates Indigenous mobilization in Latin America within broader transformations in political and legal opportunity structures, with particular emphasis on transnationalization, intermediary actors, and the boomerang effect. The second section examines the Paraguayan case, demonstrating how agrarian political economy, geographic marginalization, and a procedurally fragile legal framework led to cumulative domestic closure and shaped distinctive trajectories of Indigenous mobilization. The third section analyzes the "Paraguayan trilogy" before the Inter-American Court of Human Rights, tracing how successive litigation, post-judgment advocacy, and compliance monitoring contributed to incremental jurisprudential adjustments, particularly regarding the design and collective implementation of reparations. The conclusion provides a critical reading of these dynamics, emphasizing both the possibilities and the limitations of legal recognition within a state-centered framework.

METHODOLOGY

I began data collection in June 2022 as part of my doctoral dissertation, primarily through comprehensive interviews designed to understand the dynamics of Indigenous mobilizations in Paraguay. Access to the field was facilitated by a key contact within the NGO Tierraviva, a principal organization representing Indigenous communities before the IACtHR. This connection enabled the development of a snowball sampling network that included current and former Tierraviva members, Indigenous leaders, and representatives of allied organizations, such as religious actors. I conducted 46 interviews, each averaging 90 minutes, primarily in Spanish, and held in locations and under conditions chosen by participants, including offices, homes, and remote calls. My repeated visits to Tierraviva's offices and participation in community events fostered a climate of trust that enabled in-depth exchanges.

I fully transcribed the interviews and subjected them to a multi-phase qualitative analysis. This process included partial restitution to participants for validation and clarification, followed by manual thematic analysis to identify discursive patterns, tensions, and nuances (Mucchielli, 2007).

In addition to reconstructing mobilization trajectories, I specifically analyzed the interviews to identify: (1) the evolution of legal strategies across cases; (2) actors' perceptions of ambiguities or limitations in previous judgments; (3) the strategic use of requests for interpretation and compliance monitoring processes; and (4) the ways in which international legal categories were appropriated, reformulated, or contested at the community level.

This analytical strategy enables the tracing of indirect forms of jurisprudential influence, not through direct interaction with judges, but through iterative litigation, post-judgment advocacy, and the accumulation of legal arguments across cases. For this reason, I did not conduct interviews with judges; the objective was not to reconstruct judicial deliberation, but rather to trace the circulation and accumulation of legal arguments across cases.

I complemented this methodological approach with documentary analysis of national legislation and IACtHR jurisprudence, which allowed me to situate the collected narratives within their legal and institutional contexts. I conducted a comparative reading of the three judgments in parallel with the interview data to identify shifts in the Court's reasoning, particularly concerning collective reparations and implementation mechanisms.

INDIGENOUS POLITICAL AND LEGAL STRUGGLES IN LATIN AMERICA: BETWEEN THE REGIONAL, THE TRANSNATIONAL AND THE LOCAL

The analysis of Indigenous mobilization in Latin America must be situated within the broader transformations that redefined political and legal opportunity structures beginning in the 1980s. For much of the twentieth century, state policies in the region promoted assimilationist models that subsumed Indigenous peoples under peasant or class-based identities. Although corporatist regimes and agrarian reforms recognized land claims to a limited extent, they often denied collective cultural and territorial rights (Yashar, 1998, 2005; Jackson & Warren, 2005; Merino, 2021).

Democratic transitions during the 1980s and 1990s fundamentally altered this landscape. Constitutional reforms in several countries introduced multicultural recognition and acknowledged specific collective rights. While these reforms did not eliminate structural inequalities, they established new institutional arenas for Indigenous claims. Consequently, Indigenous mobilization diversified to encompass protest, electoral participation, legal advocacy, and engagement in constituent processes (Van Cott, 2005, 2007; Rice, 2015, 2021).

CC BY NC SA

Simultaneously, Indigenous struggles assumed an increasingly transnational character. The adoption of ILO Convention 169 in 1989, followed by its widespread ratification across Latin America, established a binding international framework recognizing collective land, cultural, and consultation rights. The subsequent adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) in 2007 further consolidated the normative shift toward collective self-determination (Anaya, 2004; Sieder, 2014; Young, 2020).

The concept of the "boomerang effect" (Sikkink, 2005, 2017) effectively explains this process, wherein social movements redirect their claims to international forums when domestic avenues are obstructed, thereby generating external pressure on national governments. The ratification of international instruments was not exclusively a top-down initiative by democratizing states; it also reflected sustained advocacy by Indigenous movements and their allies operating across multiple scales.

Intermediary actors played a crucial role in connecting local mobilization with international law. Non-governmental organizations, church networks, anthropologists, and transnational advocacy groups translated local grievances into the language of human rights and facilitated access to international institutions (Niezen, 2003; Blaser, Feit & McRae, 2004; Martí i Puig, 2010). In Paraguay, interviewees articulated the intermediary role in specific terms. One former participant noted that the withdrawal of Anglican structures left communities "orphaned," which led to the emergence of Tierraviva as an organization that provided legal support and continuity for land claims previously pursued through church channels. While these actors did not replace Indigenous agency, they played a significant role in shaping litigation strategies, framing claims, and navigating complex legal systems.

Collectively, these transformations have produced a multilayered legal field in which Indigenous movements increasingly combine grassroots mobilization with strategic litigation. Recent scholarship challenges the notion of international law as an external normative imposition, instead emphasizing legal hybridization and co-construction, whereby local struggles actively reshape and reinterpret international norms through practice. The Paraguayan case should be understood within this broader regional dynamic. Socio-legal research further complicates linear models of norm diffusion by highlighting processes of vernacularization and legal hybridization. Rather than viewing international law as externally imposed, scholars contend that global human rights norms are translated, reframed, and appropriated within local struggles (Merry, 2006; Levitt & Merry, 2009; Kirsch, 2014). Vernacularization describes the reinterpretation of universal legal categories in ways that resonate with existing cultural norms, political agendas, and collective identities. This process is mediated by translators or intermediary actors such as lawyers, NGOs, religious networks, and activists, who operate across local and transnational scales to reframe claims in ways that are both legally legible and locally meaningful. Notably, this translation process does not merely adapt global norms but

CC BY NC SA

can also reshape them. As Sieder and Barrera Vivero (2017) argue, while international law has been influenced by decades of Indigenous organizing, its incorporation into national and local contexts has simultaneously transformed Indigenous claims, resulting in hybrid legal formations. Indeed, one interviewee articulated this mediation clearly, observing that certain younger leaders and intermediaries were "very good in translating, in our terms, what the communities maybe want," while also rendering those demands intelligible to Paraguayan institutions. These dynamics demonstrate that legal change emerges through iterative interaction rather than one-directional diffusion.

THE PARAGUAYAN CASE: POLITICAL ECONOMY AND STRUCTURAL CONSTRAINTS

The Paraguayan context must be analyzed within the framework of agrarian political economy that determines access to land. Paraguay exhibits one of the highest levels of land concentration in Latin America, a phenomenon originating from the redistribution of public lands during the Stroessner dictatorship and perpetuated by the subsequent growth of agrarian extractivism. In the eastern region, the expansion of large-scale soybean cultivation has resulted in deforestation and land dispossession. In the Chaco region, the growth of cattle ranching has gradually incorporated Indigenous ancestral territories into private property regimes (Correia, 2018; 2023; Rudolph, 2020).

Land represents not only a legal issue but also a foundational element of Paraguay's development model. Efforts to achieve territorial restitution for Indigenous communities directly challenge entrenched economic interests associated with export-oriented agribusiness and livestock production. Paraguay continues to rank among the most unequal countries globally regarding land distribution, with 85.5% of agricultural land controlled by only 2.6% of landowners (Rudolph, 2020). This structural arrangement significantly limits the implementation of constitutional and international standards that recognize Indigenous territorial rights.

Geographic factors further exacerbate these constraints. The Chaco, a vast semi-arid region characterized by low population density and limited infrastructure, has historically experienced minimal state presence and administrative neglect (Horst, 2007; Correia, 2021). The fragmentation and privatization of Indigenous territories during the twentieth century created physical barriers such as fences, gates, and enclosed ranches, which continue to hinder territorial continuity and access (Correia, 2023). These geographic and infrastructural challenges complicate land demarcation processes and reinforce bureaucratic delays.

The end of the dictatorship in 1989 initiated a new constitutional era. The 1992 Constitution formally recognized Indigenous collective land rights, and Paraguay ratified ILO Con-

CC BY NC SA

vention 169 in 1993. However, these normative advancements soon encountered resistance from entrenched political and economic interests. While Law 904/81 defines the legal status of Indigenous communities and permits them to seek recognition and restitution, it lacks effective mechanisms for expropriation and does not ensure timely implementation. In practice, restitution frequently requires congressional approval and financial compensation for private landowners, both of which have been consistently obstructed or delayed.

Congressional resistance, particularly influenced by agrarian elites, has resulted in the obstruction of land restitution bills, even in cases where landowners were open to negotiation. Institutions such as the Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) remain politically dependent and lack sufficient resources, which limits their ability to enforce land rights independently. Consequently, constitutional recognition of Indigenous rights coexists with systematic non-implementation. The brief period of political openness in the 1990s was followed by renewed restrictions, sustained by the continued application of a legal framework from 1981 that remains inconsistent with constitutional and international standards.

This situation illustrates a hybrid regime defined by authoritarian enclaves and weak rule-of-law mechanisms. Unlike neighboring countries that have undergone more substantive democratization, Paraguay's transition failed to dismantle authoritarian structures entirely (Sondrol, 2007). Institutional fragmentation, elite capture, and the political influence of agrarian sectors have contributed to the structural closure of domestic remedies. While Indigenous claims are legally recognized, they continue to face persistent procedural and political barriers. The limited success of Indigenous movements in Paraguay should thus be interpreted not as a primary cause, but as a consequence of structural enclosure. In this context, Indigenous mobilization followed a distinct trajectory. Unlike in other Latin American countries where strong national Indigenous federations emerged during the 1980s and 1990s[1], regional or national Indigenous movements in Paraguay only consolidated in the 21st century, notably with the formation of the Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH) or the Articulación de Mujeres Indígenas de Paraguay (MiPY) and are still marginal[2]. These movements are mainly made up of members of the same indigenous

1 Examples include Pachakutik and CONAIE in Ecuador, the Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) in Mexico, and the Katarista movement in Bolivia.

2 There are as yet no indigenous parties on the national scene. A bill was tabled to reserve four seats (two for the eastern region and two for the western region) exclusively for indigenous representatives in Congress but was not approved. In the literature, authors explain the case of Paraguay by pointing out that, in this country, democracy has not significantly, if at all, improved the lives of indigenous communities due to their low demographic representation. Thus, although the political opening following the fall of a dictatorship has led to new legal reforms, no concrete effect has been observed in terms of improving the living conditions of indigenous people. This is why their demands are not focused on political openness, but rather on visibility, respect and autonomy (Reed, 2008; Duckworth, 2011).

CC BY NC SA

community or ethnic group, but this does not prevent other communities from supporting the actions undertaken by one of them[3]. Nevertheless, the weakness of movements is not the cause — it is the consequence of structural enclosure.

Indigenous actions emerged in the 1980s, in parallel with the adoption of Law 904 on the status of indigenous communities. At that time, most indigenous communities in the Chaco were linked to the Anglican Church[4], through the main mission of Makthlawaiya (Horst, 2003 and 2007; Correia, 2023 and interview data). In the eastern region, the natives were linked to the Catholic Church. Because of mistreatment in the missions[5] and the situation of access to land[6], Anglican and Catholic priests, with the help of anthropologists, set up projects to help the natives. The Marandú project is among the most prominent initiatives, explicitly aiming to train indigenous leaders in their legal rights. Similarly, Tierraviva was established by former Anglican priests, lawyers, and academics to assist communities in pursuing land restitution claims, in accordance with new legislation and international instruments. However, the interaction between the context in which movements emerge, intermediaries, and international tools does not fully account for the distinctive characteristics of Paraguay's indigenous movements. The uniqueness of the Paraguayan case is rooted in the country's status as an enclave, both in the strict and authoritarian senses, as well as in its limited connections with the broader international community. Paraguay remains highly isolated, and major international trends have not

3 For example, during the reoccupation of land by the Sawhoyamaxa and Xákmok Kásek communities, the other Bajo Chaco communities sent their shamans and helped block roads when necessary, highlighting the importance of their kinship ties, based on their kinship (interview data and Correia, 2023).

4 The Anglican Church saw widespread membership among the indigenous peoples of the Chaco. Between 1964 and 1970, most Enlhet peoples joined the Anglican Church. The indigenous people of the Chaco represent around 90% of the membership of the Anglican Church of Paraguay (Horst, 2003).

5 Land dispossession in the Chaco occurred after the Chaco War (1932–1935), when Indigenous territories were ceded to European landowners as compensation for war expenses. This led to the forced displacement of Indigenous communities from their ancestral lands, compelling them to work for landowners on portions of what had once been their own territory. Many communities sought refuge in Anglican missions in the Chaco to escape conditions akin to slavery on ranches, but there they were resettled and converted to Christianity, undergoing significant Western cultural influence. Although slavery was somewhat reduced within the missions, the Anglican Church imposed labor on farms and ranches without fair compensation, aiming to assimilate Indigenous populations as labor for the cattle industry. The influence of Anglican missions expanded in the Chaco primarily after the 1930s, facilitated by supply chains connecting the region to the national center in the aftermath of the war. In the 1980s, the Anglican Church adopted a more social approach, acquiring land to return it to Indigenous communities through an initiative called La Herencia, and establishing Indigenous settlements with the aim of turning Indigenous people into farmers, in line with the assimilationist policies of both the state and the missions. However, agricultural challenges in the Bajo Chaco region hindered the realization of this vision, and the acquired lands were instead used as labor camps for local ranches, keeping Indigenous people in precarious conditions (Correia, 2023 and interview data).

6 The dictatorial regime sold nearly 8 million hectares of land to its political allies.

CC BY NC SA

produced the same effects as observed in other regions. The so-called democratic "transition," which did not constitute a genuine transition, exemplifies this phenomenon: Paraguay is one of the few countries that has not experienced substantive democratization (Sondrol, 2007). This distinctiveness also partially accounts for the relative weakness of indigenous movements, which have not benefited from external influences to the same extent as in other countries and have not established extensive trans-regional connections, either externally or internally. This broader conception of enclave status influences the functioning of the rule of law. While neighboring countries exhibit varying degrees of rule of law, which affects access to justice, Paraguay remains largely closed to legal claims. This situation contributes to the high rate of mobilization before the IACtHR rather than national courts[7].

Although a political opportunity briefly emerged, it was quickly foreclosed due to persistent legal and procedural deficiencies. The land claims process remains governed by legislation from 1981, which is inconsistent with the 1992 Constitution and Convention 169 (Brunet-Bélanger, 2023). This legal gap has rendered effective recognition of indigenous rights nearly unattainable at the national level, a situation further aggravated by the obstruction of legislative initiatives intended to facilitate territorial restitution. In response to this national deadlock, indigenous movements redirected their efforts toward the international sphere. Recognizing the increasing inaccessibility of domestic avenues, these groups have engaged with international mechanisms and utilized international legal instruments to advance their rights. Interview data indicate that this shift occurred gradually, following years of unsuccessful domestic efforts. According to one of the founders of Tierraviva, after repeated attempts through INDI and Parliament, and after observing the systematic obstruction of land-claim bills, actors determined that "we had to do something else" and subsequently turned to the Commission.

Within this context of progressive domestic exclusion, analysis of the Paraguayan cases before the IACtHR is essential. Characterizing these communities solely as passive recipients of international protection overlooks their active role in influencing jurisprudence through post-judgment mobilization and ongoing advocacy.

Indigenous Claims before the Inter-American Court of Human Rights

Three Indigenous communities—Yakye Axa, Sawhoyamaxa, and Xákmok Kásek—sought recourse through the Inter-American human rights system to defend their territorial rights. In the 1990s, these communities pursued all available legal avenues within Paraguay, repeatedly filing claims in national courts to obtain recognition and restitution of their ancestral lands. Despite these efforts, the state consistently refused to formally acknowledge their land rights.

7 As of 2020, 22% of the judgments issued by the IACtHR concerning indigenous territorial restitution come from Paraguayan cases.

CC BY NC SA

Recognizing the limitations of domestic legal remedies, the communities submitted their claims to the Inter-American Commission on Human Rights (Correia, 2021; 2023). After exhausting internal remedies and with support from the NGO Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco, they requested the Commission's intervention. In the absence of a friendly settlement, the IACtHR issued rulings in 2005, 2006, and 2010. Each judgment affirmed that the distinctive material and spiritual relationship between Indigenous peoples and their land constitutes the foundation of their identity. The Court ordered the state to title, delimit, and return these ancestral lands to guarantee the full exercise of land rights.

Although these decisions represent significant legal milestones, their outcomes remain mixed. Despite formal recognition of territorial rights, implementation has been slow and incomplete, resulting in continued land insecurity and ongoing conflict. Persistent challenges include administrative delays, political resistance, and logistical obstacles.

This article does not seek to provide a comprehensive assessment of implementation outcomes. Instead, it examines how iterative litigation and post-judgment mobilization have influenced the Court's evolving approach to collective reparations. The analysis considers how ongoing interactions between the lived experiences of Indigenous communities and the Court's legal decisions have enabled Indigenous movements to shape and influence human rights norms. This perspective underscores the agency of Indigenous communities as active participants in shaping and transforming law.

THE PARAGUAYAN TRILOGY AND THE CONSTRUCTION OF THE REPARATIONS SYSTEM

From Recognition to Experimentation: The Gradual Construction of Collective Reparations

When the Yakye Axa case reached the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), the jurisprudence on Indigenous peoples' rights was still in its formative phase. Prior to Yakye Axa (2005), the Inter-American system had generated only two major precedents on Indigenous territorial rights: the Inter-American Court's judgment in Awas Tingni v. Nicaragua (2001) and the Inter-American Commission's merits report in Mayan Indigenous Communities of the Toledo District v. Belize (2004). The doctrinal framework recognizing collective property under Article 21 of the American Convention had been opened, but it remained conceptually and remedially underdeveloped.

CC BY NC SA

The emergence of these earlier cases, particularly Awas Tingni, was frequently cited in interviews as a decisive turning point. According to one interviewee, cases processed before the Inter-American Commission and subsequently before the Court "gave arguments and possibilities for our cases to reach those instances." Another interviewee observed that as domestic legal avenues became increasingly inaccessible and "the doors were closing more and more at the national level," affected communities began to "explore the international arena." This shift was not solely reactive but also strategic. Awas Tingni served as both a legal precedent and evidence that collective territorial rights could be judicially recognized at the supranational level.

This transnational opening provides the context for what is often referred to as the Paraguayan trilogy: Yakye Axa (2005), Sawhoyamaxa (2006), and Xákmok Kásek (2010). These cases did not merely apply existing precedent; instead, they progressively expanded and refined it, particularly regarding reparations. Through this process, they contributed to reshaping the Court's remedial logic in response to the practical and political challenges encountered during implementation.

To understand this evolution, it is necessary to recall that the Inter-American system is fundamentally structured around the principle of reparations. Article 63(1) of the American Convention empowers the Court to order measures of restitution, compensation for material and moral damages, and satisfaction. Traditionally, however, these measures were conceived in individual terms, addressing identifiable victims whose rights had been violated by the State. The notion of collective reparation—particularly in relation to Indigenous peoples as collective rights-holders—remained largely undefined.

While Awas Tingni recognized collective property as protected under Article 21, it did not articulate a comprehensive framework for collective reparations. The Paraguayan cases would directly address this gap.

Yakye Axa: Recognition Without Procedural Precision

In its 2005 ruling, the Court did not establish a precise framework for implementing reparations. It merely indicated that the State should adopt measures to protect the unique and fundamental relationship between the community and its ancestral territory, notably by establishing domestic legal mechanisms guaranteeing the effective enjoyment of indigenous property rights[8].

8 In Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay, the Court ordered the State to identify the traditional territory of the Yakye Axa community and return it to the community free of charge within a maximum period of three years from the date of notification of the judgment. The Court further held that if the territory is in the hands of private owners, the State must assess the legality, necessity, and proportionality of any expropriation—or of a decision not to expropriate—in order to pursue a legitimate objective in a democratic society. In conducting this assessment, the State must take

Although, in theory, the ruling represents a major step forward in the recognition of indigenous peoples' rights, its practical application has proved largely ineffective, particularly in the context of a Paraguayan state historically resistant to any form of legal recognition and institutional change. Indeed, the lack of procedural clarity in implementing restorative measures had significant consequences for the restitution process. Indeed, as the judgment did not specify the procedures to be followed, the community was unable to enforce its rights at the national level. Thus, for almost 20 years, the Yakye Axa community remained confined to the outskirts of the freeway in deplorable living conditions.

Following the Court's decision, the community filed a new claim for territorial restitution, which was rejected by the Paraguayan Congress. This refusal had far-reaching consequences: the territory initially claimed was never returned, forcing the community to accept an alternative plot later. Several interviewees emphasized the deleterious effects of this outcome, perceived as a form of forced abandonment or compromise.

One of the main factors behind this failure was the Court's ruling's imprecision. According to the lawyer who represented the community, the judgment, formulated in overly general terms, left the door open to a restrictive interpretation by the Paraguayan state. A request for interpretation was therefore submitted, leading the Court to clarify a posteriori that the lands in question were indeed those documented during the trial. But in the meantime, this ambiguity had already undermined the implementation of the judgment. On this matter, the interviewee explained:

> The first judgment by the Inter-American Court was very general and, in fact, caused problems. When the State issued the ruling, it said: 'The Court does not necessarily say that it must be these exact lands; it could be other lands.' This was very vague, very general, very generic. Although, in good faith, one could understand that they referred to certain lands because that had been proven during the trial, as lawyers, we also realized that the Court had opened a door through which the State could challenge the scope of the judgment. We therefore filed a request for interpretation in this case because we agreed that the Court had not been very clear. This judgment was unclear; we did not say so publicly, but some State lawyers realized it. Subsequently, the Court issued a second interpretative ruling of its own decision, providing guidelines on how it should be interpreted. Of course, it referred to what had been proven regarding property rights, specifically mentioning the particular real estate involved. However, this difficulty had already been created, and the State continued to insist that it was not obliged to provide this particular land.

into account the specific characteristics of the community, including its values, practices, customs, and customary law. Finally, the Court explained that if objective and duly justified reasons make it impossible to restore the ancestral territory, the State is required to allocate alternative lands to the community. These lands must be selected by consensus with the community, in accordance with its own mechanisms of consultation, deliberation, and decision-making.

Sawhoyamaxa: The Limits of Individualized Reparations

When the Court ruled in favour of the Sawhoyamaxa community, the IACtHR shifted its approach to reparations, focusing on individual restitution and outlining detailed restitution procedures. The Court's reasoning was based on a list of deceased victims provided by community representatives, who attributed the deaths to the lack of medical services and clean water. As of the Court's follow-up visit in May 2024, the community was still waiting for the construction of the road connecting their territory to the broader society, a delay that has lasted 14 years.

This ruling also generated other challenges. The IACtHR ordered two types of reparations and prescribed specific measures for the State to comply with. Besides the restitution of lands, Paraguay was held internationally responsible for violating the right to life (Art. 4) of those who died due to the inhumane living conditions linked to their forced displacement from ancestral territories.

To address this situation, the IACtHR ordered the State to provide monetary reparations to the families of the deceased. However, only nineteen families or individuals received $20,000 in compensation each. The lawyer who represented the community before the IACtHR expressed reservations about this ruling, criticizing its individualistic approach to reparations, which he attributed to a dominant Western perspective. He explained that reparations under international law rely on norms foreign to Indigenous peoples—norms imposed at a global level—which Indigenous peoples either accept or reject, though this remains unclear. In the case of Paraguay, the reparations ordered for Sawhoyamaxa involved nineteen families receiving individual payments, which caused significant problems within the community and seemed disconnected from its realities. The lawyer added that the Court set these compensation amounts without evaluating their impact on the community, leaving uncertainties about how the community could manage such reparations. The lawyer criticizes the dominant Western framework of reparations under international law and highlights the problematic individualistic compensation approach imposed on the community:

> […] The fact that reparations for Indigenous peoples under international law are also based on laws and norms that are foreign to Indigenous peoples—they are norms that we have imposed. I would say even at a global level, right? These are the parameters, and Indigenous peoples either accept them or not, it is not very clear […] In the case of Paraguay, the reparations measures ordered for Sawhoyamaxa regarding the deaths […] nineteen families received these individually granted compensations. This caused enormous problems within the community and was completely out of the Court's mind […] We have no idea about the parameter. Someone, a judge of the Court, said: 'We will fix these amounts' without checking the impact. Whether it is too much or too little, how will the community manage that?

CC BY NC SA

The rest of the community members did not receive any monetary compensation, which led to tensions and internal conflicts. It is also important to note that the Sawhoyamaxa community comprises three distinct clans. Following the forced displacements in the 1930s, these clans were scattered and relocated to different Anglican missions and separate estancias (ranches). It was only in the late 1990s that the community reassembled to collectively demand the restitution of its ancestral territory. While tensions already existed within the community, the Inter-American Court's ruling exacerbated these divisions, particularly due to the individualized nature of the reparations.

Xákmok Kásek: Toward Structurally Collective Reparations

The Xákmok Kásek judgment, handed down four years later, took place in a transformed international legal and political context. Between the Sawhoyamaxa and Xákmok Kásek judgments, several significant events marked the evolution of international indigenous law. These included the adoption of the UNDRIP, and the judgment in Moiwana v. Suriname. Alongside Xákmok Kásek, the Court also ruled on the case of the four Ngöbe communities in Panama.

These developments, together with insights from previous Paraguayan cases, led to a more refined approach by the Court regarding collective reparations. A significant change was the establishment of more precise criteria to ensure genuinely collective implementation of reparations. In the Xákmok Kásek case, financial compensation was allocated to a community fund managed by the community itself. This method aimed to promote equitable distribution and coordinated resource use. Notably, this community is distinct from the other two due to its smaller size and greater internal cohesion, as all 79 families had been relocated together to the same Anglican mission, where they resided for several decades.

Beyond the Judgment: Compliance Monitoring and the Co-Construction of Jurisprudence

Indigenous communities actively and continuously influenced the development of collective reparations within the Inter-American system, rather than serving as passive beneficiaries. Jurisprudential refinement took place both within judicial decisions and through prolonged implementation challenges.

Compliance supervision, which includes interpretative requests, follow-up resolutions, and in situ monitoring visits, became a significant venue for further legal development. In the Yakye Axa case, the need for interpretative clarification exposed the limitations of the initial ruling and required the Court to specify the lands designated for restitution. These post-ju-

dgment interactions demonstrate that legal doctrine was modified in response to challenges encountered during implementation[9].

Mobilization extended long after judgments were issued, as road blockades, demonstrations, and persistent political advocacy continued for years. Interviewees consistently reported that, without sustained pressure, implementation would have ceased. Several participants explained that ambiguities, delays, and procedural gaps identified in earlier cases were deliberately reintroduced during later litigation and monitoring. According to a former Tierraviva fieldworker, the judgments became "a way to push the state," particularly as internationalization increased the number of pressure points. State representatives attending international meetings were frequently questioned about their efforts to comply with the cases. Comparative analysis of the three judgments supports these accounts, revealing progressively detailed and collectively oriented reparations frameworks. Repeated interview accounts further confirm that successive litigation functioned as a learning process shaped by previous implementation failures.

The resulting jurisprudence reflects an iterative process shaped by ongoing interaction, rather than solely by abstract legal reasoning. Collective reparations were continually redefined through confrontation, negotiation, and institutional learning. This process also operated across national boundaries. Several interviewees identified the Awas Tingni case as a catalyst that prompted Paraguayan actors to pursue new avenues of contestation. The recognition of collective property at the supranational level broadened strategic possibilities and enabled the transfer of legal concepts between contexts. This iterative dynamic aligns with Kirsch's (2014) analysis of the reciprocal shaping of law through repeated interactions between Indigenous actors and legal institutions. This article further develops his argument by demonstrating that such iterative processes occur not only through advocacy and resistance, but also through post-judgment implementation, compliance monitoring, and the ongoing redefinition of reparations within institutional contexts. Consequently, the jurisprudence of the IACtHR should be viewed as the product of sustained local struggles that have been formalized into legal doctrine, rather than as a purely top-down normative development.

Vernacularization and the Translation of Collective Property

The recognition of collective property within the Inter-American system represented more than a doctrinal expansion. It introduced a legal category that fundamentally restructu-

9 As part of the fieldwork, the author attended, as a non-participating observer, a 2024 virtual compliance monitoring session in which community representatives directly articulated implementation concerns before the Court. This observation provided additional empirical grounding for the analysis of post-judgment interaction.

CC BY NC SA

red the framework for articulating territorial claims. However, this category did not generate entirely new meanings. Instead, it offered a juridical form that translated pre-existing relationships to land into the language of international law.

Interviewees consistently characterized the 2001 Awas Tingni decision as a pivotal turning point. The recognition of collective territorial rights at the supranational level expanded the perceived boundaries of legal possibility. As one respondent stated, "We said to ourselves that it was time to change the space of contestation." The judgment served not only as precedent but also as a normative signal, indicating that collective ownership could be recognized as a right-bearing category.

However, the introduction of "community property" did not create territorial belonging; rather, it reformulated existing attachments. In interviews, abstract questions about the relationship between identity and land often elicited hesitant responses. When the inquiry shifted to "How do you feel about your land?" territoriality was expressed through narratives of kinship, memory, named trees, burial sites, and intergenerational transmission. The ontology of territory thus preceded its juridical articulation.

The legal category functioned performatively, but not as an act of invention. It translated lived territorial practices into intelligible rights-based claims. This process exemplifies vernacularization: global legal norms are not simply adopted, but are reframed, adapted, and embedded within existing moral and social contexts (Merry 2006). The Paraguayan cases illustrate how collective property became a strategic means of self-translation. Communities appropriated the doctrinal language of Article 21, not as an external imposition, but as a tool for making their claims legible within supranational adjudication.

Nevertheless, this process of translation was not without challenges. As one lawyer involved in the litigation observed regarding monetary reparations, international legal parameters frequently reflect normative assumptions that are unfamiliar to Indigenous communities. The individualized structure of compensation, for example, exposed the limitations of a Western remedial framework when addressing collective harm. Legal translation, therefore, operates within asymmetrical normative terrains.

The jurisprudence of the IACtHR should therefore be understood not as the unilateral diffusion of international norms, but as a partial crystallization of struggles articulated across multiple scales. Collective property emerged through an encounter in which supranational doctrine supplied the formal category and communities contributed the substantive meaning. In this context, law was neither imposed nor entirely endogenous; it was co-constructed through processes of translation.

CC BY NC SA

CONCLUSION

This article examines the active participation of Indigenous communities in Paraguay in the co-construction of Inter-American law, emphasizing their sustained mobilization within and beyond the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) process. Rather than serving solely as recipients of externally imposed norms, the Yakye Axa, Sawhoyamaxa, and Xákmok Kásek communities have contributed to incremental jurisprudential change through iterative litigation, post-judgment advocacy, and ongoing contestation. Empirical analysis identifies three interconnected mechanisms underpinning this co-construction: the accumulation of legal arguments through successive cases, compliance supervision—including interpretative requests and in situ monitoring—and the vernacularization of key legal categories such as collective property and collective reparations.

This analysis provides a critical assessment of the ambiguous effects of these legal decisions. While the rulings create opportunities for recognition and redress in contexts where domestic avenues are closed, they remain situated within a state-centered, predominantly Western remedial framework that may channel Indigenous claims into conditional forms of recognition. Access to international remedies frequently necessitates translating fundamentally different worldviews into legal categories comprehensible to judges and embedding rights within state structures that offer limited scope for full self-determination.

Fieldwork indicates that Indigenous actors frequently recognize and navigate these tensions. In contexts of dispossession and urgency, the language of rights is often employed pragmatically as a temporary strategy to advance essential territorial claims, without necessitating full ontological commitment. Consequently, the long-term effects of these judgments cannot be assessed solely through compliance indicators. Their significance also resides in their ability to sustain struggles, foster alliances, and reshape future possibilities. Viewed in this manner, the Paraguayan trilogy demonstrates that Inter-American doctrine on collective reparations is not simply applied to Indigenous struggles but is progressively redefined through them, particularly in the processes of implementation, monitoring, and translation.

REFERENCES:

ANAYA, James. *Indigenous Peoples in International Law*. 2nd ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2004.

BLASER, Mario; FEIT, Harvey A.; McRAE, Glenn. *In the Way: Indigenous Peoples, Life Projects, and Development*. London : Zed Books, 2004.

BRUNET-BÉLANGER, Andréanne. La jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et les luttes autochtones : le cas des communautés du Chaco paraguayen. *Les Cahiers de Droit*, v. 64, n. 3, p. 493–526, 2023.

CORREIA, Joel E. Adjudication and Its Aftereffects in Three Inter-American Court Cases Brought against Paraguay: Indigenous Land Rights. *Erasmus Law Review*, v. 11, n. 1, p. 43–56, 2018.

CORREIA, Joel E. Reworking recognition: Indigeneity, land rights, and the dialectics of disruption in Paraguay's. *Geoforum*, v. 119, p. 227–237, 2021.

CORREIA, Joel E. *Disrupting the Patrón: Indigenous Land Rights and the Fight for Environmental Justice in Paraguay's Chaco*. Berkeley : University of California Press, 2023.

DUCKWORTH, Cheryl Lynn. *Land and Dignity in Paraguay*. New York: Bloomsbury Academic, 2011.

HORST, René Harder. Breaking Down Religious Barriers: Indigenous People and Christian Churches in Paraguay. In CLEARY, Edward L.; STEIGENGA, Timothy J. (eds.). *Resurgent Voices in Latin America: Indigenous Peoples, Political Mobilization, and Religious Change*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 2003, p. 65–92.

HORST, René Harder. *The Stroessner regime and indigenous resistance in Paraguay*. Gainesville: University Press of Florida, 2007.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Case of the Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay. Judgment of 17 June 2005 (Merits, Reparations and Costs). Series C No. 125.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Case of the Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay. Judgment of 29 March 2006 (Merits, Reparations and Costs). Series C No. 146.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Case of the Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay. Judgment of 24 August 2010 (Merits, Reparations and Costs). Series C No. 214.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua. Judgment of 31 August 2001 (Merits, Reparations and Costs). Series C No. 79.

INTER-AMERICAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS. *Maya indigenous community of the Toledo District v. Belize*, Case 12.053, Report No. 40/04, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1 at 727, 2004.

JACKSON, Jean E.; WARREN, Kay B. Indigenous Movements in Latin America, 1992–2004: Controversies, Ironies, New Directions. *The Annual Review of Anthropology*, v. 34, p. 549–573, 2005.

KIRSCH, Stuart. Mining Capitalism: The Relationship Between Corporations and Their Critics**.** Berkeley: University of California Press, 2014.

LEVITT, Peggy; MERRY, Sally Engle. Vernacularization on the ground: Local uses of global women's rights in Peru, China, India and the United States. *Global Networks*, v. 9, n. 4, p. 441–461, 2009.

MARTÍ I PUIG, Salvador. The emergence of indigenous movements in Latin America and their impact on the Latin American political scene: Interpretive tools at the local and global levels. *Latin American Perspectives*, v. 37, n. 6, p. 74–92, 2010.

MERINO, Roger. *Socio-Legal Struggles for Indigenous Self-Determination in Latin America: Reimagining the Nation, Reinventing the State*. London: Routledge, 2021.

MERRY, Sally Engle. Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

MUCCHIELLI, Alex. Les processus intellectuels fondamentaux sous-jacents aux techniques et méthodes qualitatives. *Recherches Qualitatives – hors série – numéro 3 actes du colloque bilan et prospectives de la recherche qualitative*, 2007. Available : http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors_serie/hors_serie_v3/MucchielliFINAL2.pdf. Accessed 30 January 2026.

NIEZEN, Ronald. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley: University of California Press, 2003.

REED, Robert. *Forest Dwellers, Forest Protectors Indigenous Models for International Development* (2nd ed). London: Routledge, 2008.

RICE, Roberta. Indigenous mobilization in Latin America. In: MILLETT, Richard L.; HOLMES, Jennifer S.; PÉREZ, Orlando J. (eds.). *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species*? London: Routledge, 2015, p. 201–212.

RICE, Roberta. Indigenous movements in Latin America: Tensions, contradictions, possibilities. In: BADA, Xochitl; RIVERA-SÁNCHEZ, Liliana (eds.). *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 373–389.

RUDOLPH, Miriam. disPOSSESSION: Exploring Mennonite and indigenous land usage in Paraguay through art. *Journal of Mennonite Studies*, v. 38, p. 23–34, 2020.

SIEDER, Rachel; BARRERA VIVERO, Anna. Legalizing Indigenous Self-Determination: Autonomy and Buen Vivir in Latin America. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, v. 00, n. 0, p. 1–18, 2017.

SIEDER, Rachel. Indigenous peoples' rights and the law in Latin America. In: GARAVITO, Cesar (ed.). *Law and Society in Latin America*. London: Routledge, 2014, p. 143–156.

SIKKINK, Kathryn. Patterns of dynamic multilevel governance and the insider-outsider coalition. In: DELLA PORTA, Donatella; TARROW, Sidney (eds.). *Transnational Protest and Global Activism*. Washington: Rowman & Littlefield, 2005, p. 151–174

SIKKINK, Kathryn. *Evidence for Hope: Making Human Rights Work in the 21st Century*. Princeton: Princeton University Press, 2017.

SONDROL, Paul. Paraguay: A Semi-Authoritarian Regime? *Armed Forces & Society*, v. 34, n. 1, p. 46-66, 2007.

VAN COTT, Donna Lee. Building inclusive democracies: Indigenous peoples and ethnic minorities in Latin America. *Democratization*, v. 12, n. 5, p. 820-837, 2005.

VAN COTT, Donna Lee. Latin America's Indigenous Peoples. *Journal of Democracy*, v. 18, n. 4, p. 127-141, 2007.

YASHAR, Deborah J. Contesting citizenship: Indigenous movements and democracy in Latin America. *Comparative Politics*, v. 31, n. 1, p. 23–42, 1998.

YASHAR, Deborah J. *Contesting citizenship in Latin America: The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

YOUNG, Stephen. *Indigenous Peoples, Consent and Rights: Troubling Subjects*. New York: Routledge, 2020.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20883

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Los derechos políticos de los pueblos indígenas: reflexiones y efectos del *Caso Yatama vs. Nicaragua* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Tatiana Cardoso Squeff
Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS)
Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: tatiafrcardoso@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9912-9047

Derek Assenço Creuz
Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Curitiba, Paraná, Brasil
E-mail: derek.acreuz@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6252-0373

Resumen: Este artículo analiza el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la consolidación de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, tomando como eje el precedente *Yatama vs. Nicaragua* (2005) y sus potenciales efectos irradiadores en América Latina. A partir de una revisión teórica en lo que respecta a la protección de los pueblos indígenas y sus derechos políticos en virtud del derecho internacional, el estudio examina cómo la Convención Americana de Derechos Hu-

manos ha sido articulada con estándares internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. El artículo combina análisis jurisprudencial y datos empíricos recientes sobre la participación indígena en Venezuela, Perú, Colombia y Brasil. Si bien estos contextos nacionales varían significativamente, en las últimas dos décadas, estos países han adoptado reformas institucionales, medidas afirmativas y prácticas administrativas orientadas a ampliar la representación indígena en diversos niveles del aparato estatal. Aunque no sea posible establecer una relación causal directa, se identifica un patrón consistente de convergencia interpretativa y política compatible con el precedente Yatama, reforzando la comprensión de que la democracia requiere la incorporación de las formas propias de organización y representación de los pueblos indígenas. El estudio concluye que la jurisprudencia interamericana ha contribuido a transformar prácticas estatales y ampliar el ejercicio efectivo de los derechos políticos indígenas, fortaleciendo su autodeterminación interna y la construcción de democracias más inclusivas.

Palabras-clave: pueblos indígenas; derechos políticos; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso Yatama

Os direitos políticos dos povos indígenas: reflexões e efeitos do Caso Yatama vs. Nicarágua da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Resumo: Este artigo analisa o papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos na consolidação dos direitos político-eleitorais dos povos indígenas, tomando como referência o precedente *Yatama vs. Nicarágua* (2005) e seus potenciais efeitos irradiadores na América Latina. A partir de uma revisão teórica sobre a proteção dos povos indígenas e dos seus direitos políticos segundo o Direito Internacional, o estudo examina como a Convenção Americana de Direitos Humanos foi articulada com padrões internacionais como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. O trabalho combina análise jurisprudencial e dados empíricos recentes sobre a participação indígena na Venezuela, no Peru, na Colômbia e no Brasil. Embora estes contextos nacionais variem de forma significativa, nas últimas duas décadas, esses países adotaram um conjunto de reformas institucionais, medidas afirmativas e práticas administrativas voltadas à ampliação da representação indígena em diferentes níveis estatais. Ainda que não seja possível estabelecer relação causal direta, identifica-se um padrão consistente de convergência interpretativa compatível com o precedente *Yatama*, reforçando que a democracia exige a incorporação das formas próprias de organização e representação dos povos indígenas. O artigo conclui que a jurisprudência interamericana tem contribuído para transformar práticas estatais e ampliar o exercício efetivo dos direitos políticos indígenas, fortalecendo sua autodeterminação interna e a construção de democracias mais inclusivas.

Palavras-chave: povos indígenas; direitos políticos; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Caso Yatama

The political rights of Indigenous peoples: reflections and effects of the *Yatama v. Nicaragua Case* before the Inter-American Court of Human Rights

Abstract: This article examines the role of the Inter-American Court of Human Rights in consolidating the political and electoral rights of Indigenous peoples, using the landmark case *Yatama v. Nicaragua* (2005) as a point of departure to analyze its broader ripple effects across Latin America. Through a theoretical review regarding the protection of Indigenous peoples and their political rights under International Law, the study explores how the American Convention on Human Rights has been articulated with international standards such as the United Nations Declarations on the Rights of Indigenous Peoples and the International Labour Organization's Convention No. 169. The article combines jurisprudential analysis with recent empirical data on Indigenous participation in Venezuela, Peru, Colombia, and Brazil. Although these national contexts vary significantly, during the last two decades, these countries have undertaken institutional reforms, affirmative measures, and administrative practices aimed to expand Indigenous representation at different levels of government. While a direct causal relationship cannot be established, the findings indicate a consistent pattern of convergence with an interpretation and policy that is aligned with the *Yatama* precedent, reinforcing the view that democracy requires incorporating Indigenous peoples' own forms of organization and representation. The study concludes that Inter-American jurisprudence has contributed to transforming state practices and strengthening the effective exercise of Indigenous political rights, thereby advancing internal self-determination and more inclusive democracies.

Keywords: Indigenous peoples; political rights; Inter-American Court of Human Rights; Yatama Case

Recebido em: 20/11/2025
Aceito em: 15/06/2026

CC BY NC SA

INTRODUCCIÓN

La participación política de los pueblos indígenas ha emergido como uno de los ejes centrales para la consolidación de democracias más inclusivas en las Américas. En las últimas décadas, procesos electorales, reformas constitucionales y decisiones judiciales han pasado a reconocer, aunque de forma desigual e incompleta, que la legitimidad democrática exige la presencia efectiva de estos pueblos en los espacios de deliberación estatal, especialmente porque la exclusión política histórica produjo silenciamientos estructurales que debilitan la autodeterminación y dificultan el ejercicio de derechos colectivos e individuales. A pesar de avances normativos internacionales y domésticos, persisten desafíos sustanciales para que los pueblos indígenas puedan usufructuar plenamente sus derechos políticos, ya sea por obstáculos administrativos, barreras lingüísticas, violencia territorial o reglas electorales que no contemplan sus propias formas de organización.

En este escenario, como se demostrará, la literatura especializada se ha dedicado a investigar el papel de las instituciones internacionales en la superación de estas barreras, destacando especialmente la actuación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Sin embargo, permanece poco explorado cómo las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), particularmente aquellas que tratan de la participación política indígena, repercuten en el comportamiento estatal de países cuyas realidades socioeconómicas y tradiciones políticas son profundamente distintas. La falta de estudios comparados que examinen, más allá del contenido jurídico de las decisiones, sus posibles efectos irradiadores en la región configuran una laguna relevante, sobre todo porque el SIDH fue concebido como un espacio de transformación normativa y práctica para la protección de grupos históricamente marginados.

Este artículo busca llenar esa laguna al analizar de qué modo el precedente *Yatama vs. Nicaragua* (2005), hito de la jurisprudencia interamericana sobre derechos políticos de los pueblos indígenas, dialoga con transformaciones verificadas en cuatro Estados de la región: Venezuela, Perú, Colombia y Brasil – países que no suelen estudiarse con tanta frecuencia en temáticas indígenas (como Bolivia y Ecuador), pero que han demostrado cambios significativos en términos de representación de estos pueblos en sus procesos electorales y por eso fueron escogidos aunque distintos en términos de composición poblacional indígena, modelos constitucionales y arreglos electorales. Así, la pregunta central consiste en averiguar si y en qué medida los cambios institucionales y comportamentales ocurridos en estos países en las últimas dos décadas pueden ser leídos a la luz del desarrollo jurisprudencial de la Corte, aunque no sea posible establecer una relación de causalidad directa.

En primer lugar, se eligen estos países porque cuentan con una determinada cantidad de poblaciones indígenas en sus territorios, aunque en cifras variables, lo que permite, al destacar una dimensión político-electoral particularmente sensible común a todos los Estados, un cotejo comparativo robusto. En segundo lugar, son Estados en los cuales, en los últimos años, han ocurrido reformas institucionales, decisiones judiciales o prácticas administrativas orientadas a la ampliación de la participación indígena, permitiendo observar empíricamente repercusiones regionales vinculadas al precedente *Yatama vs. Nicaragua*. Por último, estos cuatro casos representan diferentes grados de internalización de las normas interamericanas, lo que permite evaluar cómo el efecto irradiador de las decisiones de la Corte IDH opera en contextos normativos y políticos contrastantes.

Metodológicamente, el estudio conjuga tres ejes: (i) revisión de literatura especializada sobre autodeterminación interna y derechos humanos de los pueblos indígenas; (ii) análisis jurídico-argumentativo del caso *Yatama vs. Nicaragua*, destacando su alcance normativo, su condición de precedente regional y su papel en el fortalecimiento del control de convencionalidad; y (iii) cotejo con datos empíricos recientes sobre participación y representación indígena en Venezuela, Perú, Colombia y Brasil, examinando indicadores oficiales, informes de observación electoral e investigaciones científicas. A partir de este triple movimiento, el artículo demuestra que, aunque no sea posible afirmar que los avances observados deriven exclusivamente del precedente nicaragüense, existen elementos suficientes para sostener la existencia de un efecto irradiador que contribuyó a estimular reformas y prácticas orientadas a ampliar la capacidad participativa y representativa de esos pueblos, en consonancia con la política global actual de transformar los derechos codificados en prácticas tangibles.

LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

La protección internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas es resultado de un proceso perdurable de resistencia histórica y movilización social a lo largo de la larga duración del colonialismo (Cusicanqui, 1993): en los ámbitos global y regional, este desarrollo teórico, jurisprudencial y práctico representa tanto una reacción frente a la violencia colonial como un esfuerzo contemporáneo para superar las dinámicas de exclusión estructural (Anaya, 2004)[1]. En el plano internacional, especialmente en el SIDH, los derechos

1 Al observar cómo los pueblos indígenas tuvieron su territorio ocupado por colonizadores, Castellino (2014, p. 36-37) destaca que, en muchas circunstancias, su subjetividad, negada en favor de una visión que los veía como objetos y no como sujetos de derecho, fue marcada por un estado cuasi-colonial, excluyéndolos de los conceptos de libertad e independencia.

de los pueblos indígenas emergen como una herramienta esencial para el reconocimiento de la sociodiversidad étnica, el fortalecimiento del derecho a la autodeterminación y la afirmación de la democracia[2].

Históricamente marginados, los pueblos indígenas pasaron a ser formalmente reconocidos en el sistema jurídico internacional a finales del siglo XX, aunque las demandas por la garantía del principio de autodeterminación de los pueblos ya habían sido articuladas anteriormente (cf. Lâm, 2000). Antes de ello – y, puede argumentarse, como un legado persistente, especialmente en la esfera práctica[3] – prevalecía una lógica asimilacionista[4] que negaba su identidad colectiva y los trataba como "grupos atrasados" que debían ser integrados en la sociedad mayoritaria (Anaya, 2004). El cambio de paradigma comienza con la adopción de instrumentos normativos específicos en la arena internacional.

El primer hito relevante fue el Convenio nº 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1957 (OIT, 1957), que, aunque pionero, aún reflejaba la perspectiva asimilacionista dominante (Squeff, 2016, p. 60-61). La verdadera transformación conceptual ocurre con el Convenio nº 169 de la OIT, de 1989 (OIT, 1989), que reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, enfatizando el respeto a sus instituciones, culturas y modos de vida propios. El enfoque no paternalista y no asimilacionista (Yupsanis, 2010, p. 436) del Convenio nº 169 hizo que, especialmente en América Latina, este instrumento jurídico fuera "empleado e invocado por las propias comunidades y pueblos indígenas, así como por otros actores – tanto organismos públicos como organizaciones de la sociedad civil – que trabajan en la defensa de los derechos e intereses de estas comunidades". (Courtis, 2009, p. 56, traducción de los autores). El Convenio nº 169 introduce, así, el principio de autodeterminación, aunque de forma limitada en relación con el derecho internacional general[5].

2 En este sentido, existen dos derechos distintos: el primero, perteneciente a la humanidad, que se traduce como el derecho a la sociodiversidad, es decir, desde la alteridad, el derecho de todos a la existencia y mantenimiento de los diversos pueblos y sus culturas; y el segundo, también colectivo, que pertenece a cada pueblo (pero no a alguien en especial, sino al propio pueblo), el derecho a su propia existencia. Ambos, sea quien sea su titular, se relacionan con la promoción de las condiciones necesarias para la protección de esos derechos (Marés, 2013, p. 27-28).

3 Una crítica de la tensión entre el declarado fin de la postura asimilacionista del Estado y la pretensión de admitir la diferencia indígena puede encontrarse en: Pechincha, 2016.

4 La asimilación, en este contexto, se comprende como un proceso exógeno y, por tanto, impuesto, que culmina en la erradicación de una cultura minoritaria en favor de la cultura mayoritaria colonizadora, la cual buscaba aniquilar la alteridad mediante la explotación de la mano de obra a través de la esclavitud, la catequesis agresiva, y una postura hostil y, muchas veces, violenta contra pueblos considerados no civilizados (Kayser, 2010, p. 144).

5 Sobre esta visión más generalista, cf. Smolarek; Miranda, 2024.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, sigla en inglés) (ONU, 2007), adoptada en 2007, consolida este reconocimiento internacional. Aunque formalmente una resolución sin fuerza vinculante[6], la UNDRIP representa un consenso normativo relevante[7], incorporando principios fundamentales como el derecho a la libre determinación, a la consulta previa, libre e informada, a la participación política y al mantenimiento de sus propios sistemas políticos, jurídicos, económicos, sociales y culturales. En el plano de los derechos políticos, el artículo 5 de la UNDRIP dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer sus distintas instituciones políticas, mientras participan plenamente, si así lo desean, en la vida política del Estado. El artículo 18, por su parte, complementa el dispositivo anterior al asegurar la participación de los pueblos indígenas en los procesos decisorios que afecten sus derechos[8].

En el SIDH, la protección de los pueblos indígenas adquirió contornos más densos y vinculantes (cf., por ejemplo, Estupiñan-Silva, 2014; Odello, 2012; Vivas-Barrera; Quintero-Sánchez; Pérez-Salazar, 2023). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), desde la década de 1970, viene documentando violaciones masivas contra pueblos indígenas en las Américas, haciéndolo incluso y especialmente mediante la concesión de medidas cautelares (Urrejola; Neira, 2024). El órgano publicó informes temáticos fundamentales, como el Informe sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales de las Américas (2009), en el cual afirma que la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas exige considerar su especificidad colectiva e histórica, incluyendo sus derechos políticos[9].

6 "Una limitación evidente asociada a la UNDRIP es que, por ser una 'declaración' – y no un tratado o convención –, ella no es vinculante en el ámbito del derecho interno; así, los Estados que la adoptaron – como hicieron todos los principales países productores de minerales – pueden seguir ignorando el/los principio(s) [establecido(s) por la UNDRIP]" (O'Faircheallaigh, 2026, p. 33, traducción de los autores). A pesar de ello, en la medida en que esta fue aprobada (*opinio iuris*) y viene siendo empleada por diversos países (práctica reiterada), como en Canadá, por medio de decisiones judiciales para interpretar la ley local (Ayotunde, 2026, p. 116), puede incluso sostenerse que la UNDRIP sería una norma consuetudinaria en la actualidad.

7 El estatus jurídico de la UNDRIP ha sido un tema de debate – hasta cierto punto, controvertido –, particularmente en relación con su capacidad para crear obligaciones a los Estados. Esa no es la preocupación de este artículo, que se alinea con la conclusión esbozada por Davis (2012) cuando el autor afirma que el derecho internacional fue un recurso transformador para los pueblos indígenas, habiendo concretado cambios sustantivos en ausencia de derechos y garantías internas o insuficientes. No obstante, la UNDRIP se ha convertido en un importante parámetro legal para la protección de los derechos indígenas en todo el mundo. Cf. (Isa, 2019).

8 El artículo 20 trae una disposición similar al establecer que los pueblos indígenas tienen el derecho de mantener y desarrollar sus instituciones o sistemas políticos, económicos y sociales.

9 Además de lo citado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también publicó los siguientes informes: *Situación de los Derechos Humanos de los Indígenas en las Américas* (2000); *Fuentes en el Derecho Internacional y Nacional del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2001); *Comunidades Cautivas: Situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia* (2009); *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas* (2014); *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá* (2015); *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, industrias*

La Corte IDH, por su parte, ha contribuido decisivamente a la normatividad interamericana sobre pueblos indígenas (por ejemplo, cf. Antkowiak, 2013; Simioni Silva; Irigaray, 2021; Vivas-Barrera; Quintero-Sánchez; Pérez-Salazar, 2023). A partir del *Caso Awas Tingni vs. Nicaragu*a (2001), consolidó el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras ancestrales (Grossman; Anaya, 2002)[10]. En decisiones posteriores, amplió la protección para abarcar el derecho al consentimiento previo, libre e informado (*Caso Saramaka vs. Surinam*, 2007) (Brunner, 2008; Juaristi; Rinaldi, 2008) y para fortalecer el derecho a la participación política. La interpretación sistemática de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), especialmente de sus artículos 23 (derechos políticos) y 24 (igualdad ante la ley), aplicada conjuntamente con normas consuetudinarias y otros instrumentos internacionales, permitió a la Corte IDH elaborar un régimen protector robusto para los pueblos indígenas.

Específicamente, los derechos políticos en el ámbito interamericano surgen como una herramienta importante para la efectividad de la igualdad material (Dalla Via, 2011; en el mismo sentido, Alves, 2015). La Corte IDH entiende que la participación política de grupos históricamente marginados, como los pueblos indígenas, es un imperativo democrático y un corolario de la dignidad humana (cf. Canton, 2005; Dalla Via, 2011). Estos derechos políticos de los pueblos indígenas no son derechos aislados, sino un desprendimiento del derecho a la autodeterminación[11], bien establecido en el derecho internacional contemporáneo.

Desde la perspectiva interamericana, además, la participación política indígena es una manifestación concreta del ejercicio de la autodeterminación interna. El artículo 23 de la CADH consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. En ese sentido que se introduce el emblemático fallo del caso *Yatama vs. Nicaragua* (Corte IDH, 2005), porque él está directamente relacionado con la agenda global para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, pero yendo más allá de la esfera negativa de la codificación de derechos, hacia una agenda positiva que busca garantizar la aplicación práctica de lo establecido en los instrumentos internacionales, como argumentan Campbell (2007) y Magallanes (2011)[12].

---

extractivas (2016); *Mujeres Indígenas* (2017); *Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía* (2019); *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales* (2021); y *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de pueblos indígenas y afrodescendientes tribales del Norte de América Central y Nicaragua* (2023).

10 En sentido crítico, cf. Vuotto, 2004. Y para una visión más amplia (y antihegemónica) de cómo se dio el desarrollo de este derecho a la propiedad colectiva, cf. Squeff; Santana, 2024.

11 En este sentido, afirman Vargas y Lascarro (2015) que el derecho a la autodeterminación implica un componente de contenido político. En sentido similar, cf. Alves, 2015.

12 En sus trabajos, Campbell (2007) y Magallanes (2011) sostienen que la participación política de las comunidades indígenas no debe asimilarse homogéneamente a los partidos tradicionales, ya que el derecho internacional exige que los Estados adapten sus sistemas electorales para reconocer las formas comunitarias de deliberación y libre determinación, más allá de lo estipulado en los instrumentos internacionales. Esta postura se alinea con la política global al cuestionar los marcos de la

La elección de este caso se debe al hecho que él busca consolidar el derecho (positivo) de los pueblos indígenas a la libre determinación mediante canales (prácticos) de participación electoral que respeten sus usos, costumbres e instituciones tradicionales. Las bases para esta articulación tangible entre el principio de igualdad y no-discriminación y los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la CADH, el cual dialoga de forma simbiótica con el artículo 5 de la UNDRIP. En el caso *Yatama*, que se analiza a continuación, la Corte IDH interpretó estos dispositivos a la luz de la situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas, considerando que el pleno goce de sus derechos políticos requiere medidas especiales y afirmativas prácticas, observando su dimensión colectiva y diferenciada.

EL CASO YATAMA VS. NICARAGUA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La decisión de la Corte IDH en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, emitida el 23 de junio de 2005, representa un hito fundamental en la protección de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en el ámbito del Sistema Interamericano. El caso tuvo su origen en la denuncia presentada por la organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA), que alegó haber sido impedida de participar en las elecciones municipales del año 2000 en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y del Atlántico Sur (RAAS) de Nicaragua (Corte IDH, 2005, par. 2).

El contexto fáctico revela la tensión existente entre las normas electorales estatales y el derecho de los pueblos indígenas a ejercer su participación política conforme a sus propias formas de organización. El partido YATAMA, en representación de comunidades indígenas de la Costa Atlántica[13], presentó candidatos para competir en las elecciones municipales. No obstante, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (CSE) emitió una resolución que descalificó las candidaturas presentadas, fundamentando su decisión en el supuesto incumplimiento de requisitos formales previstos en la Ley Electoral, tales como la obtención del número mínimo de firmas y el plazo de seis meses de constitución previa (Corte IDH, 2005, par. 23). Los intentos de YATAMA para revertir la exclusión fueron frustrados en los tribunales internos, culminando en la improcedencia de un recurso ante la Corte Suprema de Justicia nicaragüense.

democracia liberal (incluidos los normativos), argumentando que la verdadera inclusión democrática a nivel internacional implica descentralizar el poder en la práctica, validando los procesos colectivos de toma de decisiones de las minorías étnicas. Esto está en línea con lo que también argumentan Anaya (2004) y Brysk (2000).

13 Como resultado del impedimento de la participación de los candidatos de YATAMA en las elecciones, entre el 85% y el 95% de los votantes de la región se abstuvieron de votar – en algunas áreas se registraron menos de diez votos (The Carter Center, 2000).

CC BY NC SA

La CIDH, tras constatar la inadmisibilidad de una solución amistosa y el agotamiento de los recursos internos, sometió el caso a la Corte IDH. En su decisión, considerada un hito para la garantía del derecho a la participación política de los pueblos indígenas (Campbell, 2007) por su interpretación que redefinió "el sentido y alcance de los derechos políticos garantizados en el Artículo 23 de la Convención Americana, de conformidad con el derecho a la igualdad y a la no discriminación garantizado en el artículo 24" (Melo, 2006, p. 37, traducción de los autores), la Corte IDH reconoció la existencia de una serie de obstáculos discriminatorios que afectaron directamente el derecho de los candidatos indígenas a la participación política. La decisión otorgó centralidad a la interpretación progresiva de los derechos políticos, abordando no sólo el derecho al voto, sino también el derecho a ser elegido y a participar en las decisiones públicas en condiciones de igualdad, con especial protección para grupos vulnerabilizados (Corte IDH, 2005, par. 201-229).

La Corte entendió que el Estado de Nicaragua violó el artículo 23 de la CADH al imponer requisitos formales desproporcionados para la participación electoral de una organización indígena. El tribunal también observó que, al aplicar rígidamente reglas concebidas para organizaciones políticas tradicionales, el Estado ignoró las especificidades culturales, sociales y organizativas de los pueblos indígenas. El Tribunal enfatizó que el derecho a la participación política debe ejercerse de manera efectiva y no meramente formal, exigiendo adaptaciones que consideren las particularidades de las poblaciones indígenas (Corte IDH, 2005, par. 216-220).

En relación con el análisis de los derechos políticos, la Corte observó que los artículos 23 y 24 de la CADH imponen a los Estados la obligación de asegurar la igualdad de acceso a las funciones públicas y de permitir que todos participen en la dirección de los asuntos públicos sin discriminación. La restricción impuesta a YATAMA violó estas garantías, puesto que no se adaptó a la realidad de las organizaciones indígenas, imponiendo exigencias incompatibles con sus modos tradicionales de organización política (Corte IDH, 2005, par. 194-200).

Esta interpretación adoptada por la Corte IDH refleja su método ya consolidado que concibe la CADH como un instrumento vivo y dinámico, adaptable a las condiciones presentes (Campbell, 2007, p. 501). Además, este entendimiento evidencia que "[l]a participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación" (Ballesteros, 2006, p. 30).

Al comprender que la desprotección del ejercicio de los derechos políticos por parte de organizaciones indígenas debilita la propia democracia, se desprende que la diversidad cultural es un elemento constitutivo de las sociedades democráticas y que la participación política de los pueblos indígenas es condición para la construcción de democracias plurinacionales y verdaderamente inclusivas. En este punto, conviene reiterar lo que Campbell (2007) y Magallanes (2011) argumentan específicamente al analizar el caso *Yatama*. Según los autores, esta decisión

impulsó un consenso global transgresor contra el modelo eurocéntrico del Estado-nación, al redefinir la representación política desde una dimensión colectiva y diferenciada, afirmando explícitamente que, para la alteración de la realidad social, es imperativo que, más allá de la consagración de derechos, las normas se transformen en prácticas, que es precisamente lo que la Corte IDH ordenó a Nicaragua.

La decisión en *Yatama vs. Nicaragua* consolidó la comprensión de que la efectividad de los derechos políticos indígenas exige el reconocimiento de sus propias formas de organización y representación, reforzando que la democracia plena requiere que el Estado implemente medidas que aseguren la igualdad material y respeten la pluridiversidad cultural de los pueblos indígenas. Es decir: la decisión fue emblemática al consagrar la centralidad de la interculturalidad[14]. Desde esta perspectiva, la autodeterminación interna de los pueblos indígenas no se agota en la representación electoral clásica, sino que fundamenta sus derechos políticos en el pluralismo jurídico y el autogobierno (Yrigoyen Fajardo, 2011). Así, la interculturalidad subvierte el asimilacionismo estatal, exigiendo la protección de los sistemas propios de deliberación y elección comunitaria, blindando su autonomía política frente a la hegemonía del constitucionalismo democrático liberal monocultural (Santos, 2010).

Es decir, este fallo fomentó la búsqueda de una interacción respetuosa y horizontal entre diferentes culturas, promoviendo el diálogo efectivo, más allá de su mera consideración y/o existencia dentro del Estado (Monteiro; Squeff, 2018), por lo tanto, incluyendo aquí la comprensión mutua y el intercambio de experiencias en la realización de derechos, notablemente, los derechos políticos en el contexto interamericano. Así, el fallo inauguró una jurisprudencia orientada a la protección reforzada de pueblos indígenas y minorías étnicas en el ejercicio de la ciudadanía en su dimensión política, en consonancia con la política global actual que aboga por transformar las normas en prácticas tangibles.

14 La interculturalidad crítica (Walsh, 2010) desafía la homogeneidad de la democracia liberal burguesa – fundada en el individuo y la ciudadanía uniforme— al exigir el reconocimiento de matrices epistémicas y jurídicas diversas, como las de las comunidades indígenas. La interculturalidad, en este sentido, funciona no solo como una clave para el diálogo, sino como una verdadera herramienta para la emancipación política y epistémica que cuestiona las estructuras de poder coloniales.

¿LA FALTA DE REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA INDÍGENA ES TODAVÍA UNA REALIDAD LATINOAMERICANA? LOS CASOS DE VENEZUELA, PERÚ, COLOMBIA Y BRASIL

A pesar del caso *Yatama vs. Nicaragua*, decidido en 2005 por la Corte IDH, aún se percibe una falta de representatividad indígena en el ámbito latinoamericano – región donde existen alrededor de 45 millones de indígenas que representan el 8,3% de la población (CEPAL, 2014). Aunque el panorama mejoró en los diez años siguientes a la decisión, conforme a los datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), especialmente ante un fortalecimiento continuo de las organizaciones (indígenas) y del establecimiento de alianzas para la actuación política, incluso en sectores específicos como el de la salud – con la inauguración, en 17 países, de instituciones estatales con mandatos específicos de salud intercultural –, todavía existía una escasa representación de estos pueblos en los órganos de los poderes (directos) del Estado (CEPAL, 2014).

En algunos países este escenario de subrepresentación aún persiste; pero en otros, 20 años después del citado caso, el panorama se ha modificado, demostrando el impacto transformador de esta sentencia de la Corte IDH a largo plazo. Antes de adentrarse en algunos ejemplos que ilustran este cambio, es importante comprender lo que se entiende por "impacto transformador". Se trata de un exponente doctrinario (Bogdandy, 2019, p. 234; Piovesan, 2016, p. 5) que entiende a la CIDH y a la Corte IDH como agentes de transformación social en la medida en que, por medio del control de convencionalidad[15], imponen una modificación en la interpretación de reglas, usos y costumbres locales, orientándolas hacia la solidificación de instituciones democráticas y la promoción de la justicia social en la región, "com lastro na respeitabilidade dos direitos humanos essenciais" (Gontijo, 2015, p. 412; en el mismo sentido, cf. Ansolabehe, 2014, p. 147), como lo son los derechos políticos de los pueblos indígenas.

En otras palabras, aunque sufra críticas ocasionales (Marino y Carvalho, 2020, p. 85), el "impacto transformador" se basa en el fundamento establecido en las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano, como los informes de la CIDH y la jurisprudencia de la Corte IDH, como importantes medios de cambio social, que exigen que los países incorporen estándares democráticos y justos en sus sistemas jurídicos internos cuando sus Tres Poderes no pueden hacerlo espontáneamente (Ramos, 2016). Además, este efecto no solo se aplica al país afectado por el caso presentado ante el Sistema (*res judicata*), sino también a otros países de la Organización de los Estados Americanos (OEA), incluso a aquellos que no fueron parte

15 Este control puede definirse como el ejercicio de la "compatibilización vertical de las normas domésticas con los tratados internacionales de derechos humanos (más beneficiosos) vigentes en el Estado" (Mazzuoli, 2018, p. 36, traducción de los autores).

en la controversia (*res interpretata*). Por ello, se dice que el Sistema Interamericano promueve un "efecto transformador dominó obligatorio", muy similar al mecanismo de *stare decisis* del derecho anglosajón (Mendonza, 2015).

Es decir, es por medio de estas instituciones interamericanas que se promueve una apertura interpretativo-normativa continua en dirección a la protección de la persona humana, la cual no se agotó con la elaboración del texto de la CADH en 1969, sino que permite su adaptación e incluso su reinvención a partir del contexto actual, en favor del respeto de los derechos humanos (Olsen; Kozicki, 2019, p. 305). En el caso de los pueblos indígenas, considérese que, al momento de los debates sobre la construcción de la CADH, aún estaba vigente el ya mencionado Convenio 107 de la OIT, que contemplaba la integración y asimilación de los pueblos indígenas; hoy en día, por el contrario, surte efectos su sucesora, la también aludida Convenio 169 de la OIT, que reconoce la autonomía y la diversidad cultural de los pueblos indígenas y tribales. Por ello, es importante evitar un cierre interpretativo[16] y, en cambio, promover un conocimiento evolutivo y amplio, cuyo pilar central sea la protección de la dignidad humana, algo que el Sistema Interamericano permite y fomenta.

En este contexto, la decisión emitida en el caso *Yatama* coincide con lo sostenido por Nogueira Júnior, Flórez y Santos (2019, p. 481, traducción de los autores), para quienes, en la última década, con "la prolongada aparición y visibilidad de las identidades colectivas (...) construyó un panorama de movilización social" que buscaba garantizar su participación efectiva en la sociedad para el pleno goce de derechos, perfeccionando su autodeterminación interna en los diversos Estados latinoamericanos y combatiendo, de esta manera, "a las desigualdades sociales, la injusticia y la dominación de la clase hegemónica".

La representación y la visibilidad política de los pueblos indígenas han experimentado un aumento significativo en países que no suelen considerarse exponentes del pluralismo jurídico, como Bolivia y Ecuador (Melo; Burckhart, 2017). Su participación en Venezuela, Perú, Colombia y Brasil se ha visto impulsada por procesos de autoafirmación, nuevas metodologías censales y una mayor organización política, incluyendo un mayor apoyo en términos de accesibilidad, incluso en asuntos financieros.

En Venezuela, ejemplos de los últimos diez años incluyen un cambio significativo en términos de representación de comunidades indígenas. Si en 1997 existía apenas un partido político indígena en el país – el Partido del Pueblo Unido Multiétnico de la Amazonía (PUAMA) –, en 2025 fueron electos los representantes indígenas del poder legislativo nacional venezolano: tres diputados nacionales y siete diputados regionales, elegidos en procesos electorales

16 Ciertamente, las Convenciones de la OIT no componen el marco normativo interamericano stricto sensu; sin embargo, pueden ser utilizadas en razón de la apertura interpretativa ofrecida por el art. 29(d) de la CADH, que impide la exclusión o la limitación de los efectos de otros actos internacionales – como las Convenciones de la OIT – mediante la aplicación restrictiva de su texto (OEA, 1969).

conducidos en nueve estados (Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre, Zulia y Guayana Esequiba), con 6.451 votantes, representando a 169.451 indígenas pertenecientes a 3.952 comunidades reconocidas en el país (La Communis, 2025). Este procedimiento sigue la Ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas (2005) y la Ley Orgánica de los Procesos Electorales (2009), que aseguran el derecho de los pueblos indígenas a ejercer sus derechos políticos, así como las reglas de candidatura, que deben considerar los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, tal como la propia Corte IDH indicó en el caso contra Nicaragua estudiado anteriormente (La Communis, 2025).

En Perú, país con la tercera mayor proporción de población indígena (24,0%) (CEPAL, 2014), se encuentra otro ejemplo. Si en 1996 se creó el primer partido político indígena peruano – el Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana (MIAP) –, desde aquel momento hasta 2018, en al menos 12 procesos electorales distintos, "aproximadamente 120 líderes indígenas de la Amazonía peruana han ocupado el cargo de alcalde de distrito o provincia", una cifra que "incluye tanto a los que fueron elegidos directamente como a los que reemplazaron a alcaldes electos que fueron destituidos de sus cargos en el proceso de *recall*" (Verdum; Paula, 2020, p. 16, traducción de los autores).

Aunque estos liderazgos no estén necesariamente vinculados al MIAP, pues también existen vínculos de indígenas con partidos tradicionales y además el Perú permite candidaturas independientes, se trata de una apertura relevante. Asimismo, es importante destacar que, en el mismo período, los candidatos indígenas normalmente presentaban sus candidaturas a través de partidos genéricos debido a fraudes y falta de recursos financieros (Duval, 2014, p. 247), lo que evidencia ciertas fragilidades en la plena efectividad de sus derechos, especialmente en lo referente a la representación por medio de partidos específicos.

Por otro lado, con la aprobación de la Ley de Elecciones Regionales (Ley 29.470) de 2009, que regula las elecciones de consejeros regionales – una especie de diputados regionales o subnacionales –, se inauguró el sistema de cuotas para la elección de representantes indígenas en el país, exigiendo al menos un 15% de candidaturas provenientes de comunidades indígenas, nativas y campesinas, en un intento por consolidar los derechos políticos de los pueblos indígenas peruanos y, aún más, los propios derechos humanos (en sentido amplio) de estas comunidades[17]. Un reflejo de ello se observó en las elecciones de 2022, con la elección de 17 consejeras regionales indígenas, marcando además un aumento en la dimensión de género asociado a la representación indígena en el país[18], aunque solo el 6,5% del total de candidaturas indígenas se tradujo efectivamente en cargos obtenidos (PNUD, 2022).

17 Por ejemplo, en las elecciones de 2006 "ningún partido nacional incluyó en su plan de gobierno propuestas concretas provenientes de las demandas o de los derechos indígenas" (Espinosa, 2020, p. 318).

18 En las elecciones anteriores, el número había sido de siete mujeres indígenas electas. En total, en 2022, las 17 mujeres indígenas representaron el 17,7% del total de mujeres electas en el proceso peruano para los consejos regionales (que totalizaron 96) (Jurado Nacional de Elecciones, 2022).

En Colombia, a su vez, donde la población indígena representa apenas el 1,7% de la población (cerca de 700 mil habitantes, distribuidos en 117 comunidades distintas), también se observa un cambio significativo en los últimos años en términos de participación indígena en la política. Aunque la Constitución de 1991 ya garantiza representación política a estas comunidades, principalmente en el Senado, con dos escaños exclusivos para los pueblos indígenas (Chilito, 2018), se percibió en los años posteriores la existencia de barreras para hacer efectiva dicha representación mediante el voto directo de sus pares, puesto que enfrentaban problemas de accesibilidad a los lugares de votación, así como dificultades para comprender las orientaciones dirigidas a estas comunidades, dado que muchas no dominan el español (RTVC, 2023).

Sin embargo, en las elecciones regionales de 2023, se vislumbraron algunas mejoras destinadas a garantizar de manera efectiva el derecho político. Entre ellas pueden mencionarse la inscripción excepcional de 2.044 indígenas en una jornada especial de registro, la descentralización del sufragio mediante la creación de diez nuevos puestos de votación territoriales con transporte garantizado, y la eliminación de la brecha lingüística a través de la contratación de intérpretes para la pedagogía electoral (Mosquera; Barragán; Quigua, 2023).

Otro aspecto destacado de las elecciones de 2023 en Colombia, al igual que en Perú, es el aumento de la participación de mujeres indígenas en la política. Esto se debe, sobre todo, a las iniciativas del Movimiento Alternativo de Autoridades Indígenas (MAIS), partido "que tiene como objetivo generar la participación y representación política de los pueblos indígenas, y que para tales elecciones regionales inscribió un total de 4.855 candidatos, de los cuales 3.016 eran hombres y 1.839 eran mujeres" (RTVC, 2023). Muchas de ellas resultaron electas, aunque su presencia se concentró en los concejos municipales (86,8%) y en las juntas administradoras locales (10,5%) (ONU Mujeres, 2023), lo cual, sin embargo, no debe interpretarse de manera negativa, sino más bien en sentido afirmativo, particularmente cuando se observa la necesidad de hacer efectivo el derecho político.

Por último, en Brasil, la reciente creación del Ministerio de los Pueblos Indígenas (MPI) dio un paso sumamente importante para garantizar la pluriculturalidad expresada en el art. 231 de su Constitución de 1988 (Squeff, 2016, p. 50). Según el Gobierno Federal, la creación del MPI "es un hito histórico de reconocimiento de la necesidad imprescindible de una representación indígena participativa en el proceso de construcción democrática de la sociedad brasileña" (Brasil, 2024a, traducción de los autores), pues no se limita a la esfera legislativa, la cual existe en el país desde 1982 con la elección del Cacique Mário Juruna, del pueblo Xavante, como Diputado Federal por el estado de Río de Janeiro[19].

19 Esto a nivel federal, dado que en el ámbito municipal otros indígenas ya habían sido electos, como Manoel dos Santos, del pueblo Karipuna, en 1969, en la ciudad de Oiapoque – Amapá, y Angelo Kretã, del pueblo Kaingang, en 1976, en la ciudad de Mangueirinha – Paraná (Silva, 2024).

La creación del MPI refleja un cambio de postura del Estado brasileño, que pasó a ver a los pueblos indígenas ya no como obstáculos para el progreso, sino como protagonistas en la conservación ambiental, la reparación histórica y la defensa de derechos. La institución responde a la demanda de 305 pueblos (cerca de 1,7 millones de ciudadanos, según el Censo 2022 del IBGE) y garantiza la inclusión de líderes en los espacios de toma de decisiones, manteniendo un canal directo con las bases. La misión del MPI es transitar de una política indigenista hacia una política indígena, asegurando que la elaboración y ejecución de cualquier acción que impacte sus vidas cuente con su participación activa. (Brasil, 2024b)

Es decir, se percibe un cambio significativo en términos de materialización de los derechos políticos en el Estado brasileño que, sumado a los procesos legislativos inclusivos, se sitúa a la vanguardia latinoamericana, al lado de otros países que son más (re)conocidos en lo que respecta a la garantía plena de derechos de las comunidades indígenas[20], a diferencia de Bolivia y Ecuador, los cuales buscaron "acabar con la marginación política y social" (Gargarella; Courtis, 2009, p. 10, traducción de los autores) en sus "nuevos" textos constitucionales de 2008.

Específicamente en cuanto al poder legislativo, cifras más concretas de candidatos indígenas a cargos públicos en Brasil solo están disponibles a partir de 2014 (para elecciones generales) y de 2016 (para elecciones municipales), cuando el Tribunal Superior Electoral (TSE) pasó a registrar la etnia autodeclarada de los postulantes (Parreira; Rodrigues; Cassela, 2022). Antes de eso, se dependía en gran medida de la elección de los propios candidatos para tener alguna idea sobre su representatividad en los comicios, aunque esta existiera (de Paula, 2020).

En cuanto a los números concretos, se observa una participación creciente de indígenas en las candidaturas en las elecciones brasileñas, sobre todo para las Asambleas Legislativas de los Estados[21] – aunque esto no se haya traducido en victorias electorales. Representaron solo el 0,1% cuando se suman los pleitos de 2014, 2018 y 2022[22], años en los que hay elecciones para presidente de la República, Gobernador, Senadores y Diputados Federales, Estatales y Distritales. En los años de 2016, 2020 y 2024, cuando se celebran elecciones para alcaldes y concejales, se verifica una mejora significativa en términos de candidatos indígenas electos: en

20 Esto se debe al hecho de que dichas Constituciones demuestran que las comunidades indígenas "logran una participación amplia y efectiva en todos los niveles del poder estatal y en la economía" (Magalhães, 2008, p. 209-210, traducción de los autores).

21 En 2014, "84 candidatos se autodeclararon indígenas. En 2018, la cifra fue del 134. [Pero] En 2022, 175 candidatos se autodeclararon indígenas. La proporción de personas indígenas con respecto al número total de candidatos registrados también es [creciente]: en 2014, las personas indígenas representaban el 0,32 % del total; en 2018, el 0,46 %; y en 2022, el 0,62 % del total de candidatos registrados". En 2022, 45% de todos los candidatos indígenas fueron mujeres (Parreira; Rodrigues; Cassela, 2022; Moncau, 2022, traducción de los autores).

22 "En los poderes ejecutivos estatales (gobernadores) y municipales (alcaldes), 24 indígenas obtuvieron mandatos entre 2014 y 2022. En la Cámara de Diputados, el número de representantes electos que se autodeclararon indígenas aumentó de cero a 6 durante este período" (Lopes, 2025, traducción de los autores).

2016, 168 (de 1.475) indígenas fueron electos concejales; en 2020 fueron 181 (de 2.212); y en 2024 fueron 241 (de 2.479). En cuanto a las alcaldías, de 6 alcaldes indígenas electos en 2016, el número subió a 8 en 2020 y a 9 en 2024 (Instituto Socioambiental, 2020; Brasil, 2024d). Así, se demuestra que cada vez más los derechos políticos de los pueblos indígenas en el país están siendo garantizados, especialmente en el ámbito local.

Se proyecta, sin embargo, que estos números sigan aumentando en las demás esferas, particularmente debido a la aprobación, en 2024, por el TSE, de una importante política afirmativa que da mayor visibilidad a las candidaturas indígenas – estas pasarán a contar con "distribución proporcional (...) de recursos financieros provenientes del Fondo Especial de Asistencia Financiera a los Partidos Políticos (...) y del Fondo Especial para Financiamiento de Campañas (FEFC), además de tiempo de emisión gratuito en radio y televisión" (Brasil, 2024c, traducción de los autores). Es decir, se prevé que esta medida contribuya aún más a la inclusión de los pueblos indígenas en el tejido social, que, dentro de una sociedad democrática, se revela esencial, especialmente ante el pasado y el legado colonial de irrespeto a los derechos de estas comunidades en el país.

En resumen, la presencia indígena en la sociedad y la política latinoamericanas ha crecido significativamente, pero aún se trata de un proceso lento de consolidación, no de un salto exponencial. Sin embargo, existe una mayor inclusión, aunque todavía hay margen para avanzar. De hecho, el caso *Yatama* puede considerarse importante en este sentido, incluso por impulsar el efecto transformador necesario. No obstante, lo que se observa al final es una limitación en cuanto a la inclusión de pueblos vulnerables e históricamente excluidos, lo cual es consecuencia del legado colonial, y no un fracaso del efecto mencionado. Esto se debe a que la verdadera transformación en las sociedades latinoamericanas depende en gran medida de impulsos como los promovidos por las decisiones de la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que si dependiera de los Estados latinoamericanos (y de la colonialidad interna que aún existe en ellos), es improbable que se observaran cambios significativos.

CONCLUSIÓN

Con este texto se buscó destacar que los pueblos indígenas, incluso en tanto sujetos colectivos, poseen derechos políticos y que esta es una característica esencial para la afirmación de su derecho a la autodeterminación (interna), sin el cual el goce de otros derechos puede vaciarse, así como la propia democracia puede venirse abajo. Al final, todas las personas que integran el Estado en una democracia participativa deberían verse representadas, lo que incluye la representación por sus propios pares, en la medida en que dichos individuos conocen la realidad local desde una perspectiva interna y pueden luchar desde un lugar de enunciación específico, reflejando sus propias experiencias y puntos de vista.

Estos derechos políticos están resguardados por diversos documentos internacionales, como la UNDRIP y la CADH. En el primer caso, aunque originalmente una *soft law*, la UNDRIP ya viene presentando elementos suficientes para ser considerada una norma consuetudinaria de derecho internacional. En el segundo caso, incluso habiendo sido originalmente debatida en la década de 1960 y aprobada en 1969, cuando prevalecía una perspectiva asimilacionista respecto de los pueblos indígenas, proveniente del Convenio 107 de la OIT, la CADH posee un carácter no solo vinculante, sino también "vivo", lo que le permite adaptarse al contexto actual sin perder su esencia protectora.

Además de lo anterior, también es importante destacar la relevancia del Convenio 169 de la OIT, que sustituye al mencionado Convenio 107, ya que no solo se utiliza como herramienta interpretativa en el Sistema Interamericano para todos los asuntos relacionados con los pueblos indígenas debido a la apertura promovida por el Artículo 29 de la CADH, sino que también garantiza explícitamente a los pueblos indígenas y tribales el derecho a una consulta previa, libre e informada sobre las medidas que les afectan, así como – y especialmente para los fines de este texto – el respeto a su libre determinación, sus instituciones y sus costumbres.

Y es precisamente en este espacio construido por el SIDH mencionado anteriormente donde se han producido desarrollos importantes en lo que atañe a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo sus derechos políticos. Sobre este último, específicamente, se mencionó en este texto el caso *Yatama vs. Nicaragua,* que exigió que el país garantizara de manera precisa los derechos políticos de las comunidades indígenas, generando un precedente relevante en términos de control de convencionalidad y que, en virtud de ello, debe ser seguido por los demás Estados de la región y no solo por el Estado demandado. En otras palabras, la decisión de la Corte IDH se alinea con la agenda indígena global actual, como han expuesto Campbell (2007) y Magallanes (2011) que ha pasado de reclamar derechos a través de instrumentos normativos a la transformación práctica de lo que ya estaba garantizado "en el papel", especialmente para trascender el marco democrático liberal en favor, quizás, de uno intercultural.

Ese caso también se volvió paradigmático por constituir un hito en la jurisprudencia de la Corte en cuanto a la visualización de la transformación social buscada a través de sus sentencias, incluyendo un efecto irradiador que no se agotó en las transformaciones en Nicaragua, sino que produjo efectos en otros Estados de la región. A pesar de que no podemos afirmar con certeza que los desarrollos narrados en el texto sobre Venezuela, Perú, Colombia y Brasil hayan derivado efectivamente de la sentencia nicaragüense, se observa un cambio de comportamiento en dichos Estados tras la condena de aquel país, especialmente en los últimos diez años, garantizando una mayor capacidad participativa y representativa de los pueblos indígenas en sus procesos electorales y sosteniendo su autodeterminación.

CC BY NC SA

Sin duda, sería interesante examinar si factores internos (como la redacción de constituciones plurinacionales, la política partidista, el financiamiento público, etc.) podrían explicar también el aumento de la representación indígena en estos Estados, pero el espacio limitado de este texto nos impide hacerlo. Sin embargo, con base en lo observado en los últimos años, se puede afirmar que el efecto transformador del SIDH está implícitamente presente en los escenarios analizados, lo que nos permite concluir que, en cierto modo, la *ratio* del caso *Yatama* ha tenido algún efecto. Además, esto es lo que ya han señalado los estudios de referencia de Bogdandy (2019) y Piovesan (2016), que afirman que, directa e indirectamente, las decisiones de la Corte IDH cambian las prácticas estatales, independientemente de quién esté en la parte demandada. Por lo tanto, esta conclusión nos permite avanzar hacia estudios futuros, verificando si el precedente de *Yatama* se menciona explícitamente o no internamente al proponer los cambios descritos en este texto.

REFERENCIAS

ALVES, Rodrigo Vitorino Souza. Pueblos indígenas, diversidad cultural y el derecho a la autodeterminación: desde el derecho internacional al constitucionalismo latinoamericano. *Derecho* PUCP, n. 75, p. 119-138, 2015.

ANAYA, S. James. *Indigenous Peoples in International Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ANSOLABEHE, Karina. Difusores y justiceiros: las instituciones judiciales en la politica de derechos humanos. *Perfiles latino-americanos*, n. 44, p. 143-169, jul./dez. 2014.

ANTKOWIAK, Thomas M. Rights, resources, and rhetoric: indigenous peoples and the Inter-American Court. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, v. 35, n. 1, p. 113-187, 2013.

AYOTUNDE, Funimola. Rights-based approach to consultation with indigenous Peoples in natural resource extraction. In: HASLAM, Paul A. et al (ed.). *Contested Consutation in the Extractive Industries*: rights, processes and tensions. New York: Routledge, 2026.

BALLESTEROS, Enrique Bernales. El derecho humano a la participación política. *Derecho PUCP*, n. 59, p. 09-32, 2006.

BIAZI, Chiara Antônia. O princípio de autodeterminação dos povos dentro e fora do contexto de descolonização. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 67, p. 181 - 212, jul./dez. 2015, p. 191-192.

BOGDANDY, Armin von. O mandato transformador do Sistema Interamericano: legalidade e legitimidade de um processo jurisgenético extraordinário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2 p. 232-252, 2019. Disponible en: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6126. Acceso el: 20 nov. 2025.

BRASIL. *Ministério dos Povos Indígenas: a concretização da presença indígena no Estado brasileiro*. Brasília: MPI, 19 abr. 2024a. Disponible en: https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/ministerio-dos-povos-indigenas-a-concretizacao-da-presenca-indigena-no-estado-brasileiro. Acceso el: 21 oct. 2025

BRASIL. *Candidaturas indígenas aumentam, mas representatividade segue baixa*. Brasília: TSE, 2024b. Disponible en: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/dia-nacional-de-luta-dos-povos-indigenas-candidaturas-aumentam-mas-representatividade-segue-baixa. Acceso el: 21 oct. 2025.

BRASIL. *Candidaturas indígenas terão direito à distribuição proporcional de recursos e de tempo de antena*. Brasília: TSE, 27 fev. 2024c. Disponible en: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/candidaturas-indigenas-terao-direito-a-distribuicao-proporcional-de-recursos-e-de-tempo-de-antena-decide-tse?utm_source=chatgpt.com. Acceso el: 21 oct. 2025.

BRASIL. *Indígenas conquistam espaço nas Eleições Municipais de 2024 com 9 prefeitos e 241 vereadores eleitos em todo o Brasil*. Brasília: FUNAI, 09 oct. 2024d. Disponible en: https://sl1nk.com/5avmwzF. Acesso el: 21oct. 2025.

BRYSK, Alison. *From Tribal Village to Global Village*: Indian Rights and International Relations in Latin America. Redwood: Stanford University Press, 2000.

BRUNNER, Lisl. The Rise of Peoples' Rights in the Americas: The Saramaka People Decision of the Inter-American Court of Human Rights. *Chinese Journal of International Law,* v. 7, n. 3, p. 699-711, nov. 2008.

CAMPBELL, Maia Sophia. The right to indigenous peoples to political participation and the case of Yatama v. Nicaragua. *Arizona Journal of International & Comparative Law*, v. 24, n. 2, p. 499-540, 2007. Disponible en: https://arizona.aws.openrepository.com/handle/10150/659064. Acceso el: 28 abr. 2025.

CANTON, Santiago A. La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia. *Revista IIDH*, v. 42, p. 87-104, 2005. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-3.pdf. Acceso el: 28 abr. 2025.

CASTELLINO, Joshua. International Law and Self-Determination: Peoples, Indigenous Peoples, and Minorities. In: WALTER, Christian; UNGERN-STERNBERG, Antje von; ABUSHOV, Kavus (ed.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 27-44.

CEPAL. *A saúde, a educação e a participação política dos povos indígenas melhoraram na América Latina na última década*. Santiago: CEPAL, 2014. Disponible en: https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/saude-educacao-participacao-politica-povos-indigenas-melhoraram-america-latina-ultima. Acceso el: 21 oct. 2025.

CHILITO, Eduardo Andrés. Poblaciones indígenas y elecciones locales en cuatro municipios del Departamento del Cauca 2003-2015. *Colombia Internacional*, n. 94, p. 143-75, abr. 2018.

CORTE IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). San José, 2005. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf. Acceso el: 28 abr. 2025.

COURTIS, Christian. Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 6, n. 10, p. 53-81, jun. 2009.

CUSICANQUI, Silvia Rivera. La raíz: colonizadores y colonizados. *In*: ALBÓ, Xavier; BARRIOS, Raúl (coord.). *Violencias encubiertas en Bolivia I*: Cultura y política. La Paz: CIPCA, 1993, p. 26-139.

DALLA VIA, Alberto Ricardo. Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Justicia Electoral*, v. 1, n. 8, p. 15-79, 2011. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf. Acceso el: 28 abr. 2025.

DAVIS, Megan. To Bind or Not to Bind: The United Nations *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* Five Years On. *Australian International Law Journal*, v. 19, n. 3, p. 17-48, 2012.

DE PAULA, Luis Roberto. A participação indígena em eleições municipais no Brasil (1976 a 2016): uma sistematização quantitativa preliminar e alguns problemas de investigação. In: VERDUM, Ricardo; PAULA, Luís Roberto (ed.). *Antropologia da Política Indígena*: Experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais (Brasil-América Latina). Rio de Janeiro: ABA, 2020.

DUVAL, Fábio Amaro da Silveira. *Os movimentos e povos indígenas e a politização da etnicidade na Bolívia e no Peru*: das etnogêneses às esquerdas no poder. 318f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2014.

ESPINOSA, Oscar. Participación electoral indígena en la Amazonía peruana. In: VERDUM, Ricardo; PAULA, Luís Roberto (ed.). *Antropologia da Política Indígena*: Experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais (Brasil-América Latina). Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2020.

ESTUPIÑAN-SILVA, Rosmerlin. Pueblos indígenas y tribales: la construcción de contenidos culturales inherentes en la jurisprudencia interamericana de derechos humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, v. 14, p. 581-616, 2014.

GARGARELLA, Roberto; COURTIS, Christian. *El nuevo Constitucionalismo latinoamericano*: promesas e interrogantes. Santiago de Chile: ASDI/CEPAL/ONU, 2009.

GONTIJO, André Pires. O desenvolvimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. Esp., p. 409-423, 2015.

GROSSMAN, Claudio; ANAYA, S. James. The Case of Awas Tingni v. Nicaragua: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples. *Arizona Journal of International & Comparative Law*, v. 19, p. 01-15, 2002.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Brasil elege maior número de indígenas e quilombolas da história. *Conexão Planeta*, 19 nov. 2020. Disponible en: https://conexaoplaneta.com.br/blog/brasil-elege-maior-numero-de-indigenas-e-quilombolas-da-historia/. Acceso el: 21 oct. 2025

ISA, Felipe Gómez. The UNDRIP: an increasingly robust legal parameter. *International Journal of Human Rights*, v. 23, n. 1-2, p. 07-21, 2019.

JUARISTI, Francisco J. Rivera; RINALDI, Karine. Pueblo Saramaka vs. Surinam: el derecho a la supervivencia de los pueblos indígenas y tribales como pueblos. *Revista CEJIL*, a. 3, n. 4, p. 80-96, dez. 2008.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. *Elecciones Regionales y Municipales 2022***.** Lima, 2022. Disponible en: https://observaigualdad.jne.gob.pe/poblacion.html. Acceso el: 21 oct. 2025.

KAYSER, Hartmut-Emanuel. *Os direitos dos povos indígenas do Brasil*: desenvolvimento histórico e estágio atual. Trad. Maria Glória Lacerda Rurack e Klaus-Peter Rurack. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

LA COMMUNIS. Eleição da Representação Indígena para a Assembleia Nacional da Venezuela. *La Communis*, 03 jun. 2025. Disponible en: https://www.lacommunis.org/pt/eleicao-da-representacao-indigena-para-a-assembleia-nacional-da-venezuela/. Acceso el: 21 oct. 2025.

LÂM, Maivân Clech. *At the Edge of the State*: Indigenous Peoples and Self-Determination. Greenburgh: Transnational Publishers, Inc., 2000.

LOPES, Gabriel. Indígenas prefeitos e governadores foram só 0,1% desde 2014. *Poder 360*, Brasília, 19 abr. 2025. Disponible en: https://www.poder360.com.br/poder-eleicoes/indigenas-prefeitos-e-governadores-foram-so-01-desde-2014. Acceso el: 21 oct. 2025.

MAGALHÃES, José Luis Q. Plurinacionalidade e Cosmopolitismo: a Diversidade Cultural das Cidades e Diversidade Comportamental nas Metrópoles. *Revista Fac. Dir. de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 53, p. 201-216, jul./dez. 2008. Disponible en: https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/83. Acceso el: 20 nov. 2025.

MAGALLANES, Catherine. Indigenous Political Representation: Latin America and International Human Rights Law. *Journal of New Zealand Studies*, n. 11, 2011.

MARÉS, Carlos. Os povos indígenas e o Direito brasileiro. *In*: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; BERGOLD, Raul Cezar (org.). *Os Direitos dos Povos Indígenas no Brasil*: desafios no século XXI. Curitiba: Letra da Lei, 2013, p. 13-32.

MARINO, Tiago Fuchs; CARVALHO, Luciani Coimbra de. A Doutrina da Res Interpretata no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Diferenciais, Potencialidades e Desafios. *Direitos Humanos e Democracia*, a. 8, n. 16, 2020.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MELO, Mario. Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 3, n. 4, p. 31-47, 2006.

MELO, Milena Petters; BURCKHART, Thiago. A refundação do Estado e o pluralismo no novo constitucionalismo latino-americano. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 12, n. 1, p. 180–201, 2017.

MENDONZA, Juan Alonso T. La doctrina del control de convencionalidad: dificuldades inherentes y criterios razonables para su aplicabilidad. *Prudentia Iuris*, n. 80, pp. 197-220, 2015.

MONTEIRO, Michelle Alves; SQUEFF, Tatiana Cardoso. Para além de uma crítica aos direitos humanos: a interculturalidade como alternativa. *Hendu - Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, v. 7, p. 160-174, 2018.

MOSQUERA, Kelis; BARRAGÁN, Marlyluz; QUIGUA, Diana. Así ganó el voto indígena emberá en las pasadas elecciones. *De justicia/EFE*, 11 dec. 2023.

NOGUEIRA JR., Bianor Saraiva; FLÓREZ, Deicy Yurley Parra; SANTOS, Ulisses Arjan Cruz dos. A diversidade cultural segundo o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano transformador. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 475-491, 2019.

ODELLO, Marco. Indigenous peoples' rights and cultural identity in the Inter-American context. *International Journal of Human Rights*, v. 16, n. 1, p. 25-50, 2012.

OEA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. 1969. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acceso el: 21 oct. 2025.

O'FAIRCHEALLAIGH, Ciaran. Consultation, Indigenous People and the extractive industries. In: HASLAM, Paul A. et al (ed.). *Contested Consutation in the Extractive Industries: rights, processes and tensions*. New York: Routledge, 2026.

OIT. *Convenção n° 107 da OIT, de 05 de junho de 1957*. Concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes. Genebra, 1957.

OIT. *Convenção n° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra, 1989.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; KOZICKI, Katya. O papel da Corte Interamericana de Direitos humanos na construção dialogada do Ius Constitutionale Commune na América Latina. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 302-363, 2019.

ONU. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Nova Iorque, 2007.

ONU MUJERES. *La participación política de las mujeres como candidatas en las elecciones de autoridades territoriales 2023*. Bogotá, 23 oct. 2023. Disponible en: https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/10/la-participacion-politica-de-las-mujeres-como-candidatas-en-las-elecciones-de-autoridades-territoriales-2023. Acceso el: 21 oct. 2025.

PARREIRA, Marcelo; RODRIGUES, Paloma; CASSELA, Vinícius. Número de candidaturas indígenas nas eleições gerais deste ano é o maior desde 2014, quando começou a autodeclaração racial. *In*: *G1*, 16 ago. 2022. Disponible en: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/eleicao-em-numeros/noticia/2022/08/16/eleicoes-deste-ano-tem-o-maior-numero-de-candidaturas-de-indigenas-e-desde-que-comecou-a-autodeclaracao-racial-em-2014.ghtml. Acceso el: 21 oct. 2025.

PECHINCHA, Mônica Thereza de. O ataque aos direitos indígenas no Brasil atual: a dimensão imaginária da tensão entre assimilação e admissão da diferença indígena. *Espaço Ameríndio*, v. 10, n. 1, p. 195-225, jan./jul. 2016.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e constitucionalismo regional transformador: o impacto do Sistema Interamericano. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito da USP*: estudos e documentos de trabalho, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 4-22, 2016.

PNUD. *Elecciones con diversidad*. Lima, 26 oct. 2022. Disponible en: https://www.undp.org/es/peru/noticias/elecciones-con-diversidad. Acesso em: 21 oct. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RTVC. Los pueblos indígenas y su participación política en Colombia. *Radio Nacional de Colombia*, 29 oct. 2023. Disponible en: https://www.radionacional.co/actualidad/politica/elecciones-regionales-pueblos-indigenas-y-su-participacion-politica-en-colombia. Acceso el: 21 oct. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Refundación del Estado en América Latina*: Perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedade, 2010.

SILVA, Estevam. A vida e a obra de Mário Juruna, primeiro deputado federal indígena do Brasil. *Opera Mundi*, São Paulo, 3 set. 2024. Disponible en: https://operamundi.uol.com.br/pensar-a-historia/a-vida-e-a-obra-de-mario-juruna-primeiro-deputado-federal-indigena-do-brasil/. Acceso el: 21 oct. 2025.

SIMIONI SILVA, Valter; IRIGARAY, Carlos Teodoro. A tutela do meio ambiente e dos povos indígenas no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. *Revista Direito Ambiental & Sociedade*, v. 11, n. 2, p. 152-178, maio/ago. 2021.

SMOLAREK, Adriano; MIRANDA, J. A Epistemologia da Autodeterminação na Organização das Nações Unidas: tensionamentos do modelo vigente. *Revista de Direito Internacional*, v. 21, p. 222-241, 2024.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. *Estado Plurinacional*: a proteção do indígena em torno da construção da Hidrelétrica de Belo Monte. Curitiba: Juruá, 2016.

SQUEFF, Tatiana Cardoso; SANTANA, Jackeline. Has 'the Law Found on the Street' Reached the Inter-American Court of Human Rights? A Socio-Legal Analysis of the Communal Property Right Recognition. In: ANANTHAVINAYAGAN, Thamil; SHENOY, Amritha (ed.). *The Wretched of the Global South***:** Critical Approaches to International Human Rights Law. Cham: Springer, 2024.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os povos tribais da Convenção 169 da OIT. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 42, n. 3, p. 155-179, 2019.

THE CARTER CENTER. *Second Report – The Carter Center Mission to Evaluate Electoral Conditions in Nicaragua November 1-8, 2000*. Atlanta: The Carter Center, 2000. Disponible en: https://www.cartercenter.org/documents/288.pdf. Acceso el: 28 abr. 2025.

URREJOLA, Antonia; NEIRA, Elsy Curihuinca. Indigenous Rights in the Inter-American System: The Application of Precautionary Measures from a Culturally Appropriate Perspective. *In*: BOGDANDY, Armin von *et al*. (ed.). *The Impact of the Inter-American Human Rights System*: Transformations on the Ground. Oxford: OUP, 2024, p. 254-267.

VARGAS, Sorily Figuera; LASCARRO, Andrea Ariza. Derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista de Estudios Sociales*, v. 53, p. 65-76, jul. 2015.

VERDUM, Ricardo; PAULA, Luís Roberto. *Antropologia da Política Indígena*: Experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais (Brasil-América Latina). Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2020.

VIVAS-BARRERA, Tania Giovanna; QUINTERO-SÁNCHEZ, Gabriel Alejandro; PÉREZ-SALAZAR, Bernardo. From *terra nullius* to Indigenous collective land rights: cases before the Inter-American Court of Human Rights. *AlterNative*, v. 19, n. 1, p. 101-112, 2023.

VUOTTO, Jonathan P. *Awas Tingni v. Nicaragua*: international precedent for indigenous land rights? *Boston University International Law Journal*, v. 22, p. 219-243, 2004.

WALSH, Catherine. Interculturalidad crítica y educación intercultural. In: VIAÑA, Jorge et al. *Construyendo Interculturalidad Crítica*. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello 2010.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la decolonización. In: GARAVITO, César Rodríguez (coord.). *El Derecho en América Latina:* un mapa para el pensamento jurídico del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011, pp. 139-159.

YUPSANIS, Athanasios. ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries 1989–2009: An Overview. *Nordic Journal of International Law*, v. 79, p. 433-456, 2010.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20923

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Tratamento dos povos indígenas no âmbito da OIT (1921-1989): subjetividade jurídica, participação política e crítica ao integracionismo

Gustavo Seferian
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
E-mail: seferianacad@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-5587-6734

Resumo: Pretendemos, com o presente texto, promover uma crítica ao tratamento conferido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) acerca da questão indígena no período de 1921 a 1989. Para tal, o artigo toma como espinha dorsal os temas da subjetividade jurídica e a participação indígena para refletir criticamente sobre as perspectivas integracionistas e assimilacionistas que dominaram ideologicamente a agenda da OIT no período. Amparada na tradição do marxismo crítico, e em revisão bibliográfica e documental, a análise está estruturada em três movimentos. Primeiro, apresenta uma breve caracterização da natureza da OIT e de seus primeiros debates e elaborações acerca do trabalho indígena, que conferiram à Organização um lugar *sui generis* no tratamento da questão indígena. Em seguida, o artigo discute a conjuntura da formação da Convenção n. 107 da OIT, com destaque a seus contornos coloniais e imperialistas com relação aos povos indígenas. Por fim, o texto sinaliza as principais ações ensejadoras da revisão da Convenção n. 107 e da instituição da Convenção n. 169 da OIT.

Palavras-chave: Organização Internacional do Trabalho; integracionismo; povos indígenas; Convenção n. 107; Convenção n. 169

Treatment of Indigenous peoples within the ILO (1921-1989): legal subjectivity, political participation and critique of integrationism

Abstract: The text aims to critique the treatment given by the International Labor Organization (ILO) to the Indigenous question from 1921 to 1989. To do that, the analysis focuses on the themes of legal subjectivity and Indigenous political participation to reflect critically about the integrationist and assimilationist perspectives that ideologically dominated ILO's agenda during this period. Based on the critical Marxist tradition, as well as on bibliographic and documental review, the text is structured on three moves. First, a brief characterization of ILO's nature and of its early debates and elaborations regarding Indigenous labor, which gave the Organization a *sui generis* place as regards the treatment of the Indigenous question. Second, a contextual discussion of the formation of ILO's Convention No. 107, with special attention to its main colonial and imperial contours towards Indigenous peoples. Finally, the article points to the main actions that led to the revision of Convention No. 107 and the establishment of ILO Convention No. 169.

Keywords: International Labor Organization; integrationism; Indigenous peoples; Convention No. 107; Convention No. 169

El tratamiento de los pueblos indígenas en la OIT (1921-1989): subjetividad jurídica, participación política y crítica del integracionismo

Resumen: Este texto tiene como objetivo criticar el tratamiento dado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a la cuestión indígena de 1921 a 1989. Para ello, el artículo está centrado en los temas de la subjetividad jurídica y la participación indígena para reflexionar críticamente sobre las perspectivas integracionistas y asimilacionistas que dominaron ideológicamente las políticas de la OIT en el mencionado período. Basándose en la tradición del marxismo crítico y en una revisión bibliográfica y documental, el análisis está estructurado en tres movimientos. Primero, una breve caracterización de la naturaleza de la OIT y sus primeros debates y elaboraciones respecto del trabajo indígena, que otorgaron a la Organización un lugar *sui generis* en el tratamiento de la cuestión indígena. Enseguida, el artículo discute la coyuntura de la formación del Convenio n. 107 de la OIT, destacando sus contornos coloniales e imperialistas hacia los pueblos indígenas. Finalmente, el texto señala las principales acciones que condujeron a la revisión del Convenio n. 107 y al establecimiento del Convenio n. 169 de la OIT.

Palabras clave: Organización Internacional del Trabajo; integracionismo; pueblos indígenas; Convenio n. 107; Convenio n. 169

Recebido em: 24/11/2025
Aceito em: 29/05/2026

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

O contexto de realização da Convenção das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima em Belém-PA, em 2025 (amplamente conhecida como COP 30), e das crescentes mobilizações que a atravessaram e sucederam revelam a atualidade do tema da participação indígena nas políticas internacionais. A mais sintomática dessas expressões refere-se aos povos indígenas do Baixo Tapajós, diretamente atingidas pelo processo privatista e potencialmente destrutivo aos meios de vida dessas populações por meio do Decreto n. 12.600 de 28 de agosto de 2025, em que o Governo Federal inclui no Programa Nacional de Desestatização uma série de rios nos estados de Pará, Tocantins, Rondônia e Amazonas[1].

Firmemente ativo no campo institucional e normativo, o movimento indígena tem colhido avanços que se cristalizam também no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobretudo nos desígnios da consulta livre, prévia e informada, prevista na Convenção n. 169. Nas palavras de Auricélia Arapiuns, liderança indígena na região do Baixo Tapajós, ao realizar denúncia junto ao Ministério Público Federal dias após o anúncio do Decreto n. 12.600, "não existe consulta sem a revogação do decreto". A consulta, assevera, "é prévia, ela tem que vir antes de qualquer empreendimento, antes de qualquer lei, antes de qualquer situação que nos atinja" (Conselho Indígena Tapajós e Arapiuns, 2025). O processo veio a desembocar na revogação do Decreto n. 12.600 em 23 de fevereiro de 2026, após fortes ações diretas (como ocupações e manifestações públicas) conduzidas no entorno do Tapajós e por todo o país.

Este amplo quadro de mobilização e utilização do repertório consolidado no âmbito da OIT nem sempre foi assim, porém. Com efeito, o tratamento conferido pela Organização aos povos originários e tradicionais – tratados por "tribais" ou "semi-tribais" em um primeiro momento, e hoje colocados sob a alcunha de "indígenas e tribais" – é próprio da afirmação colonial e imperialista em que se assentou, politicamente, a história dos órgãos de direito internacional público, de maneira geral. Desde as suas primeiras aproximações com o tema do trabalho indígena, passando pelos marcos da Convenção n. 107, são diversas as formas com que a carência de interlocução e participação dos povos indígenas ensejou sínteses políticas, documentos públicos e instrumentos normativos completamente avessos aos interesses desses povos.

1 O mencionado decreto inclui no Programa Nacional de Desestatização a "Hidrovia do Rio Madeira, considerada a navegação do Município de Porto Velho, Estado de Rondônia, até a foz com o Rio Amazonas, no Município de Itacoatiara, Estado do Amazonas"; a "Hidrovia do Rio Tocantins, considerada a navegação entre o Município de Belém, Estado do Pará, e o Município de Peixe, Estado do Tocantins"; e a "Hidrovia do Rio Tapajós, considerada a navegação entre o Município de Itaituba, Estado do Pará, até sua a foz com rio Amazonas, no Município de Santarém, Estado do Pará" (BRASIL, 2025).

Este estudo tem por objetivo apresentar uma aproximação histórica sobre o tratamento da questão indígena na OIT da década de 1920, marcada por um olhar colonial e imperialista para os povos indígenas, até finais da década de 1980, trajetória caracterizada por tensões postas pelo próprio movimento indígena – tensões estas que vieram a paulatinamente resultar em saldos regulatórios e aberturas potenciais à mobilização tática do direito como recurso para uma transformação política mais radical em defesa da vida (Seferian, 2021).

Com isso, a hipótese central aqui trabalhada diz respeito à importância das disputas no âmbito institucional pelas populações indígenas como forma de ampliar e tornar ainda mais robustas as ferramentas jurídicas e políticas para salvaguardar seus interesses no âmbito da OIT. O argumento central passa pela subjetividade jurídica e pela participação política indígena como formas de denúncia do integracionismo assimilacionista dominante nas elaborações da OIT no período analisado. Assim, pretendemos expor os principais processos de interlocução institucional e definição de políticas empreendidos pelo movimento indígena, até a sagração da Convenção n. 169, que, apesar de suas limitações, contou com o endosso e mobilização das populações indígenas. Daí a definição do recorte que toma a primeira abordagem dos povos indígenas no âmbito da OIT, em 1921, e encontra seu desfecho na aprovação da referida Convenção, em 1989.

Para tanto, propomos um estudo pautado em revisão bibliográfica e de documentos internos e arquivos públicos da OIT, além de amparada no referencial teórico do marxismo crítico (Löwy, 1997), que toma em conta os saldos teóricos e práticos do materialismo histórico e dialético, atento à sua abertura e potencialização desde todos os campos do saber – sobretudo das elaborações e lutas indígenas. Ou seja, uma perspectiva arejada, dialógica, cônscia – dialética e historicamente – da insuficiência e inescapabilidade do marxismo para apreensão da totalidade capitalista e suas construções, com vistas à promoção de leituras críticas, que encontram em um vasto campo intelectual suas referências, entre as quais Luxemburgo e Mandel.

O artigo está estruturado em três movimentos analíticos. Inicialmente, uma breve caracterização da natureza da OIT e de seus primeiros debates e elaborações acerca do trabalho indígena, que conferiram à Organização um lugar *sui generis* no tratamento da questão indígena. Em segundo lugar, uma discussão conjuntural sobre a conformação da Convenção n. 107 da OIT e de seus contornos coloniais e imperialistas para com povos indígenas. Por fim, o artigo sinaliza as principais ações ensejadoras da revisão do conteúdo da Convenção n. 107 e da instituição da Convenção n. 169, defendendo a hipótese de que a participação indígena cumpriu papel decisivo nesse processo, ainda que pudesse ter apresentado maior envergadura.

O TRABALHO INDÍGENA NOS PRIMÓRDIOS DA OIT (1921-1939)

Os povos indígenas não despontaram na OIT como um raio em céu azul em finais dos anos 1980, quando dos trabalhos preparatórios sobre a Convenção n. 169: a participação dos

povos indígenas nesse âmbito remonta de longo período, com pretensões de ampla abrangência (Yupsanis, 2010, p. 433). Eventuais estranhezas com relação à aprovação da referida Convenção em uma organização *sui generis* como a OIT devem ser interpretadas à luz de um envolvimento de longo período com a questão indígena, ainda que desde lentes turvas pelo paternalismo colonial e imperialista.

O caráter *sui generis* da OIT remete ao contexto de sua criação, ao cabo da 1ª Guerra Mundial, como uma ferramenta ímpar de organização e definição de desenhos institucionais que buscavam acomodar a luta de classes em escala planetária e impedir que a experiência revolucionária russa – que irrompera entre fevereiro e outubro de 1917, e que triunfara não só com a vitória da guerra civil mas com a retirada do país do conflito mundial, com o trato de Brest-Litovski (Seferian, 2017) – se alastrasse como nas experiências finlandesa, húngara, alemã e grega.

Tal preocupação se dava precipuamente para com um componente específico dos oprimidos e oprimidas: o proletariado, classe insurgente no contexto de um capitalismo industrial em acelerado desenvolvimento, que guardava na legislação social – sobretudo trabalhista – um importante registro de conquista, potência e freio (riqueza só permitida à abordagem dialética dos fenômenos sociais), com vistas a fortalecer suas condições materiais de existência, ao mesmo passo que ensejava sua crescente integração em uma ordem social pautada pela mercadoria.

O conflito de classes, entretanto, não se restringe à luta encarniçada entre proletariado e burguesia nesta ordem social. Marx e Engels (2017, p. 14), em seu famoso *Manifesto do Partido Comunista*, sintetizam:

> A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história da luta de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor e servo, mestre de corporação e jornaleiro; numa palavra, opressor e oprimido, estiveram em constante oposição um contra o outro.

Nossa atenção recai no desfecho desta síntese, invariavelmente limitada a aproximações binárias e reducionistas: a luta de classes se trava entre opressor e oprimidos, e em uma quadra histórica em que a expansão capitalista se volta mormente à projeção de externalidade (Luxemburgo, 1970) sobre territórios, corpos e modos de vida ainda não subsumidos – integral ou parcialmente – às formas sociais capitalistas, como é o caso dos povos indígenas.

A questão indígena, tomada esta perspectiva, não tem uma dimensão reduzida hoje ou ontem, tomando em conta as dimensões populacionais – que alcançam as raias de 6% da população do planeta, ainda que somando 15% das populações em mais alto grau de pauperidade (ONU, 2025) – e territoriais – guardando em seus territórios 80% da biodiversidade da

Terra. Dessa maneira, tanto o trabalho indígena quanto as lutas sociais desses povos contra as ameaças que incidem em seus territórios e modos de vida podem e devem ser considerados parte também das preocupações políticas postas no seio da OIT em sua perspectiva de acomodação institucional da luta de classes.

Tomando em conta particularmente a questão indígena no âmbito da Organização, convém recuperar o histórico sobre essa matéria. De acordo com Swepson (1990, p. 679, tradução do autor),

> A OIT começou a trabalhar com o assunto já em 1921 com o que então se conhecia como "trabalhadores nativos". Após o estabelecimento do sistema das Nações Unidas, depois da Segunda Guerra Mundial, a OIT atuou como a principal agência no Programa Indigenista Andino, um vasto programa de desenvolvimento multidisciplinar para os países andinos da América Latina. Nesse esforço, juntaram-se a ela, durante um período de vinte anos (do início da década de 1950 ao início da década de 1970), as Nações Unidas; a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; o Fundo das Nações Unidas para a Infância; e a Organização Mundial da Saúde.

Nessa trajetória de quase um século da OIT, foram realizados estudos sobre a situação dos trabalhadores indígenas e, em 1926, o Comitê de Especialistas em Trabalho Nativo[2] foi criado pelo Conselho de Administração da OIT com vistas a definir normas internacionais para a proteção dessa categoria de trabalhadores, o qual serviu de base para diversas convenções sobre o tema, tais como a Convenção sobre Trabalho Forçado (n. 29); a Convenção sobre Recrutamento de Trabalhadores Indígenas (n. 50); a Convenção sobre Contratos de Trabalho (Trabalhadores Indígenas) (n. 64); e a Convenção sobre Sanções Penais (Trabalhadores Indígenas) (n. 65) (Swepston; Plant, 1985, p. 92).

Muito embora uma das convenções que mais faça referência ao "trabalho nativo" seja justamente aquela concernente ao Trabalho Forçado (Convenção n. 29), de 1930, a abordagem da questão indígena é lateral no referido documento. Com efeito, esta é mencionada em apenas um dos artigos – que trata da vedação do pagamento de remuneração a pessoas sujeitas ao trabalho compulsório ou forçado aos chefes tribais, devendo estas receber individualmente por seu labor (art. 14, 3), ainda que normalize a estrutura metrópole-colônia em sua conformação (art. 4º). As demais referências aos povos indígenas são pouco explícitas e mobilizam de forma subjacente o tratamento dado à categoria "trabalho nativo" pelo Comitê de Especialistas em Trabalho Nativo em função de sua condição inerentemente "não-livre" – em tradução do termo habitualmente utilizado nos textos em língua inglesa*, unfree* (Zimmerman, 2018, p. 227).

2 Além do Comitê de Especialistas em Trabalho Nativo, destacam-se outros órgãos especializados sobre a matéria, como no caso do Comitê de Especialistas em Trabalho Indígena e do Painel de Consultores sobre Populações Indígenas e Tribais (Swepston, Plant, 1985, p. 92).

Condição distinta é aquela de que trata a Convenção n. 50, de 1936, que, pela primeira vez em um documento desse tipo, traz uma definição de "trabalhador indígena". Revelando os contornos que seguiam dominantes no tratamento da matéria nos anos 1930, a Convenção associa com os registros assimilacionistas tanto os indígenas em territórios dependentes (ou seja, colonizados) por membros da OIT como aqueles que habitam países membros da Organização (art. 2º, 2). Abjeta, porém, é a compreensão do "recrutamento" desses trabalhadores, expressada no artigo 2º, 1 da referida Convenção:

> o termo *recrutamento* inclui todas as operações realizadas com o objetivo de obter ou fornecer trabalho de pessoas que não oferecem espontaneamente seus serviços no local de trabalho, em um escritório público de imigração ou emprego, ou em um escritório administrado por uma organização de empregadores e supervisionado pela autoridade competente.

Como se nota, o artigo 2º não trata de uma situação típica de recrutamento ou contratação, mas da admissão do uso do trabalho forçado de indígenas, sob a veste discursiva e ideológica da vontade ("espontaneamente"). Mais ainda, à exceção de uma miríade de condições – como pequenos empregadores, "recrutadores" para trabalho em condições não distantes ou no trabalho doméstico e manual –, a Convenção torna inaplicáveis as próprias condições protetivas que, brandamente, havia rogado.

Ainda, o artigo 11 da Convenção atribui autoridade integral aos Estados membros sobre a matéria em suas respectivas jurisdições, ao especificar que compete ao órgão público reconhecer as empresas ou outros órgãos que venham a promover tal "recrutamento", trazendo para si, por conivência ou colaboração, a responsabilidade por tal agência. A competência de agente público para a garantia de tais práticas – que inclusive conferem fidúcia à regularidade e não abusividade no exercício de "vontade" do "recrutado", como prevê o artigo 16 – é explícita em todo o documento.

Ficam, assim, diluídas problematizações morais que passam pela subtração de homens adultos de seu convívio social e familiar habitual (art. 5º, 7º e 23), ou mesmo pelo "recrutamento" de não-adultos (art. 6º) – este último também admitido em alguns casos, mas que, *mui* cristianamente, não se aplica ao "recrutamento", por parte de um pai de família, de membros de sua unidade familiar (art. 7º, 1). Outra forma mitigada de preocupação social indica que os indígenas "recrutados" deveriam, sempre que possível e conveniente, ser agrupados conforme suas etnias.

Em diálogo com a referência ao trabalho compulsório no artigo 14, 3 da Convenção n. 29, a Convenção n. 50 traz uma abordagem explícita sobre os "chefes e outras autoridade indígenas", que devem se desimplicar das práticas de gestão de "recrutamento", seja como "recrutadores", como aqueles que exercem pressão sobre "recrutas", ou como aqueles que se beneficiam de condições especiais oferecidas por estas práticas.

Também merece destaque o tratamento dado ao tema do transporte de trabalhadores "recrutados" por longas distâncias, revelando o caráter costumeiro dessa prática. As diversas previsões que tratam especificamente do tema do transporte (arts. 19 e 20) e da "repatriação" do "recrutado" que esteja doente ou incapaz para o labor (art. 21) abordam o tema sob um ângulo de regulação técnica, não tratando como um problema o próprio descolamento desses trabalhadores "recrutados" de sua vida social habitual.

Da mesma sorte, a Convenção n. 64 (1939), sobre contratos de trabalho de trabalhadores indígenas, possui eixos estruturais comuns à Convenção n. 50, ainda que sob roupagens distintas. Primeiramente, é preciso considerar o primado da forma contrato como meio de agenciar a força de trabalho indígena para fins de interesse do capital, e não mais a partir da lógica de "recrutamento", sobre a qual tão timidamente versava a Convenção n. 50. Para além dos considerandos e da descrição que compõem a Convenção n. 64, seu artigo 2º, 1 torna evidente essa primazia, ao tratar de "contratação" mediante qualquer forma de pagamento, não apenas em espécie, abrindo margem à perpetuação de formas de exploração não propriamente salariais em sua acepção mais rigorosa da crítica da economia política. A situação de permissividade chega ao ponto de determinar a não aplicabilidade da Convenção em casos de contratos de trabalho envolvendo indígenas que pura e simplesmente façam uso da terra de seu empregador (art. 2º, 4), o qual foi invariavelmente responsável, herdeiro ou legatório daqueles que expropriaram indígenas de suas terras.

Pouco coerente mesmo com qualquer forma de pluralismo, a referida Convenção determina que os contratos com duração superior a 6 meses e alheios às práticas costumeiras devem ser estabelecidos por escrito – sem especificação de língua (art. 3º, 3), ainda que aponte práticas pedagógicas sobre legislação trabalhista nos idiomas indígenas (art. 17) –, atendendo a alguns aspectos de forma (art. 5º , 2), e designando à legislação nacional a definição do modo de consentimento do trabalhador (art. 3º, 2). O contrato deverá ser avalizado por uma autoridade pública (art. 6º), valendo tanto quanto a transferência de contrato de um empregador a outro (art. 10º).

Em ditames semelhantes à Convenção n. 50, a Convenção sobre Contratos de Trabalho aponta que o vínculo de um trabalhador indígena não traz implicações à sua família (art. 4º) e que o contrato deve ensejar acompanhamento médico (art. 7º e 12). O texto também inibe a contratação de não-adultos (art. 8º) e dispõe sobre cautelas quanto ao transporte do trabalhador (art. 13, 14 e 15). Com isso, fica evidente a transposição, sobre o contexto indígena, da forma jurídica, muito própria à assimilação das formas sociais, econômicas e jurídicas burguesas assentadas sobretudo no reconhecimento da subjetividade jurídica como livre portadora e cambiadora de mercadorias (inclusive a força de trabalho), que paulatinamente se lança a uma perspectiva de integração de corpos e sujeitos à ordem social do capital enquanto tendência (Pachukanis, 2017).

Já a Convenção n. 65 da OIT, sobre sanções penais referentes a trabalhadores indígenas, prevê, de início, a sua aplicabilidade ao mesmo espectro subjetivo das demais – reforçando sua perspectiva assimilacionista – e traz formas de ruptura de contrato de trabalho envolvendo trabalhador indígena, bem como disposições sobre as implicações penais dessa ruptura, com indicativos de paulatina e célere abolição. Expressando o que seriam práticas corriqueiras previstas em contratos dessa natureza, a Convenção especifica que tais acordos são firmados com aqueles entendidos como os únicos capazes de dar cabo à ruptura do contrato. Isso se dá por meio de práticas legitimadoras à quebra contratual que se concentram na responsabilidade dos trabalhadores, seja por "(a) qualquer recusa ou falha do trabalhador em iniciar ou executar o serviço estipulado no contrato; (b) qualquer negligência do dever ou falta de diligência por parte do trabalhador; (c) a ausência do trabalhador sem permissão ou motivo válido; e (d) o abandono do trabalhador" (art. 2º, 2). Como se nota, não há nenhuma hipótese de ruptura prevista em que o empregador possa ser considerado responsável e sobre si recaiam as sanções – o que seria razoável, dada a condição de hipossuficiência e carência de isonomia entre as partes. Estariam, pois, desautorizadas as sanções nestas hipóteses, mas sem qualquer espécie de força coercitiva maior para a imposição de tais medidas.

Ao comentar as primeiras iniciativas da OIT sobre os povos indígenas, Swepston e Plant (1985, p. 93, tradução do autor) afirmam que estas:

> se focaram nas práticas laborais abusivas a que os povos indígenas eram sujeitos, incluindo a exigência de trabalho forçado e compulsório, a existência de sistemas de recrutamento coercivo e formas semifeudais de posse e arrendamento de terras que implicavam a servidão por dívida generalizada dos povos indígenas. O trabalho da OIT nessa área tem reconhecido consistentemente a importância fundamental do respeito pelos direitos territoriais indígenas como pré-requisito para o gozo efetivo de outros direitos e para a proteção de grupos vulneráveis.

Apresentamos nossas reflexões em outro diapasão, porém. Seguindo Pachukanis (2017), dados os traços estruturais que animam a criação da OIT e seus objetivos estratégicos de estabilização política capitalista na ordem internacional, as perspectivas de enfrentamento a formas deletérias de organização do trabalho passam por uma crescente assimilação dos povos indígenas, suas práticas sociais e modos de vida ao compasso laboral propriamente assentado em ditames salariais. O assalariamento – que se escora, enquanto forma jurídica e econômica, no contrato – é imprescindível para a perfectibilização, generalização e perpetuação das práticas capitalistas, conquanto disfuncional, no desenvolvimento desigual e combinado desse modo de produção (Trotsky, 2011). Como vimos, a perpetuação de outras formas de produção – servis, escravistas e outras – deve ser compreendida, com base em Luxemburgo (1970), como a combinação e funcionalização das formas de produção, colocadas de modo permanente nos desenhos e redesenhos do modo de produção capitalista .

A CONVENÇÃO N. 107 E A CONSUMAÇÃO DE UM PROJETO INTEGRACIONISTA (1940-1959)

Após o hiato nas atividades da OIT no marco da 2ª Guerra Mundial[3], o tema dos povos indígenas e originários recobrou importância em um contexto de abertura conjuntural sem precedentes (Mandel, 2011). Esta foi não só marcada pela bipolarização expressa no que se convencionou tratar por "Guerra Fria", mas também pela ascensão da luta de classes em escala global, sobremaneira na Ásia e África, onde as guerras de libertação e o insurgir de novas nações coloca na ordem do dia a necessidade de estabilização da ordem imperial uma vez mais amparada na salvaguarda de direitos sociais.

Os povos indígenas não passam ao largo desse campo de preocupação e, em um horizonte de reorganização da OIT, um passo significativo foi justamente o da costura da Convenção n. 107. Antes de sua elaboração, contudo, o trabalho do Comitê de Especialistas em trabalho indígena elaborou, em 1953, aquilo que Swepston e Plant (1985, p. 92, tradução do autor) afirmam como "um dos estudos mais completos e confiáveis já publicados sobre as condições de vida e de trabalho das populações indígenas e tribais em todas as partes do mundo".

De fato, *Indigenous peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries* (ILO, 1953) é um relatório monumental em sua dimensão, com 670 páginas, sem correspondente vulto em sua abrangência e densidade. O documento, que inicia com uma definição acerca do que é um "indígena", se espraia para a lida com experiências sociais humanas adstritas às Américas – mais fartamente documentadas e investigadas –, com tímido componente no continente asiático e concentrada expressão na Oceania (apenas na Austrália e Nova Zelândia). Não há sequer uma palavra acerca de povos indígenas e originários na África ou Europa. No primeiro caso, por gerar espanto dado o vulto das populações ditas tribais – nos termos aqui utilizados, "originárias" – no referido continente; no segundo caso, dado o porte que já haviam assumido nas disputas travadas na OIT os povos originários do norte da Europa (como os Sämi), que, embora marcados pela branquitude, são sabidamente assujeitados pelas perspectivas da dominância colonial e imperialista, não parecendo ociosa a menção ao importante texto do campo do imperialismo ecológico de Alfred Crosby (2011). Também é preciso considerar o caráter limitado e o viés das referências mobilizadas – por exemplo, ao olhar para a realidade brasileira, o relatório faz odes à obra de Rondon (ILO, 1953, p. 37) e há informações conflitantes acerca dos povos indígenas e seus territórios.

A abrangência e densidade desse documento publicado em 1953 pela OIT encontrou correspondência no fôlego empreendido pela Organização ao tratamento dos direitos indíge-

3 Com exceção das importantes sínteses presentes na Declaração de Filadélfia (1944), não foram elaboradas novas convenções no âmbito da OIT nesse período.

nas – de fato, se comparada a outras instituições do sistema das Nações Unidas, a OIT assume um papel de vanguarda nessa matéria (Swepson, 1990, p. 680). É nesse sentido que, em 1957, se aprova a Convenção sobre Populações Indígenas e Tribais (n. 107), que se torna um documento fulcral sobre direitos indígenas na ordem internacional.

Para que possamos explorar as marcas estruturantes e os sentidos políticos da referida Convenção, seus próprios considerandos nos oferecem algumas pistas importantes. Se, em alguma medida, não podemos deixar de reconhecer como particularismo do Direito do Trabalho seu componente protetivo (Barbagelata, 1996), este aparece de forma estrutural e diretamente conectado à lógica integracionista que constitui o documento como um todo. Ao apontar "a proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes" como sua finalidade, torna explícito seu componente político-teórico, que desponta em diversos de seus dispositivos.

Dentro dessa perspectiva integracionista, o preâmbulo dessa Convenção faz menção à Declaração de Filadélfia, marcada historicamente por um progressismo desenvolvimentista que homogeneíza e assume como universais as pretensões materiais dos povos de todo o planeta, em uma racionalidade linear própria à ideologia do progresso, tão bem assentada no âmbito do Direito Internacional do Trabalho (Seferian, 2021). Tudo isso, amarrado à "interação progressiva nas respectivas comunidades nacionais e a melhoria de suas condições de vida ou de trabalho". A perspectiva integracionista subjaz diversos dos termos utilizados na Convenção (art. 2º, 1; art. 2º, 2, "c"; art. 2º, 4; art. 4º; art. 5º; art.7º, 2; art. 12,3; art. 17, 3; art. 22, art. 24), com explícita menção de que as medidas de proteção "não sirvam para criar ou prolongar um estado de segregação" (art. 3º, 2, "a").

Quanto ao corpo principal do documento, cabe refletir sobre os limites próprios da caracterização categorial que se engendram nas ideias de "populações tribais e semitribais". Primeiramente, por reconhecerem tais povos não a partir de sua dimensão integral, mas apenas enquanto fração populacional de uma pretensa nação vocacionada a partir dos ditames do Estado nacional moderno, ao mesmo tempo em que são representados como povos que reclamam ser integrados e tirados de uma condição de "atraso" – haja vista que, textualmente, são percebidos como próprios de "condições sociais e econômicas [que] correspondem a um estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional" (art. 1º, 1, "a"). Ainda, a condição de hibridação que distinguiria uma condição "tribal" da "semitribal" remete justamente a um escalonamento nesta perspectiva de integração. Nessa mesma linha, o texto da Convenção especifica que "o termo 'semitribal' abrange os grupos e as pessoas que, embora prestes a perderem suas características tribais, não se achem ainda integrados na comunidade nacional" (art. 1º, 2).

O texto não deixa de ser eivado por contradições, como no caso da formulação de que "tais populações" indígenas, assim como as nominadas "tribais e semitribais", possam "conser-

var seus costumes e instituições que sejam incompatíveis com o sistema jurídico nacional ou com os objetivos dos programas de integração" (art. 7º, 2), o que parece reconhecer e legitimar algum grau de pluralismo jurídico.

Outros marcos parcialmente progressivos – por integracionistas – podem ser registrados nos extratos sobre enfrentamento à discriminação de trabalhadores indígenas (art. 15, 1); formação (art. 17); garantia de saúde (art. 18); e, sobretudo, o direito individual e coletivo sobre as terras (art. 11). Neste último caso, há um agravante no sentido de que tomam em profundidade os marcos já discutidos acima acerca da assunção do caráter dos povos indígenas – e das pessoas indígenas individualmente – enquanto sujeitos de direito desde a perspectiva do capital, enquanto portadores de mercadoria. Não por outra razão estabelece possibilidades de indenização pecuniária caso ocorra "um deslocamento a título excepcional" (art. 11, 2) de seus territórios, fagocitando pela própria perspectiva do dinheiro a existência tradicional assentada na terra, na ancestralidade e em particulares modos de vida. Cabe destacar, ainda, o caráter condicional daquilo que se concebe como direitos na referida Convenção, na medida em que sua aplicabilidade está suscetível a ser avaliada ante questões "que visem à segurança nacional, no interesse do desenvolvimento econômico do país ou no interesse da saúde de tais populações" (art. 11, 1), chaves deveras abertas e que autorizam arbitrariedade de toda sorte.

Outro marco de caráter profundamente negativo diz respeito ao tratamento das línguas indígenas, que, dentro da referida perspectiva integracionista, objetivamente induz à extinção destas expressões de cultura, cosmovisões e cosmogonias ao rogar que "deverá ser assegurada a transição progressiva da língua materna ou vernacular para a língua nacional ou para uma das línguas oficiais do país" (art. 23, 2). Neste processo, de nítido caráter genocida – que deve ser assumido dentro de registro amplo (Nascimento, 1978) –, também o assimilacionista integracionista se expressa em perspectivas educacionais a crianças (art. 24).

Os elementos aqui apontados denunciam os motivos que levaram, após anos de ratificação de seus termos por dezenas de Estados nacionais, a severas críticas à Convenção, bem como à sua revisão. De importância fundamental para esta análise, representantes indígenas desempenharam um papel central nesse processo, como relata Swepston (2005, p. 115, tradução do autor):

> A decisão da OIT, em meados da década de 1980, de revisar sua Convenção sobre Populações Indígenas e Tribais de 1957 (nº 107) baseou-se em grande parte no que estávamos ouvindo de representantes indígenas, por meio dos então novos mecanismos das Nações Unidas, que pela primeira vez lhes davam voz na comunidade internacional. Isso, por si só, representou uma mudança em relação à situação anterior: nenhum representante indígena foi consultado quando a OIT adotou a Convenção nº 107 em 1957, e não havia nenhum grupo representativo que pudesse ter sido consultado.

A carência de escuta e participação dos povos indígenas e seus representantes foi determinante para que tais normas, elaboradas desde um contexto apartado das realidades vividas pelos povos originários e tradicionais, viessem a passar por uma revisão (Swepston, 2005; Yupsanis, 2010; Marés, 2018). Na expressão que se consolidou no âmbito da Cúpula dos Povos, construída como contraface da COP 30, é certo que a "solução vem dos territórios": carente de escuta e participação, por certo as sínteses não seriam admissíveis para as populações indígenas. É o que veremos na próxima seção.

É importante registrar que a Convenção n. 107 da OIT encontra-se fechada para ratificações, mas mantém seus efeitos nos Estados nacionais que, tendo ratificado o documento no passado, não promoveram sua denúncia, tampouco vieram a ratificar a Convenção n. 169 (Yupsanis, 2010, p. 434).

LUTA INDÍGENA E REVISÃO DA CONVENÇÃO N. 107 (1960-1989)

O caráter limitado, quando não paternalista, foi objeto – embora não rapidamente – de tensões por parte do movimento indígena, mas também por intelectuais e elaboradores do Direito Internacional. Segundo Yupsanis (2010, p. 435, tradução do autor):

> Este ponto de vista, que era amplamente aceito na época em que a Convenção foi adotada, gradualmente se tornou objeto de duras críticas, não apenas dos povos indígenas que a rejeitaram e exigiram a revisão da Convenção nº 107 da OIT, mas também de um número crescente de acadêmicos, para os quais o texto menosprezava a cultura dos povos em questão, focando na "integração" sob a forma de assimilação, em vez de proteger suas características distintivas e seu modo de vida em geral. A abordagem assimilacionista começou, assim, ao longo da década de 1970 e início da década de 1980, a ser vista como ultrapassada; e esse desenvolvimento, aliado às pressões exercidas pelos povos indígenas, levou a OIT a realizar uma revisão parcial da Convenção em meados da década de 1980.

Também é essa a opinião de Marés de Souza Filho (2018, pp. 161-2), que aponta para a importância da tomada de conhecimento, por parte das populações indígenas, de um repertório normativo que antes desconheciam para que pudessem se organizar melhor no enfrentamento aos efeitos perversos dos Estados, em suas múltiplas dimensões, sobre os modos de vida dos povos originários. Para o autor, o movimento indígena entendeu, nesse processo, "que não bastaria alterar as leis nacionais, mas era necessário se insurgir contra dispositivos como estes da OIT e reclamar normas internacionais mais claras de proteção" (Marés de Souza Filho, 2018, pp. 161-2). Na mobilização dos povos indígenas no Brasil e, de modo geral, na América Latina, por exemplo,

> era reivindicada, em cada país, a inclusão nas constituições nacionais dos direitos territoriais, sociais e culturais, incluindo o conhecimento sobre a biodiversidade e a ela associado (...). Internacionalmente as reivindicações se multiplicaram em várias outras frentes, OIT, ONU, OEA, UNESCO, etc. Na OIT pela revogação da Convenção 107. Na ONU e na OEA pela formalização de Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, principalmente, na UNESCO, pelo reconhecimento do patrimônio cultural indígena (Marés de Souza Filho, 2018, pp. 161-2).

Neste tocante, há uma inflexão na postura da OIT no tratamento dessa matéria, que passa a ser marcada por uma postura afirmativa e propositiva, buscando a participação em espaços próprios da institucionalidade burguesa, tanto na esfera nacional quanto internacional. Se, em meados do século XX, a reivindicação por uma maior participação no âmbito da institucionalidade se dava pelos povos originários do norte da Europa, tal qualidade se altera, sobretudo na década de 1980, e passa a tomar contornos cada vez mais presentes nas ações dos povos latino-americanos.

Aqui, todavia, é necessário resgatar ações vindas de décadas anteriores, a exemplo do I Congresso Indigenista Interamericano, realizado em 1940 no México. Iniciativas do tipo estavam anteriormente adstritas à Organização dos Estados Americanos (OEA) e a denúncias envolvendo a destruição das condições de vida de povos indígenas, assassinatos em massa e outras graves violações a direitos.

No caso brasileiro, o descompasso temporal entre essas primeiras iniciativas e um período de maior efervescência do ativismo internacional indígena pode ser compreendido como efeito do controle rígido promovido pelo regime militar para que a questão indígena não tomasse projeção internacional (Ascenso, 2021, p. 74). É a partir dos anos 1970 que se intensifica a força desse movimento e a disputa por participação institucional (Baniwa, 2022, p. 273-274). Inicialmente, o engajamento em eventos internacionais ocorria de forma mais pontual – como ilustra a participação da liderança xavante Mário Juruna no Tribunal Russel IV, em 1980 (Ascenso, 2021, p. 41, Baniwa, 2022, p. 274). Nesse período, as principais demandas colocadas pelos povos indígenas no Brasil durante o período passavam pela auto-organização, demarcação de terras e defesa da cultura em interface com o poder econômico e a institucionalidade nacional (FOIRN, 2004). O vulto organizativo e de reivindicação participativa passa a despontar nos anos 1990 (Urquidi *et al.*, 2008).

Em instâncias da Organização das Nações Unidas (ONU), a abertura para a participação de povos indígenas foi tardia: em 1977, foi realizado um primeiro grande encontro de povos indígenas em Genebra; e, em 1982, foi instituído um Grupo de Trabalho sobre direitos de povos indígenas (Sweptson, 2005, p.115). É certo que eram muitas as pressões para a revisão da Convenção sobre Populações Indígenas e Tribais (n. 107) e o abandono de seu caráter integracionista. Nas palavras de Yupsanis (2010, p. 448, tradução do autor):

> uma revisão da Convenção nº 107 havia sido solicitada pela ONU, e a própria OIT considerou isso necessário, tanto para eliminar seu viés integracionista quanto para dar maior ênfase à necessidade de respeitar a identidade dos povos indígenas e fortalecer elementos específicos de seu sistema de proteção, incluindo aqueles relacionados aos direitos à terra e aos recursos naturais.

É nesse contexto de necessidade e pressão política que os povos indígenas adquirem maior visibilidade global, tanto por seu ativismo mais organizado como pela acentuação dos efeitos da crise climática, em relação à qual o movimento indígena ocupa posição central nas lutas por preservação ambiental e perpetuação da vida. Esse quadro geral acaba por estimular a ampliação dos espaços participativos na OIT, uma instituição que já possuía uma tradição de engajar as partes afetadas por suas convenções (Swepson, 1990, p. 686). Como relata Swepson (1990, p. 686, tradução do autor),

> Ao fazer isso, a OIT teve que adaptar regras de procedimento consagradas pelo tempo – concebidas para permitir que representantes de empregadores e trabalhadores participassem ativamente – a organizações não governamentais (ONGs) de outro tipo. Um espaço foi criado nas consultas escritas e nas reuniões da Conferência para que ONGs que representassem povos indígenas e tribais, ou que falassem em seu nome, expressassem seus pontos de vista e se dirigissem tanto ao comitê quanto às sessões plenárias da Conferência em diversas ocasiões.
> As ONGs também puderam influenciar a apresentação de emendas aos textos preliminares durante a discussão (...). Esta foi a vez em que as ONGs chegaram mais longe na representação direta de seus próprios interesses em um fórum internacional de definição de padrões.

Internamente à OIT, também foram dinamizadas as práticas ante a pressão do movimento indígena. O Comitê de Especialistas recomendou, em setembro de 1986, ao Conselho de Administração que fosse feita uma revisão da Convenção sobre Populações Indígenas e Tribais. De forma unânime, entenderam que a linguagem integracionista era ultrapassada e que suas consequências eram indesejáveis. Segundo o referido Comitê,

> as políticas de pluralismo, autossuficiência, autogestão e etnodesenvolvimento pareciam ser aquelas que dariam às populações indígenas as melhores possibilidades e meios de participação direta na formulação e implementação de políticas oficiais (Swepson, 1990, pp. 688-9).

As reuniões de revisão da Convenção n. 107 contaram com a participação, pela primeira vez na história da OIT, de duas representações – uma indígena, e outra indigenista – na colaboração com os especialistas (Swepson, 2005, p. 116). A representação indígena ocorreu por meio da World Council of Indigenous Populations, ONG que foi responsável pela realização de

amplas consultas a povos indígenas de todo o globo (Swepson, 2005, p. 117). Nesse processo, também assumiu protagonismo a agência do Parlamento Säami, da Noruega – que, em interlocução com outras representações, demarcou seus interesses na construção do que veio a se tornar a Convenção n. 169.

Para além das mudanças observadas nos procedimentos adotados pela OIT, entre os principais saldos em matéria de pluralismo e de reconhecimento da auto-determinação (Yupsanis, 2010, p. 438), está a supressão do termo "populações" da Convenção n. 169, o qual foi substituído por "povos" para fazer referência aos indígenas.

Ainda que a participação indígena tenha desfrutado, nas negociações que levaram à Convenção n. 169, de *status* de "pedra angular" do novo texto convencional (Yupsanis, 2010, p. 439), esse processo deixou a desejar sob a perspectiva dos povos indígenas. Por exemplo, no contexto das consultas livres, prévias e informadas, não foi garantido o direito ao veto por parte das comunidades e povos afetados por empreendimentos capitalistas. Os procedimentos e espaços de participação observados nesse contexto no âmbito da OIT tampouco encontraram condições de participação e níveis de discussão semelhantes em outros fóruns internacionais (Swepston, 2005, p. 114). Este avanço em participação ainda sofre de debilidades. Essa carência de participação residual nas instâncias da OIT levou os povos indígenas a se articularem com outras entidades – sobretudo sindicatos, que gozam de legitimidade na construção tripartite da Organização – para apresentar suas demandas na atualidade (Yupsanis, 2010, p. 450).

(IN)CONCLUSÕES

Fechamos o presente texto com algumas (in)conclusões diante do cenário observado no trato da questão indígena junto à OIT e, em alguma medida, também no âmbito do Direito Internacional Público.

Como vimos, o modo com que a ideologia de natureza integracionista – consectária de uma perspectiva linear de progresso e desenvolvimento capitalista – teve um papel dominante na compreensão colonial e imperialista que vertebrou o tratamento da matéria por parte da OIT. Elaborações teóricas amparadas em sínteses meramente técnicas e acadêmicas, mais do que alijar a participação política de povos indígenas da costura e permanente contraponto crítico a tais normas, ensejaram a materialização da tendência posta dentro da ordem social capitalista quanto à subjetividades jurídicas funcionalizada pelo interesse do capital. Ao tratar os povos indígenas – coletivamente – e as e os indígenas – individualmente – como titulares da propriedade de suas terras, aptos a receber indenizações em caso de remoções, e como trabalhadores aptos a firmarem contratos laborais – os quais, em muitos casos, sequer teriam condições de compreender –, a OIT se esquivou de enfrentar graves questões postas pela

despossessão forçada e exploração do trabalho servil e escravizado dos povos indígenas, adotando uma perspectiva de assimilação integracionista à ordem do capital.

Tais sínteses culminam em práticas genocidas, dentro de um entendimento que também abarca atentados contra a perpetuação de modos de vida, cultura e línguas. Lido nesses termos, o assimilacionismo integracionista aqui identificado compõe um repertório mais amplo, de uma disposição em ver modos de vida que fogem à lógica do capital absorvidos pela homogeneização universalista do capital.

Nesse sentido, as tensões que desembocaram na revisão da Convenção n. 107 da OIT expressam a necessidade de construção de novas normativas que imponham efetiva proteção ao trabalho e aos modos de vida indígenas. Os avanços nesses termos observados no processo de revisão da Convenção n. 169 convocam, assim, a uma reflexão que tome em profundidade um Direito do Trabalho de fronteira (Seferian, 2023).

O caráter inconcluso do encerramento deste texto menos remete às afirmações aqui apresentadas, e mais aos desafios que se lançam na lida com os povos indígenas no âmbito da OIT. Por um lado, o processo de revisão da Convenção n. 169 envolveu saldos não somente institucionais e de participação, mas também em termos de nomenclatura, garantia à lida com a terra e salvaguarda de modos de vida – os quais foram vistos como um objeto emergente no Direito Internacional e, mais do que isso, sua "primeira manifestação concreta na era pós-colonial" (Swepston, 1990, p. 677, tradução do autor). Por outro lado, ainda são imensos os avanços necessários a fim de que, no âmbito da OIT, possa ser efetivo o respeito à auto-determinação e uma afirmação mais radical de interesses dos povos indígenas de todo o mundo, com participação amplamente reconhecida nos órgãos sociolaborais em escala internacional, que passam não só pelos registros de soberania popular sobre seus territórios e modos de vida, mas também apontam para a perpetuação de toda forma de vida no planeta, hoje ameaçada pelo compasso destrutivo do capital.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Alexandra Elbakyan pela luta por um conhecimento sem cercas, que possibilitou acesso a uma miríade de referências mobilizadas neste texto.

REFERÊNCIAS

ASCENSO, João Gabriel da Silva. *"Como uma revoada de pássaros": uma história do movimento indígena na ditadura militar brasileira*. Rio de Janeiro, PUC-Rio, Programa de Pós-Graduação em História Social da Cultura, Tese de Doutorado, 2021.

BANIWA, Gersem. História indígena no Brasil independente: da ameaça do desaparecimento ao protagonismo e cidadania diferenciada. *Araucaria*, v. 24, n. 51, p. 263-290, 2022.

BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *O particularismo do Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1996.

BRASIL. Decreto n. 12.600, de 28 de agosto de 2025. Dispõe sobre a inclusão de empreendimentos públicos federais do setor hidroviário no Programa Nacional de Desestatização. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2025.

CONSELHO INDÍGENA TAPAJÓS E ARAPIUNS. *Instagram*. Publicado em 17 de novembro de 2025. Disponível em: https://www.instagram.com/reel/DRINaM0EWbj/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRlODBiNWFlZA== Acessado em 17 de novembro de 2025.

CROSBY, Alfred W. *Imperialismo ecológico: a expansão biológica da Europa, 900-1900*. São Paulo: Companhia da Letras, 2011.

FOIRN. *Nós, indígenas do Rio Negro*. Documentário, 37min. Disponível em: https://foirn.org.br/saiba-quem-somos-foirn/ Acessado em 17 de julho de 2026.

ILO – International Labor Office. *Indigenous peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*. Genebra: ILO, 1953.

LÖWY, Michael. Por um marxismo crítico. *Lutas sociais*, n. 3, p. 21-30, 1997.

LUXEMBURGO, Rosa. *A acumulação do capital: estudo sobre a interpretação econômica do imperialismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MANDEL, Ernest. *The meaning of the second world war*. Londres: Verso, 2011.

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Os povos tribais da Convenção 169 da OIT. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 42, n. 3, p. 155-179, 2018.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Sundermann, 2017.

NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

ONU. *Dia internacional dos Povos Indígenas*: "Defendendo direitos, moldando futuros". Publicado em 09 de agosto de 2025. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/299377-dia-internacional-dos-povos-indígenas-"defendendo-direitos-moldando-futuros" Acessado em 17 de julho de 2026.

SEFERIAN, Gustavo. Um dedo contendo o dilúvio: alguns apontamentos sobre a Revolução Russa e a criação da OIT. *In:* BATISTA, Flávio Roberto; SEFERIAN, Gustavo (orgs.). *Revolução Russa, Estado e Direito*. São Paulo: Dobradura, 2017.

SEFERIAN, Gustavo. *Direito do Trabalho como barricada: sobre o uso tático da proteção jurídica das trabalhadoras e trabalhadores*. Belo Horizonte: RTM, 2021.

SEFERIAN, Gustavo. Fundamentos para uma crítica ecossocialista do e ao direito do trabalho. *REVISTA LTR*, v. 87, n. 1, p. 102-108, 2023.

SWEPSTON, Lee. A New Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: ILO Convention No. 169 of 1989. *Oklahoma City University Law Review*, v. 15, n. 3, p. 677-714, 1990.

SWEPSTON, Lee. Indigenous peoples' voices: indigenous participation in ILO Convention no. 169. *In:* KUPPE, René; POTZ, Richard (eds.). *Law & Anthropology: international yearbook*, v. 12, 2005.

SWEPSTON, Lee; PLANT, Roger. International Standards and the Protection of the Land Rights of Indigenous and Tribal Populations. *International Labour Review*, v. 124, n. 1, p. 91-106, 1985.

TROTSKY, Leon. Balanço e perspectivas. *In:* TROTSKY, Leon. *A teoria da revolução permanente*. São Paulo: Sundermann, 2011.

URQUIDI, Vivian; TEIXEIRA, Vanessa; LANA, Eliana. Questão Indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 8, n. 1, p. 199-222, 2008.

YUPSANIS, Athanasios. ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries 1989-2009: an overview. *Nordic Journal of International Law*, n. 79, p. 433-456, 2010.

ZIMMERMANN, Susan. Globalizing Gendered Labour Policy: international labour standards and the Global South, 1919-1947. In: BORIS, Eileen. HOEHTKER, Dorothea; ZIMMERMANN, Susan (eds.). *Women's ILO: Transnational networks, global labour standards and gender equity, 1919 to Present*. Genebra: OIT, 2018.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20855

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Plataforma Indígena da UNFCCC: saberes indígenas, comunidades locais e suas reivindicações éticas da governança global

Valéria Oliveira Lopes
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: valeriaolopes133@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4977-4483

Victória Louise de Souza Quito
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: victorialquito@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0008-8999-5425

Resumo: A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) é considerada o coração dos esforços internacionais pelo clima por sua adesão quase universal e pela consistência de suas atividades, reunindo cientistas, especialistas e tomadores de decisão de todo o mundo. No entanto, somente depois de 23 anos de seu estabelecimento foi criada a Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas (LCIPP, sigla em inglês), voltada à troca de experiências e ao compartilhamento de conhecimento tradicional sobre mitigação e adaptação. Nesse contexto, o proble-

ma da presente pesquisa parte da assimetria material e epistêmica denunciada por essas comunidades no âmbito da Plataforma, que não prevê financiamento fixo e não adota protocolos éticos para guiar a interação entre indígenas e não-indígenas, por exemplo. O artigo parte do pensamento decolonial e tem como objetivo compreender as demandas de comunidades tradicionais integrantes da Plataforma quanto à sua participação efetiva e correção das assimetrias de poder. Para tal, realiza-se uma pesquisa documental e bibliográfica, baseada em documentos sobre participação e uso do conhecimento tradicional propostos por organizações de comunidades indígenas e quilombolas no âmbito da UNFCCC. Finalmente, consolida-se uma proposta baseada nas principais demandas e orientações encontradas.

Palavras-chave: governança climática; UNFCCC; LCIPP; povos indígenas

UNFCCC Indigenous Platform: Indigenous knowledge, local communities and their ethical claims to global governance

Abstract: The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) is considered the core of international climate efforts due to its near-universal adherence and the consistency of its activities, bringing together scientists, experts, and decision-makers from all over the world. However, only 23 years after its establishment, the Local Communities and Indigenous Peoples Platform (LCIPP), dedicated to facilitating the exchange of experiences and the sharing of traditional knowledge on mitigation and adaptation. In this context, the problem of the present research stems from the material and epistemic asymmetry denounced by these communities within the Platform, which does not provide fixed funding and does not adopt ethical protocols to guide the interaction between Indigenous and non-Indigenous peoples, for example. Based on a decolonial theoretical framework, this article aims to understand the demands of traditional communities participating in the Platform regarding their effective participation and the correction of power asymmetries. For this purpose, a documentary and bibliographic research is carried out, based on documents about the participation and the use of traditional knowledge proposed by organizations of Indigenous and local communities (*quilombolas*) within the UNFCCC. Finally, we offer a proposal based on the main demands and guidelines found.

Keywords: climate governance; UNFCCC; LCIPP; Indigenous peoples

Plataforma Indígena de la CMNUCC: conocimientos indígenas, comunidades locales y sus reivindicaciones éticas para la gobernanza global

Resumen: La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es considerada el corazón de los esfuerzos internacionales por el clima debido a su adhesión casi universal y a la cosistencia de sus actividades, reuniendo a científicos, expertos y tomadores de decisiones de todo el mundo. Sin embargo, solo después de 23 años tras su establecimiento se creó la Plataforma de Comuni-

dades Locales y Pueblos Indígenas (LCIPP, sigla en inglés), dedicada al intercambio de experiencias y de conocimiento tradicional sobre mitigación y adaptación. En este contexto, el problema de la presente investigación parte de la asimetría material y epistémica denunciada por estas comunidades en el ámbito de la Plataforma, la cual no prevé financiación fija y no adopta protocolos éticos para guiar la interacción entre indígenas y no-indígenas, por ejemplo. El artículo se basa en el pensamiento decolonial y tiene como objetivo comprender las demandas de las comunidades tradicionales integrantes de la Plataforma con respecto a su participación efectiva y la corrección de las asimetrías de poder. Para ello, se realiza una investigación documental y bibliográfica, basada en documentos sobre participación y uso del conocimiento tradicional propuestos por organizaciones de comunidades indígenas y *quilombolas* en el ámbito de la CMNUCC. Finalmente, se consolida una propuesta basada en las principales demandas y orientaciones encontradas.

Palabras clave: gobernanza climática; CMNUCC; LCIPP; pueblos indígenas

Recebido em: 10/11/2025
Aceito em: 02/06/2026

INTRODUÇÃO

> Enquanto os xamãs ainda estiverem vivos,
> eles poderão evitar a queda do céu,
> mesmo que ele fique muito doente.
>
> (Kopenawa, 1990, p. 489)

A criação da Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas (LCIPP, sigla em inglês; a partir de agora, Plataforma Indígena) dentro da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) é um feito inédito e significativo para a governança global. A Plataforma tem como fundamento o fortalecimento e a troca de conhecimento indígena e suas cosmologias, que, com a emergência climática, se tornam centrais na luta para adiar o fim do mundo. No entanto, a ausência de um protocolo ético que estabeleça diretrizes para o engajamento responsável e justo com comunidades indígenas não somente vem sendo ressaltada, como surge enquanto ponto para intervenção de grupos originários organizados que compõem a Plataforma (Carmona et al., 2023).

O presente artigo visa contribuir com os debates de governança global e participação da sociedade civil em contextos de tomada de decisão. Mais especificamente, objetiva ressaltar e analisar o papel e a atuação dos povos indígenas e comunidades locais na UNFCCC, destacando a existência de tensões entre o importante reconhecimento, a assimetria de poder – acentuada pelo desenho da Plataforma – e linhas diretrizes (*guidelines*) ainda frágeis. O problema, portanto, é a desigualdade material e epistêmica denunciada por essas comunidades no âmbito da Plataforma, que desde a sua criação se atém mais à perspectiva simbólica e discursiva da representatividade e da abertura de espaços de debate e reconhecimento, mas ainda não oferece aporte material para possibilitar a participação dos representantes das comunidades. Além disso, destaca-se a ausência de um protocolo ético para orientar as interações e atividades nos contextos das atividades da Plataforma, o que permitiria tanto firmar os compromissos com as comunidades quanto criar um espaço mais seguro e confortável, que mitigue os impactos da geopolítica do conhecimento (Connel, 2007), e das tão conhecidas lógicas de extrativismo de conhecimentos não-hegemônicos.

Nossa estratégia analítica baseia-se em uma análise documental e revisão de documentações e decisões oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como de documentos de organizações de comunidades indígenas e quilombolas com propostas de protocolos éticos para o uso/pesquisa do conhecimento tradicional no âmbito da governança global, que são diretrizes de importante adoção para a UNFCCC. Na primeira seção, realizamos uma discussão acerca da geopolítica do conhecimento (Connel, 2007) e dos conhecimentos tradicionais indígenas. Em seguida, abordamos a criação da UNFCCC e apre-

CC BY NC SA

sentamos a Plataforma Indígena, sua originalidade e seu funcionamento. Assim, realizamos uma discussão situada na perspectiva decolonial sobre produção de conhecimento, geopolítica do conhecimento e epistemologias do Sul Global sobre o uso do conhecimento tradicional no âmbito da governança global, e a relação entre os detentores de conhecimento (*knowledge holders*), as partes e o público. Na terceira seção, realizamos uma discussão sobre cuidados e ética no âmbito da governança global a partir de uma análise dos protocolos éticos propostos por associações indígenas com representantes na Plataforma e apresentamos reflexões críticas com base nas perspectivas apresentadas, tendo como aporte abordagens decoloniais das Relações Internacionais. Por fim, elaboramos recomendações para a elaboração do protocolo ético oficial da Plataforma.

SABERES TRADICIONAIS E A ARENA CLIMÁTICA

Em 1992, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio-92, evento que constitui um marco para a governança global no âmbito da pauta ambiental, pois foi ali que se estabeleceu a UNFCCC, entrando em vigor em 21 de março de 1994. O objetivo central de sua criação era estabilizar o lançamento de gás carbônico na atmosfera, visando impedir "uma interferência perigosa antropogênica (induzida pelo ser humano) no sistema climático" (UN, 1992, p. 9). Desde então, a UNFCCC é o coração dos esforços internacionais pelo clima (Depledge, 2017), especialmente por possuir adesão quase universal, com 198 partes, entre países e organizações. Ao longo desses mais de 14 anos, a Convenção reuniu cientistas, especialistas e tomadores de decisão. No entanto, a participação indígena esteve totalmente restrita à participação enquanto grupos de *advocacy* (na categoria "*stakeholders*"), mas não como tomadores de decisão ou especialistas detentores de conhecimento (López-Rivera, 2023).

Existe uma ausência latente de pessoas racializadas nas arenas de governança climática e nas arenas de "produção de discursos ambientais, como nos aparatos teóricos utilizados para pensar a crise ecológica" (Ferdinand, 2023, p. 23). Ferdinand (2023) argumenta que existe uma dupla fratura colonial e ambiental na modernidade, que separa a história colonial e a história ambiental do mundo, quando na verdade as duas estão profundamente interligadas. Essa fratura fica exposta quando comparamos as formas antagônicas de se relacionar com o planeta. Para os povos tradicionais, a natureza ocupa um lugar central nos seus modos de vida. Nas cosmovisões indígenas latino-americanas, a *pachamama*, como os quechuas chamam a mãe-terra, é uma entidade viva que está ligada a valores espirituais e de cuidado, de modo que os saberes dos povos nativos estão calcados em uma lógica de coexistência harmônica com o meio ambiente e a natureza. Já o modo de viver capitalista e desenvolvimentista está ligado ao "crescimento, expansão, alargamento, e nenhum destes capturam o senso de justiça ou equidade, nem consideram os limites ecológicos de um planeta finito" (Bassey, 2019, p. 6).

Diante da iminência de um colapso ecológico e social, os diversos caminhos propostos no âmbito do desenvolvimento para mitigar as consequências desse modelo excludente e predatório se mostraram insuficientes para conter a crise. Logo, foi necessário olhar de maneira mais crítica para as medidas apresentadas. Para as abordagens críticas ao desenvolvimento, ainda que alternativas estivessem sendo empreendidas, elas frequentemente reproduziam a mesma lógica monocultural e centralizadora que contribuiu para a atual crise planetária (Shiva, 2002). De acordo com Shiva (2002), essa limitação é fruto da monocultura – do solo e das mentes.

A monocultura das mentes atua como uma lógica de colonialidade das mentes (Mignolo, 2005) e de epistemicídio (Carneiro, 2023) que destrói os saberes das comunidades tradicionais por meio dos apagamentos, substituindo-os por conhecimentos homogeneizantes coloniais. Esse processo continua frente às assimetrias de poder e à geopolítica do conhecimento (Connell, 2007) com uma dinâmica de valoração do conhecimento do Norte Global, do "biotecnólogo de jaleco branco" (Shiva, 2002), em detrimento do saber ancestral. Krenak (2019) avança nessa linha de reflexão, ao afirmar que a ideia de que nós humanos possamos nos descolar da terra e viver uma abstração civilizatória é absurda, pois suprime a diversidade, negando a pluralidade das formas de vida, de existência e de hábitos. E, para Shiva, é justamente a ausência da diversidade de saberes que implica "o desaparecimento das alternativas e leva à síndrome FALAL [Faltas de alternativas]" (Shiva, 2002, p. 15). Atualmente, estamos assistindo a uma virada de chave que busca "ideias para adiar o fim do mundo" (Krenak, 2019) nos saberes e cosmologias dos povos tradicionais, o que representa uma mudança de paradigma no regime climático.

Ainda que a presença indígena e a valorização dos seus saberes não seja uma novidade dentro das lutas climáticas, sua institucionalização é nova dentro da governança climática. Ao longo das últimas décadas, com a luta das organizações indígenas para ter mais voz nas negociações climáticas, houve um aumento na presença de representantes indígenas nos espaços internacionais e a formação de uma bancada indígena (*Indigenous Caucus*, no jargão da governança climática). Em 2001, na Conferência das Partes 7 (COP 7, sigla em inglês), a bancada tornou-se uma das organizações observadoras da COP. Mais tarde, foi formalizada por meio da criação do Fórum Internacional dos Povos Indígenas sobre Mudança do Clima (IIPFCC, sigla em inglês) na COP 14 (2008) (López-Rivera, 2023). Como observadoras, entretanto, as organizações indígenas não podiam fazer recomendações ao regime climático da ONU. Isso mudou em 2015, na COP 21, quando o Acordo de Paris estava sendo negociado e a delegação boliviana foi abordada por um membro da presidência francesa da COP, que pediu pela elaboração de um parágrafo. Assim, em meio a intensas negociações, a delegação Estado Plurinacional Boliviano desenvolveu o parágrafo 135 do documento (López-Rivera, 2023), que convida os parceiros não-partes a integrar as ações de enfrentamento e resiliência frente às mudanças climáticas.

O Acordo de Paris é simbólico no contexto das negociações internacionais por algumas razões. Primeiro, ele prevê esforços entre as partes para limitar o aquecimento global a menos de 2 °C com relação aos níveis pré-industriais, visando a manter o aumento em até 1,5°C. Ele prevê também um aumento no investimento em adaptação, mitigação e resiliência quanto aos impactos das mudanças climáticas. Além disso, é nele em que, pela primeira vez, saberes tradicionais aparecem como referência em adaptação às mudanças climáticas. Nesse contexto, o Acordo de Paris inova ao materializar esse reconhecimento formalmente, estabelecendo a Plataforma Indígena (López-Rivera 2023).

A PLATAFORMA DAS COMUNIDADES LOCAIS E POVOS INDÍGENAS

Conhecida como "Plataforma Indígena" ou "Plataforma do Conhecimento", a LCIPP foi idealizada em 2015 e operacionalizada em 2018 no âmbito da UNFCCC. O órgão é considerado um "caso crítico de mudança institucional" (Haverkamp, 2025, p. 3), pois apresenta um novo modelo institucional de participação indígena e de política dos saberes no âmbito da tomada de decisão climática global (López-Rivera, 2023). Conforme mencionado acima, a criação da Plataforma está prevista no inciso 135 do Acordo de Paris (ONU, 2015, p. 23), que afirma que a Conferência das Partes:

> Reconhece a necessidade de fortalecer os conhecimentos, tecnologias, práticas e esforços das comunidades locais e povos indígenas relacionados ao enfrentamento e à resposta às mudanças climáticas e estabelece uma plataforma para a troca de experiências e o compartilhamento de boas práticas em mitigação e adaptação de forma holística e integrada.

Observamos que a troca de conhecimentos, tecnologias e práticas está no cerne da Plataforma. Ela também se destaca por sua composição inédita dentro da ONU, uma vez que é o único corpo dentro da UNFCCC que tem partes iguais entre representação indígena e Estado-nação. Essa configuração viabiliza a criação de espaços de engajamento novos e mais efetivos e de redes de solidariedade que permitem que povos indígenas integrem como nunca antes os espaços de negociação sobre as mudanças climáticas (Carmona et al., 2023). Com o objetivo de respeitar a pluralidade de comunidades e cosmologias, escolhemos utilizar os termos "povos tradicionais" e "saberes tradicionais" visando a reconhecer o espaço de saberes e povos que são tradicionais, mas não necessariamente são indígenas, como quilombolas e ribeirinhos.

A Plataforma Indígena funciona de acordo com planos de trabalho bienais ou trienais e suas atividades são estruturadas em torno de três eixos: (i) conhecimento; (ii) capacidade de engajamento; e (iii) políticas e ações sobre mudança climática. Para o triênio 2025-2027, que se inicia no ano da COP 30 no Brasil, o Grupo de Trabalho Facilitador, mandato de 14 repre-

CC BY NC SA

sentantes eleitos para operacionalizar as atividades, aprovou o "Plano de Trabalho Baku". Este prevê seis abordagens coletivas: (i) reunião de detentores de conhecimento; (ii) engajamento regional; (iii) mesa-redonda da sétima geração; (iv) colaboração com os órgãos constituídos e fluxos de trabalho da UNFCCC; (v) engajamento ampliado com as partes; e (vi) planejamento estratégico geral.

As reuniões de detentores de conhecimento e o engajamento regional são o centro das atividades do Plano de Trabalho Baku, que prevê encontros anuais de detentores do conhecimento para o compartilhamento de experiências, visões do mundo e práticas relacionadas à ação climática (LCIPP, 2025). O plano prevê, ainda, a realização de dois encontros regionais anuais, organizados de acordo com as regiões socioculturais da ONU. Nesse âmbito, é interessante observar que as agências da ONU possuem diversas definições distintas para o termo "Conhecimento tradicional e indígena". De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, sigla em inglês), por exemplo:

> Sistemas de conhecimentos locais e indígenas referem-se aos entendimentos, habilidades e filosofias desenvolvidos por sociedades com longas histórias de interação com seus ambientes naturais. Para povos rurais e indígenas, o conhecimento local orienta a tomada de decisões sobre aspectos fundamentais da vida cotidiana. Esse conhecimento é parte integrante de um complexo cultural que também abrange a língua, os sistemas de classificação, as práticas de uso de recursos, as interações sociais, o ritual e a espiritualidade. Essas formas singulares de saber constituem facetas importantes da diversidade cultural mundial e fornecem a base para um desenvolvimento sustentável adequado aos contextos locais (UNFCCC, 2013, p. 10).

No entanto, como é abordado frequentemente em declarações de representantes indígenas que experienciam os espaços de negociação internacional – como relatório publicado pelo Grupo de Trabalho Internacional para Assuntos Indígenas (Carmona et al, 2023) –, esse tipo de compreensão é frequentemente deixado de lado em prol de abordagens simplistas, que o consideram simplesmente como "uma prática local isolada dos sistemas de conhecimento aos quais ela pertence" (Carmona et al, 2023, p. 24). Esse relatório ressalta, inclusive, que a inexistência de um consenso com relação a essa definição causa uma série de desconfortos para os representantes de povos indígenas e comunidades locais na plataforma, que declaram ter passado situações de medo e desconfiança acerca quanto a como seu conhecimento seria instrumentalizado (Carmona et al, 2023, p. 24). Maiores detalhes dessa problemática e dos meios propostos por alguns desses representantes para lidar com a situação serão dispostos nos tópicos a seguir.

Neste contexto, a ONU utiliza majoritariamente a terminologia de "povos indígenas e comunidades locais" para se referir às comunidades com representantes na Plataforma. A ins-

CC BY NC SA

tituição não tem uma definição oficial para "povos indígenas", mas, no Glossário da UNESCO, há uma conceituação aberta elaborada pelo Fórum Permanente dos Povos Indígenas, baseada na Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e no "sistema moderno de entendimento do termo". Nele, "povos indígenas e tribais" seriam "1. Povos em países independentes cuja condição econômica, social e cultural os distinguem da comunidade nacional e cujo status é regulado parcialmente ou completamente pelos seus próprios costumes e tradições, ou por leis e regulações especiais" e "2. Pessoas em países independentes que são entendidas como indígenas por descender de populações que habitavam a região no momento de conquista e colonização, e que, independentemente do seu status legal, mantêm parte das suas instituições próprias" (UNESCO, s.d., tradução das autoras). Além disso, eles nos convocam a pensar sobre como é mais frutífero identificar, em vez de definir, o que são povos indígenas. Para isso, o sistema elaborado pelo Fórum se baseia nos seguintes pontos (UNESCO, s.d., tradução das autoras):

> Continuidade histórica com sociedades pré-coloniais e/ou pré-assentamento;
> Forte vínculo com os territórios e os recursos naturais circundantes;
> Sistemas sociais, econômicos ou políticos distintos;
> Língua, cultura e crenças distintas;
> Constituem grupos não dominantes na sociedade;
> Determinação em manter e reproduzir seus ambientes e sistemas ancestrais como povos e comunidades distintos.

Neste contexto, a categoria "comunidade local" é utilizada para referência a todas as comunidades/povos não-indígenas, ignorando especificidades das comunidades. No Brasil, o governo utiliza o termo "comunidades tradicionais" para se referir aos mais de 28 povos e comunidades reconhecidas. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (s.d., *online*), os povos e comunidades tradicionais:

> são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais. Possuem formas próprias de organização social, ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa e ancestral. Empregam conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos de geração em geração. Seus modos de vida possibilitam encontrar na caça, na pesca e na extração de plantas e outros recursos, fontes de alimentação e renda. Contribuem ao mesmo tempo para a conservação da biodiversidade brasileira, a maior do planeta.

Deste modo, o termo "tradicionais" inclui tanto povos indígenas quanto outras comunidades locais culturalmente diferenciadas, como os ribeirinhos, caiçaras e quilombolas – povos que, assim como os indígenas, estão mais vulneráveis às mudanças climáticas e que

CC BY NC SA

também contribuem para a manutenção dos biomas brasileiros. Assim, escolhemos utilizar "comunidades tradicionais" como termo inclusivo que não privilegia um povo ou outro. Do mesmo modo, optamos por utilizar a categoria de "conhecimentos tradicionais" para nos referirmos aos conhecimentos locais e às cosmologias oriundas das comunidades tradicionais – que, como argumentamos acima, abarca os povos indígenas. Entendemos como conhecimentos tradicionais aqueles conhecimentos cultivados no contexto de comunidades locais/tradicionais culturalmente diferenciadas, que se entendem como tal e que transmitem esses saberes entre gerações.

A escolha por essa terminologia se justifica por observarmos que, embora a Plataforma de Povos Indígenas e Comunidades Locais tenha um escopo mais abrangente do que apenas os povos indígenas, a linguagem da ONU no contexto da Plataforma referencia apenas o conhecimento indígena (*indigenous knowledge*). Isso demonstra uma ausência de repertório linguístico para definir ou referenciar o conhecimento produzido por comunidades locais não-indígenas. Deste modo, optamos por utilizar o termo "povos indígenas" quando se trata especificamente de povos indígenas, ou em referência a algum documento oficial que utiliza esse termo. Em contrapartida, utilizaremos a categoria "povos/comunidades tradicionais" para nos referirmos a todas as comunidades culturalmente diferenciadas, e "conhecimentos tradicionais" como os conhecimentos por elas produzidos e cultivados.

De modo geral, da parte da ONU, a Plataforma Indígena foi estabelecida com o objetivo de fortalecer o conhecimento, tecnologias, práticas e esforços de comunidades locais e povos indígenas no âmbito da resposta às mudanças climáticas (LCIPP, 2025). Nesse sentido, a Plataforma é um espaço pensado para "facilitar a troca de experiências e o compartilhamento de melhores práticas e lições sobre mitigação e adaptação de uma maneira holística e integrada para aumentar o engajamento de comunidades locais e povos indígenas na UNFCCC" (LCIPP, 2025). Da parte dos povos indígenas, a Plataforma extrapola a ideia de meramente prover insumos técnicos e conhecimento para o processo, na medida em que busca uma reconfiguração e desestabilização das relações coloniais entre os Estados e os povos indígenas (Haverkamp, 2025). Deste modo, na seguinte subseção, elaboramos os limites entre a desestabilização das relações coloniais e a colonialidade climática a partir da produção de discursos no âmbito da Plataforma.

ENTRE A COLONIALIDADE E A JUSTIÇA CLIMÁTICA: DISCURSOS E DEMANDAS DE POVOS TRADICIONAIS NA GOVERNANÇA CLIMÁTICA

A vertente de estudos de colonialidade climática vem analisando e argumentando que certos espaços de negociação climática, e as estruturas sociais, políticas e econômicas re-

constroem as antigas relações coloniais (Giannini et al., 2023; Haverkamp, 2025). Além disso, aborda-se a luta por justiça climática, perspectiva política que argumenta que as alterações no clima geram efeitos desiguais e injustos no contexto de um mundo globalizado hipercomplexo e profundamente marcado por desigualdade social (Rammê, 2012). A Plataforma Climática, portanto, é um espaço de ambiguidade que, ao mesmo tempo, está inserido em uma lógica de colonialidade e é repleto de possibilidades decoloniais. Nesta seção, observaremos sob a lente decolonial as características dessa ambiguidade identificáveis em relatórios de fóruns e encontros dos representantes de comunidades indígenas no âmbito da Plataforma.

As assimetrias de poder presentes nos espaços de governança são tanto de caráter material quanto epistêmico. Ferdinand (2023, p. 34) argumenta que, para que a virada decolonial aconteça na arena climática, é necessário uma virada epistêmica, e que a

> urgência de uma luta contra o aquecimento global e a poluição da terra insere-se na urgência das lutas políticas, epistêmicas, científica, jurídicas e filosóficas, visando desfazer as estruturas coloniais do viver-junto e das maneiras de habitar a terra que mantêm as dominações de pessoas racializadas.

Algumas dessas assimetrias são perceptíveis na dinâmica da Plataforma. A primeira a ser destacada é a assimetria socioeconômica. Dentre as demandas apresentadas no primeiro, segundo e terceiro encontros de detentores de conhecimento no âmbito da Plataforma, está a demanda por financiamento. Ainda que a Plataforma seja pensada para receber as partes em espaços de negociação, não existe financiamento previsto, de modo que, em alguns anos, ao invés de observarmos um número crescente na presença de povos tradicionais nas COPs, há uma queda. A demanda por financiamento é antiga, feita desde o Primeiro Fórum Internacional de Povos Indígenas e Comunidades Locais sobre Mudança do Clima (IIPFCC, sigla em inglês), no ano 2000 (Belfer et al, 2019). A questão documental complementa esse entrave: além dos custos dos vistos, nem sempre as lideranças recebem a autorização para visitar o país onde as negociações ocorrem.

Nesse sentido, o tempo gasto buscando subsídios limita as capacidades de ação e preparação para o evento em si (Belfer, 2019). A questão ficou nítida com o caso de organizações que chegaram a enviar 15 delegados para a COP 21, em Paris, e só conseguiram enviar dois para a COP 23 em Bonn (Belfer, 2019). Além disso, existe a dimensão material com relação às terras indígenas, que seguem sob insegurança jurídica – no Brasil, por exemplo, o marco temporal ameaça desapropriá-las. Por isso, o segundo Encontro de Detentores de Conhecimento destacou a necessidade de políticas que apoiem o financiamento direto para a gestão territorial indígena e enfatizou a importância de reconhecer os direitos legais à terra, aos recursos e ao conhecimento tradicional na ação climática (LCIPP, 2022).

A segunda questão que identificamos é com relação à necessidade de abordar conhecimentos tradicionais sob uma perspectiva ética. No segundo encontro anual de detentores de conhecimento, ressaltou-se a importância de uma inclusão ética dos sistemas de conhecimento indígena, recomendando pensar em melhores formas de aliar os conhecimentos indígenas para atuarem junto com a ciência ocidental e apoiar a ação climática (LCIPP, 2022). Já em 2023, no terceiro Encontro de Detentores de Conhecimento, foram elaboradas diversas recomendações. Dentre elas, estavam (LCIPP, 2023, p. 2, tradução nossa):

> (1) Protocolo Ético para a Proteção e Uso do Conhecimento Tradicional Indígena
> (2) Os Povos Indígenas são a solução. Nossos sistemas de conhecimento são vitais para enfrentar a mudança do clima.
> (3) Necessitamos de mecanismos de apoio, incluindo apoio jurídico, para que os detentores de conhecimento indígena possam participar dessas discussões.

Portanto, tanto a demanda por apoio jurídico e financeiro quanto a demanda por um protocolo ético não foram atendidas – isso, enquanto as trocas de saberes seguem acontecendo, em meio a desconfortos por parte das lideranças dos povos tradicionais. Também nesse encontro, participantes ressaltaram as dimensões espirituais das cosmovisões indígenas, alertando contra a mercantilização da natureza e defendendo protocolos éticos para proteger o conhecimento indígena (LCIPP, 2023).

Também nesta atividade, a anciã Mary (intitulada "*great grandmother*"), detentora de conhecimento da América do Norte, enfatizou a importância de reconhecer que existe uma ampla diferença entre os legados coloniais e o direito natural dos povos indígenas, destacando que a espiritualidade tem valor sobre a tecnologia. Ainda, Mary manifestou sua preocupação com relação a esses processos da Plataforma, nos quais as perspectivas indígenas podem vir a ser diluídas ou mal interpretadas. A anciã solicitou que o protocolo ético para a proteção e uso do conhecimento tradicional indígena seja aplicado antes do compartilhamento do conhecimento com os outros órgãos da UNFCCC, visando a prevenir a erosão de seu trabalho árduo e de suas perspectivas (LCIPP, 2023).

Chama especial atenção que, desde a criação da Plataforma, os participantes membros de comunidades locais e povos indígenas têm apontado preocupações com a comodificação do conhecimento indígena, e também com os usos e interpretações desses conhecimentos. Frente a isso, dentre os objetivos do Plano de Trabalho de Baku (2025-2027), está a elaboração de um protocolo de ética. Nele (LCIPP, 2024, p. 61, tradução nossa), consta que:

> Elaborar recomendações e orientações sobre melhores práticas para assegurar o engajamento ético e equitativo, a proteção e o uso dos conhecimentos tradicionais, dos conhecimentos dos Povos Indígenas e dos sistemas de conhecimento locais, incluindo por meio de um protocolo de ética a ser elabo-

> rado com a participação direta dos Povos Indígenas e comunidades locais e utilizado nas reuniões de detentores de conhecimento, nos encontros regionais (ou birregionais) e nas mesas-redondas da sétima geração.

Assim, a Plataforma espera elaborar, até finais de 2027, um protocolo de engajamento ético com os conhecimentos tradicionais e indígenas. Cabe aqui ressaltar que outra característica da Plataforma é o HUB de construção coletiva, onde as comunidades podem enviar materiais que ficam disponíveis em acesso aberto no site da Plataforma. Nesse HUB, identificamos uma série de protocolos já elaborados por comunidades tradicionais e indígenas, que inclusive datam do início do século XXI e que podem guiar a elaboração do protocolo oficial da plataforma. Eles serão explorados na próxima seção.

PROPOSTAS DE ENGAJAMENTO ÉTICO COM O CONHECIMENTO INDÍGENA

Partindo das propostas e demandas éticas apresentadas por grupos representativos de comunidades tradicionais no âmbito da UNFCCC e levando em conta leituras decoloniais contempladas anteriormente, nosso objetivo é evidenciar quais são as orientações das organizações que lidam e negociam no âmbito do fórum internacional e de que forma podemos relacioná-las às perspectivas teóricas aqui mobilizadas. A partir desse movimento, poderemos chegar a um conjunto basilar das principais recomendações éticas formuladas por organizações de representação tradicional para atuação conjunta em espaços multiculturais de pesquisa e/ou mobilização política.

Sendo assim, o primeiro passo para a análise foi a busca de guias éticos produzidos por organizações representativas de comunidades tradicionais no repositório da UNFCCC. Encontramos dois documentos: o *Ethical Protocol for the Protection and Use of Traditional Indigenous Knowledge* (Protocolo Ético para a Proteção e o Uso de Conhecimentos Tradicionais Indígenas, em tradução livre)[1], organizado em 2023 pela Rede Ambiental Indígena (IEN, sigla em inglês); e o *Circumpolar Inuit Protocols for Equitable and Ethical Engagement* (Protocolos Inuit Circumpolares para um Engajamento Equitativo e Ético, em tradução livre), publicado em 2022 pelo Conselho Circumpolar Inuit (ICC, na sigla em inglês). As próximas subseções contarão com uma apresentação dessas propostas em conjunto com algumas teorias críticas relacionadas.

1 Disponível em: https://lcipp.unfccc.int/sites/default/files/2025-06/sub%20IEN%20to%20FWG%20Ethical.pdf. Acessado em 26 de agosto de 2025.

A proposta de protocolo ético da Rede Ambiental Indígena

A primeira proposta que vamos analisar foi elaborada pela IEN, uma organização com sede nos Estados Unidos "formada por povos e indivíduos indígenas de base" e que visa "desenvolver mecanismos para proteger [seus] locais sagrados, terra, água, ar, recursos naturais, saúde de [seu] povo e de todos os seres vivos, e para construir comunidades economicamente sustentáveis" (Action Network, s.d., tradução das autoras). A partir dessas premissas, sua incidência política é muitas vezes voltada para fóruns internacionais, a UNFCCC em especial e para a formulação de materiais de apoio e denúncia acerca das demandas socioambientais das comunidades de seu escopo (ver Biggs et al., 2017; Goldtooth et al., 2021; IEN, 2024).

A partir desse contexto, a IEN desenvolveu seu "Protocolo Ético para Proteção e Uso do Conhecimento Indígena Tradicional"[2] com base em provocações e propostas iniciais de um documento-síntese produzido durante o Encontro Anual de Detentores de Conhecimento (2021). A proposição tem por objetivo "criar um Protocolo Ético institucionalizado para Proteção e Uso do Conhecimento Indígena Tradicional nos processos da UNFCCC" (IEN, 2023, p. 1, tradução das autoras) e divide-se em uma seção de Introdução e outra chamada "Ética e Povos Indígenas" e conta com apenas quatro páginas. Seus conceitos básicos são os mesmos propostos pelo First Nations Information Governance Centre[3]: propriedade (*ownership*), controle (*control*), acesso (*access*) e posse (*possession*).

De acordo com o documento, portanto, o primeiro passo para a promoção da ética seria que o Grupo de Trabalho Facilitador da Plataforma criasse uma divisão para revisar o uso do conhecimento indígena tradicional (TIK, da sigla em inglês). Essa divisão avaliaria se o TIK empregado em produções não-indígenas é representativo e reconhecido pelos povos de onde provém; se a pretensão de seu uso é evidente e foi autorizada pelos povos detentores do conhecimento e, por fim, se essa utilização do TIK respeita essa forma de conhecimento "de maneira equitativa à ciência eurocêntrica" (IEN 2023, p. 2, tradução das autoras).

Além da criação desse Grupo de Trabalho, a IEN também propõe seis pontos essenciais para a criação de um Protocolo Ético Para a Proteção e para o Uso do Conhecimento Indígena Tradicional. O primeiro ponto ressalta que o TIK seja reconhecido como de pertencimento exclusivo dos povos indígenas. Com essa regra, seria vedada a instrumentalização de termos como "conhecimento indígena" ou "conhecimento tradicional" em estruturas governadas por não-indígenas, evitando a apropriação desse conhecimento. Como já abordado ante-

2 Uma vez que ambos os documentos estão originalmente em língua inglesa, todas as apresentações de seu conteúdo em português são traduções feitas pelas autoras deste artigo.

3 A First Nations Information Governance Centre é uma organização voltada à promoção de pesquisa, soberania informacional, treinamentos e tradução de conhecimento que parte de comunidades indígenas estadunidenses.

riormente, esse tipo de solicitação emerge como maneira de reparar o saque e o descrédito que historicamente foram empregados sobre o conhecimento de povos outros-que-brancos (Tuhiwai Smith, 2012).

Os pontos três e quatro abordam as diferentes epistemologias e ontologias em jogo – especialmente em fóruns internacionais como a UNFCCC –, ambos elucidando questões concernentes à ideia de propriedade. A terceira solicitação, por exemplo, explicita que não se deve tentar "enquadrar o direito consuetudinário (a *customary law*) indígena de modo que comporte os conceitos de propriedade do pensamento jurídico eurocêntrico" (IEN, 2023, p. 3, tradução das autoras). Isso porque esse tipo de movimento descontextualiza o TIK e o instrumentaliza para fins diferentes daqueles reconhecidos e empregados pelas comunidades tradicionais de onde adveio. Complementarmente, o quarto ponto reclama que o conceito eurocêntrico de "propriedade" – definido, no documento, como o "enquadramento de tudo o que não é humano como um recurso explorável que pode ser comprado e vendido" – é incompatível e não deve ser aplicado às abordagens do conhecimento indígena tradicional. A partir dessa concepção, portanto, há um apelo a uma interpretação cuidadosa de conceitos como os de "propriedade intelectual" e "cultural indígena".

O tipo de situação que gera essa demanda onto-epistemológica pode ser o que Marisol de la Cadena chama de um conjunto de "equívoco" e "dissenso". Equívoco, porque há uma diferença de visão de mundo entre o padrão eurocêntrico e a cosmologia das comunidades representadas pela IEN, que leva a organização a explicitá-la e deixar evidente que práticas que não a considerem são indesejáveis – o modo como a visão eurocêntrica interpreta o não humano, como recurso explorável, não é o mesmo modo como as comunidades em questão o fazem. Além disso, como estão incidindo sobre o campo da política, em que o discurso e as perspectivas eurocêntricas são hegemônicos, existe um dissenso quando as cosmologias colocadas por instituições como a IEN adentram o debate.

Com base nesse tipo de fundamento, o segundo ponto demanda que as propostas de soluções para a crise climática não sejam apenas projeções não-indígenas que acomodem os povos indígenas, mas que proponham a coexistência equitativa entre as abordagens dos múltiplos grupos envolvidos. E ainda no âmbito das negociações políticas, no quinto item são reivindicados: a garantia às comunidades de seu direito ao consentimento livre, prévio e informado para envolvimento em projetos de desenvolvimento e para definição de seu conhecimento e leis consuetudinárias; e que seus direitos inerentes não serão preteridos após concessões de direitos ou compensações pelos Estados-nação.

De modo geral, pode-se chegar à reflexão de que as principais demandas abordadas pelo Protocolo Ético para a Proteção e o Uso de Conhecimentos Tradicionais Indígenas estão relacionadas: à indispensabilidade da consulta às comunidades detentoras do conhecimento tradicional mobilizado; à primordialidade de que os direitos indígenas inerentes sejam irre-

vogáveis; e ao apelo para que não haja tentativas universalizantes de tradução do TIK sob os termos do conhecimento eurocêntrico ou vice-versa, de modo que as soluções propostas prevejam condições de respeito em igual nível sobre a manutenção do modo de vida de comunidades indígenas e não-indígenas. Dessa forma, compreendemos que todas as requisições do Protocolo ajudam a construir na prática "alianças alternativas", fornecendo os termos a partir dos quais seria possível a geração de mudanças sociais efetivas.

Tais alianças alternativas podem ser relacionadas àquilo que Marisol de la Cadena (2019) chama de "incomunidades". A autora entende que, na contemporaneidade, vivemos uma dinâmica em que impera o "antropocego": nessa situação, haveria uma vontade que impõe a distinção entre humanos e não-humanos que busca destruir aquilo que a desobedece – mas que, ao mesmo tempo, é excedida por grupos que não vivem segundo essa lógica. Para superá-lo, De la Cadena propõe que sejam promovidos acordos entre grupos de diferentes "mundos" – ou seja, que vivem segundo ontologias distintas. Assim, essas concordâncias – as "incomunidades" – deveriam ser realizadas com base na convergência entre os interesses dos corpos locais – aqueles que vivem com e através da natureza local – e os interesses dos demais corpos, ressaltando que eles não devem precisar se igualar para chegar a tais concordâncias. Resumidamente, as incomunidades são descritas pela autora como "interesses em comum que não são o mesmo interesse" (De la Cadena, 2019, p. 53, tradução das autoras). E esse tipo de construção de mundo é favorecida pelo Protocolo aqui observado, uma vez que ele fornece as bases éticas para a formação de discussões que permitam a chegada às incomunidades.

A proposta do Conselho Circumpolar Inuit

O segundo documento encontrado na pesquisa, os "Protocolos Inuit Circumpolares para um Engajamento Equitativo e Ético", corresponde a um conjunto de protocolos publicado em 2022 pelo ICC, uma organização não-governamental que busca representar os povos inuítes que vivem no Alasca, no Canadá, na Groenlândia e em Chukotka (Rússia). Seus objetivos são:

> fortalecer a unidade entre os Inuit da região circumpolar; promover os direitos e interesses Inuit em nível internacional; desenvolver e incentivar políticas de longo prazo que salvaguardem o meio ambiente do Ártico; e buscar parceria plena e ativa no desenvolvimento político, econômico e social do Norte circumpolar (ICC, 2022, p. 7).

A partir dessas definições iniciais e do fato de que a instituição é cadastrada com status consultivo especial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, sigla em inglês), além de sua incidência ativa em outros órgãos, compreende-se que seu papel de incidência política e internacional é uma das principais prioridades na realização dos objetivos

estabelecidos. Por essa razão, entendemos que os documentos técnicos e de apoio produzidos pela organização são parte importante de seu trabalho, já que ajudam a embasar o debate em fóruns com lideranças globais e destacar as demandas dos inuítes nesse contexto.

Assim, os Protocolos Inuit Circumpolares para um Engajamento Equitativo e Ético comportam um conjunto de oito protocolos éticos voltados não apenas à produção de conhecimento, mas para o engajamento com as comunidades inuítes de modo geral. Repleto de imagens que "ajudam a contar a história" (ICC, 2022, p. 8), tais Protocolos são fruto de diversos outros materiais produzidos anteriormente tanto pelo ICC quanto por outras comunidades, organizações e formas de governo inuítes. Esse esforço é justificado ao longo do documento a partir da compreensão de que "discussões, acordos, pesquisas, decisões e o desenvolvimento de políticas em nível nacional e internacional afetam nossas vidas cotidianas (...) nós precisamos estar à frente dessas discussões" (ICC, 2022, p. 12). Rico em detalhes, o documento expande cada protocolo em uma ação principal e uma série de diretivas (ICC, 2022).

Ainda que o ICC deixe claro que os Protocolos devem ser empregados em integração, e nunca de forma isolada e que há um pouco de cada um nos demais, consideramos que é possível uma associação em grupos temáticos. Por exemplo, parece-nos que os itens 1, 2 e 7 apresentam uma sinergia quanto ao tratamento do processo de produção de conhecimento. Em resumo, o Protocolo 1 retoma a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, sigla em inglês) para propor que os inuítes estejam presentes em "todas as atividades de pesquisa, econômicas e de tomada de decisões e formulação de políticas" (ICC, 2022, p. 17) que contemplem suas comunidades, territórios e recursos. Já o Protocolo 2 aplica essa concepção de soberania e governança ao conhecimento tradicional inuíte e adiciona a demanda pelo respeito ao conhecimento indígena de maneira equitativa – sem traduções, integrações ou validações – com relação à "ciência" hegemônica. Em harmonia com essas duas formulações, o Protocolo 7 requer que os inuítes tenham "acesso, propriedade e controle sobre as informações, dados e materiais relativos ao [seu] conhecimento, povo, cultura, recursos e terras natais" (ICC, 2022, p, 27), em todo o processo de pesquisa e mesmo após o seu término.

Já os Protocolos 3, 4, 5, 6 e 8 conectam-se em sua abordagem quanto às regras de convivência para não-inuítes que entrarem em contato com suas diferentes comunidades para a formulação de materiais e engajamento político. No Protocolo 3, pede-se uma governança que envolva "transparência, capacidade de resposta, equidade e inclusão, e responsabilidade" (ICC, 2022, p. 20), de modo que os trabalhos com os inuítes sejam realizados em consideração, harmonia e respeito sobre as estruturas de governança, a organização e as necessidades de cada comunidade. Em um detalhamento desse processo, o Protocolo 4 propõe que a comunicação com os povos inuítes seja por eles guiada e protagonizada, com humildade, respeito e escuta ativa dos não-indígenas envolvidos.

Ainda em elaboração sobre as questões de convivência e governança, o Protocolo 5 focaliza a necessidade de formação pessoal dos não-indígenas acerca da realidade contextual e histórica das comunidades envolvidas, para que seu trabalho seja guiado com propósito e que não as prejudique. A partir dessa formação pessoal, a parte interessada poderá avançar para o Protocolo 6, que destaca a importância da construção de parcerias significativas pautadas no protagonismo dos inuítes, em processos holísticos e flexíveis de acordo com o modo de vida das comunidades, abertura à discussão e garantia de resultados equitativos. Finalmente, o Protocolo 8 trata da alocação de fundos para atender às necessidades de organizações e governos inuítes, reconhecendo a desigualdade de distribuição de capital e agindo em prol da equidade.

Tais propostas de convivência respeitosa, harmoniosa e que subvertem as lógicas da colonialidade hegemônica estão em sinergia com propostas como as de Rojas (2007, p. 585, tradução das autoras), que apela para a necessidade de que o pluriversal seja a ordem do dia como estratégia de emancipação-decolonização:

> trazer o pluriversal é um projeto ético-político que exige subjetividades capazes de se desidentificar do capitalismo e, em vez disso, desejar e criar mundos diversos. Essas subjetividades são aprimoradas por meio de projetos coletivos de solidariedade, novas formas de sociabilidade e visões alternativas de felicidade.

Portanto, uma análise preliminar quanto ao documento produzido pelo ICC é que ele demonstra preocupações alinhadas a alguns termos a serem mobilizados no debate. Diferentemente do Protocolo da IEN, o conjunto de oito Procotolos do ICC possui um escopo mais amplo e abarca a convivência cotidiana com os povos inuítes, os fundamentos para interações genuinamente respeitosas – cujas bases são postas antes do primeiro contato, quando os não-indígenas devem preparar-se para tal – e até a distribuição do reconhecimento social e financeiro por pesquisas realizadas em parceria com as comunidades. Assim, os Protocolos do ICC complementam aquele da IEN e fornecem ferramentas para que iniciativas análogas possam ser desenvolvidas a partir de suas provocações.

PROPOSTA COM BASE NOS MATERIAIS ANALISADOS

Com base nas propostas abordadas nas seções anteriores, consideramos de fundamental importância a demanda pela institucionalização de um protocolo ético que oriente as trocas com comunidades tradicionais em instituições internacionais, em especial na UNFCCC. Conforme mencionado na contextualização do Protocolo proposto pela IEN (2023, p. 2),

CC BY NC SA

> o problema com as definições atuais dos termos relacionados ao conhecimento indígena usados nos sistemas das Nações Unidas é que eles são formulados para um público não-indígena, a fim de servir a estruturas e objetivos não-indígenas (...). ao usar uma abordagem do TEK [conhecimento ecológico tradicional, sigla em inglês] sem todos os aspectos não ecológicos do Conhecimento Indígena, [a abordagem eurocêntrica] apresenta o TEK sem significado contextual e como pouco mais do que um complemento cultural pitoresco e simbólico.

Junto à necessidade de justiça representada pelo reconhecimento da histórica desigualdade instituída pelas estruturas de poder coloniais – questão abordada anteriormente neste artigo –, esse tipo de reclamação demonstra a urgência da elaboração de regras para que a formulação de pesquisas e políticas que afetem as comunidades locais tradicionais não as tratem como parte acessória do processo. O desenvolvimento de um protocolo oficial, nesse sentido, deveria ser liderado por organizações representantes das comunidades tradicionais.

Tendo em vista os apelos e orientações nesse sentido em relatórios de reuniões e protocolos éticos elaborados por instituições que representam os interesses de alguns povos indígenas no âmbito da UNFCCC, agregaremos essas informações em uma proposta que pode ajudar em futuras elaborações. A intenção é promover um encontro entre a pauta climática, foco da UNFCCC, e o que esses documentos demandam em termos éticos. Assim, nossa proposição é dividida em: (i) orientações gerais para a convivência em incomunidades; (ii) orientações para a produção de materiais baseados no conhecimento tradicional; e (iii) orientações para a promoção de realidades de justiça distributiva.

Orientações gerais para a convivência em incomunidades

Uma de nossas principais conclusões após a análise dos documentos foi a de que as reivindicações das representações de comunidades tradicionais começam com a atenção a termos anteriores ao debate ou à produção material. Elas solicitam o redesenho das bases sobre as quais o diálogo efetivo poderá ser constituído, já que as partes que representam Estados-nação por vezes trazem à mesa perspectivas eurocêntricas e partem delas para interpretar e engajar com as cosmologias dos povos tradicionais. Por essa razão, uma das primeiras orientações que devem ser levadas em conta é a formação das partes que não são representantes de comunidades tradicionais e estão envolvidas em trabalhos que afetem comunidades tradicionais. Proposta no Protocolo 5 do ICC (2022), essa preparação visa auxiliar no engajamento responsável dos não-indígenas, para que sua participação seja respeitosa e contextualizada acerca das comunidades em questão.

Esse engajamento também pode ter suas atividades guiadas por propostas como as dos Protocolos 3 e 4 do ICC. De modo geral, suas diretrizes se concentram no protagonismo

das comunidades, contando com pleno respeito a seus momentos de disponibilidade para o trabalho que se busca realizar, aos seus rituais sagrados, bem como às suas organizações e necessidades particulares. Além disso, ressalta-se a orientação de que sempre seja avaliado se um trabalho, discurso ou pesquisa pode gerar consequências indesejadas para o grupo com o qual se trabalhou. Por isso, a escuta ativa e a equidade na participação de seus membros na produção de materiais que lhes dizem respeito é primordial (ICC, 2022).

Outra orientação essencial em termos de convivência e participação é trazida pelo quinto ponto da IEN, ao destacar a importância de que não se assuma que os direitos inerentes das comunidades podem ser negociados. A ser mais explorado no tópico a seguir, a principal questão aqui é que o conhecimento tradicional e conhecimento indígena e a lei consuetudinária de cada comunidade são por seus membros definidos, e não devem ser considerados passíveis de quaisquer modificação ou manipulação sem o consentimento livre, prévio e informado de seus respectivos integrantes, com respeito às suas estruturas de governança. É importante também respeitar os protocolos de consulta de cada povo – que, a exemplo do contexto brasileiro, pode ser diferente de acordo com as especificidades de cada comunidade local.

Orientações para a produção de materiais baseados nos conhecimentos tradicionais e indígenas

O segundo grupo de preocupações basilares para que sejam empreendidas ações efetivamente decoloniais no âmbito da UNFCCC concerne ao modo como materiais – discursivos, de projetos, textuais, técnicos ou de divulgação – são produzidos. Ações com impacto ético positivo nesse sentido poderiam, por exemplo, evitar situações nas quais indivíduos e organizações reproduzem violências como o tratamento acessório, descontextualizado e instrumental do conhecimento tradicional. Assim, nos próximos parágrafos, concentramos as principais demandas nesse sentido encontradas nos documentos investigados.

Um primeiro ponto de destaque está no Protocolo da IEN, que propõe uma estrutura fixa para lidar com a produção de materiais que abordem ou busquem lidar com as temáticas abarcadas pelas comunidades tradicionais. Segundo o documento, seria primordial a formação de um conselho revisor pelo qual esses textos pudessem ser analisados por seus representantes, de acordo com os termos éticos estabelecidos pela organização (IEN, 2023). E segue lógica similar a reivindicação de documentos sobre o meio ambiente, que se volta ao estabelecimento e empoderamento de conselhos compostos por representantes de povos indígenas e comunidades locais para a governança climática. Esse tipo de instituição é considerada "essencial, se almejamos políticas que verdadeiramente reflitam as necessidades da terra e de seu povo" (LCIPP, 2024, p. 7).

CC BY NC SA

Além do estabelecimento de conselhos que possam garantir a conduta ética e centrada nas demandas das comunidades tradicionais, os Protocolos 1 e 7 do ICC (2022) propõem a sua presença e acesso a atividades de pesquisa e formulações de políticas sobre ou que afetem seus povos, além da garantia de propriedade e controle quanto às suas informações, dados e quaisquer materiais sobre seus conhecimentos tradicionais.

Acerca do conhecimento indígena em específico, praticamente todos os documentos analisados fornecem instruções que devem ser levadas em consideração. O Protocolo da IEN, que trata especificamente do caso dos povos indígenas, ressalta a importância de que o TIK seja reconhecido como de pertencimento e controle exclusivo dos povos indígenas; que não sejam instrumentalizados fora de seu contexto; e que a ideia de "propriedade" conforme as legislações ocidentais pare de ser transplantada para as cosmologias tradicionais indistintamente (IEN, 2023). O mesmo deve ser aplicado com relação ao conhecimento tradicional das comunidades locais. O ICC (2022) também estabelece a necessidade de respeito equitativo ao conhecimento indígena frente ao eurocêntrico: a proposta das comunidades é justamente que o conhecimento tradicional e indígena seja valorizado e caminhe de maneira complementar e respeitosa ao conhecimento pautado pelas outras partes, visando a pluralizar as abordagens da luta pela justiça climática, sem reafirmar lógicas de colonialidade do saber ou de superioridade epistêmica, e sim rompendo com essas dinâmicas de poder.

Orientações para a promoção de realidades de justiça distributiva

Finalmente, o terceiro conjunto de demandas que identificamos em nossa pesquisa refere-se àquelas que pedem por transformações concretas para a promoção de justiça para as comunidades indígenas. Tão importantes quanto as demais, essas solicitações voltam-se a uma subversão do funcionamento das estruturas que viabilizam as desigualdades de poder e representação.

Com relação à formulação de políticas, em primeiro lugar, a IEN estabelece que aquilo que for proposto e implementado em termos de soluções para a crise climática seja projetado em conjunto com os povos indígenas (IEN, 2023). A coexistência em condições de equidade deve ser pré-requisito para esse tipo de proposição, sendo consideradas injustas e prejudiciais as posturas que apenas acomodem as comunidades tradicionais sobre estruturas formuladas a partir da perspectiva eurocêntrica, sem considerar as especificidades dos povos indígenas e comunidades locais. Aqui, cabe novamente ressaltar a importância de garantir às comunidades o seu direito ao consentimento livre, prévio e informado para envolvimento em projetos, bem como de que seus direitos inerentes não serão preteridos após concessões ou compensações concedidas na arena política (IEN, 2023).

Considerando que o sistema econômico dominante na economia-mundo contemporânea envolve a distribuição de poder a partir do capital, não surpreende que um dos pontos de destaque nos documentos aqui referenciados seja o financiamento. O Protocolo 6 do ICC introduz a questão ao ressaltar que os retornos financeiros de pesquisas e parcerias realizadas em conjunto com as comunidades devem ser a elas garantidos e distribuídos de forma equitativa (ICC, 2022). E, considerando o caráter primordial da promoção de uma realidade equitativa, seu Protocolo 8 também requisita a tomadores de decisão e investidores a alocação de fundos para organizações e governos inuítes (ICC, 2022) – aqui, propomos a aplicação dessa instrução às respectivas etnias participantes do trabalho a ser desenvolvido. Em direção análoga, o relatório do terceiro Encontro Anual de Detentores de Conhecimento (LCIPP, 2024) também solicita a formulação de políticas que financiem a governança territorial por povos tradicionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo discutir a criação da Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas da UNFCCC, que representa uma inovação institucional no âmbito da governança climática. Destacamos que foi a partir de incidência política e da participação dos povos tradicionais em negociações da ONU que as possibilidades de participação foram ampliadas, culminando na criação da Plataforma. A participação vocal dos povos indígenas enquanto os mais afetados pelas mudanças climáticas e os detentores de conhecimento essencial para o avanço da justiça climática teve um impacto significativo na arena climática. Assim, o reconhecimento da importância do conhecimento tradicional para conter a crise climática constitui uma mudança de paradigma notável para a luta ambiental. No entanto, se esse tipo de movimento é um passo a favor de uma realidade de participação justa para essas comunidades na política internacional, alguns aspectos dos termos de sua participação ainda apresentam contradições.

Como observamos na segunda seção, mesmo após a primeira década da criação da Plataforma e sete anos após sua operacionalização, a participação equitativa das comunidades tradicionais no âmbito das atividades da UNFCCC ainda não foi assegurada. A questão material é, nitidamente, impeditiva para os avanços das atividades da Plataforma. Além disso, existe a demanda pela elaboração de um protocolo ético para que sejam endereçadas violências relacionadas ao uso deliberado de conhecimentos tradicionais e à interação não equitativa para com as comunidades.

Frente a esse cenário, analisamos as duas propostas em prol da elaboração de protocolos éticos encontradas na plataforma. O "Protocolo Ético para Proteção e Uso do Conhecimento Indígena Tradicional", produzido pela IEN, ressalta a importância de que os conhecimentos se-

jam de pertencimento exclusivo dos povos indígenas, a realização da consulta livre e informada às comunidades detentoras de conhecimento e que evitem universalizar o conhecimento TIK em termos eurocêntricos. Analisamos também a proposta dos "Protocolos Inuit Circumpolares para um Engajamento Equitativo e Ético", que abarca oito protocolos que devem ser empregados de maneira integrada. Destaca-se o item em que afirma a importância da presença dos povos tradicionais em todas as atividades e tomadas de decisão que se refiram a eles, sob o lema "Nada de nós sem nós", visando conter a cooptação dos conhecimentos.

A partir desses documentos e tendo em vista a necessidade de mais dispositivos de promoção de justiça que partam das comunidades tradicionais, reunimos, na última seção, as demandas apresentadas nos protocolos e em encontros de detentores de conhecimento no âmbito da UNFCCC. Consideramos que essas reivindicações poderiam ser agrupadas em três conjuntos de orientações. O primeiro compila determinações que objetivam gerar as condições de possibilidade para que o trabalho com ou para comunidades tradicionais seja planejado de forma respeitosa e pautada em seus princípios éticos. O segundo concentra as solicitações relacionadas à produção de materiais, projetos e políticas em grupos diversos que incluam ou impactem comunidades tradicionais. O terceiro grupo é constituído pelos pedidos de justiça material encontrados em nossa pesquisa, demandando a estruturação política ou o financiamento mais equitativos e voltados às necessidades das comunidades.

Ressaltamos que o recorte analítico do presente estudo, que visou analisar as propostas presentes em documentos disponíveis no repositório da UNFCCC produzidos por representações de comunidades indígenas na Plataforma, não consiste em um esforço exaustivo. Pelo contrário: esses documentos, embora extremamente relevantes, são complementados por esforços propositivos produzidos por outros grupos representantes dos interesses e necessidades de povos indígenas engajados em negociações climáticas. Nesse sentido, destaca-se o relatório produzido em 2023 pelo Grupo de Trabalho Internacional para Assuntos Indígenas (IWGIA, sigla em inglês), intitulado "Consolidating the rights of Indigenous Peoples in climate governance through the Local Communities and Indigenous Peoples Platform" (Consolidando os direitos dos povos indígenas na governança climática por meio da Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas, em tradução livre). Esse documento, elaborado por representantes indígenas e ativistas indigenistas que já integraram discussões na Plataforma, conta com uma seção de recomendações similares àquelas abordadas neste artigo e as extrapola – por exemplo, ressaltando procedimentos organizacionais que ampliariam o alcance das demandas dos povos representados, como a criação de plataformas regionais, nacionais e locais (Carmona et al, 2023). Dessa forma, esperamos, com o presente trabalho, integrar os pedidos e as demonstrações sobre a urgência da elaboração e adoção de um protocolo ético por parte da Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas.

AGRADECIMENTOS

Valéria agradece o apoio concedido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Victória agradece à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo apoio financeiro concedido por meio do processo nº E-26/201.812/2025 (310814).

REFERÊNCIAS

ACTION NETWORK. Indigenous Environmental Network. Action Network. Disponível em: https://actionnetwork.org/groups/indigenous-environmental-network. Acessado em 26 de agosto de 2025.

BASSEY, Nnimmo. Breaking the chains of Development**.** In: KOTHARI, Ashish. SALLEH, Ariel. ESCOBAR, Arturo. DEMARIA, Frederico. ACOSTA, Alberto. (eds.) *Pluriverse a Post development dictionary*. India: Tulika books, 2019.

BELFER, Ella. FORD, James. MAILLET, Michelle. ARAOS, Malcom. FLYNN, Melanie. Research Articles Pursuing an Indigenous Platform: Exploring Opportunities and Constraints for Indigenous Participation in the UNFCCC. *Global Environmental Politics* v. 19, n.1, February 2019.

BIGG, Shannon. LAKE, Osprey. GOLDTOOTH, Tom. Movement Rights, Women's Earth & Climate Action Network, Indigenous Environmental Network. 2017. Disponível em: https://www.ienearth.org/rights-based-law-for-systematic-change/. Acessado em 26 de agosto de 2025.

CARMONA, Rosario et al. *Consolidating the rights of Indigenous Peoples in climate governance through the Local Communities and Indigenous Peoples Platform.* Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), 2023. Disponível em: https://iwgia.org/en/resources/publications/5309-consolidating-rights-indigenous-peoples-climate-governance--local-communities-indigenous-peoples-platform.html. Acessado em 24 de março de 2026.

CARNEIRO, Sueli. *Dispositivo da Racialidade*. São Paulo: Editora Zahar, 2023.

CONNELL, Raewyn. *Southern theory: the global dynamics of knowledge in social science*. Austrália: Allen & Unwin, 2007.

DE LA CADENA, Marisol. Uncommoning Nature: Stories from the Anthropo-Not-Seen. In: HARVEY, Penny; KROHN-HANSEN, Christian; NUSTAD, Knut (eds.). *Anthropos and the Material*. Durham: Duke University Press, 2019.

DEPLEDGE, Joanna. The future of negotiations under the climate change COP: Implementation is not enough. *Dialogues on Climate Change*, V.1, n.1, p.12-17. 2024.

FERDINAND, Malcom. U*ma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho.* São Paulo: Editora UBU. 2023.

GIANNINI, Luisa. RIOS FIGUEIRA, Rickson. DA SILVA OLIVEIRA, Reinaldo. Saberes indígenas e mudanças climáticas: A incorporação dos conhecimentos tradicionais como pressuposto para a justiça climática. *Textos e Debates,* v. 29, n. 02, 2023.

GOLDTOOTH et al. Indigenous Resistance Against Carbon. Washington: Oil Change International, 2021. Disponível em: https://oilchange.org/wp-content/uploads/2021/08/indigenous_resist_report_FINAL.pdf. Acessado em 26 de agosto de 2025.

HAVERKAMP, J. The de/coloniality of global climate governance and indigenous politics within the UNFCCC. In: Sultana, Farhana (eds.). *Confronting Climate Coloniality: Decolonizing Pathways for Climate Justice.* London: Routledge, 2025.

HERRERO, Yayo. Economia ecológica e economia feminista: um diálogo necessário. In: ISLA, Ana. NOBRE, Miriam. MORENO, Renata. IYUSUKA, Sheyla. HERRERO, Yayo (eds.) *Economia Feminista e ecológica: Resistências e retomadas de corpos e territórios.* São Paulo: SOF Sempreviva Organização Feminista, 2020.

INDIGENOUS ENVIRONMENTAL NETWORK. Ethical Protocol for the Protection and Use of Traditional Indigenous Knowledge. Indigenous Environmental Network. 2023. Disponível em: https://lcipp.unfccc.int/sites/default/files/2025-06/sub%20IEN%20to%20FWG%20Ethical.pdf. Acessado em 26 de agosto de 2025.

INDIGENOUS ENVIRONMENTAL NETWORK. Call for public input: A6.4-SB009-A01 (methodologies) or A6.4-SB009-A02 (removals). UNFCCC. 15 abr. 2024. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/SB11_call_for_input_Indigenous%20Environmental%20Network.pdf. Acessado em 26 de agosto de 2025.

INUIT CIRCUMPOLAR COUNCIL. Circumpolar Inuit Protocols for Equitable and Ethical Engagement. Inuit Circumpolar Council. 2022. Disponível em https://lcipp.unfccc.int/sites/default/files/2025-06/EEE-Protocols-LR-WEB.pdf. Acessado em 26 de agosto de 2025.

KRENAK, Ailton. *Ideias para Adiar o Fim do Mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LCIPP. Second Annual Gathering of Knowledge Holders. Relatório. 2022. Disponível em: tps://lcipp.unfccc.int/sites/default/files/2023-12/Co-Leads%20Summary%20of%20LCIPP%20Annual%20Gathering%20of%20Knowledge%20Holders.pdf. Acessado em 28 de agosto de 2025.

LCIPP. Third Annual Gathering of Knowledge Holders. Relatório. 2023. Disponível em: https://lcipp.unfccc.int/sites/default/files/2024-11/Third%20Annual%20Gathering%20of%20Knowledge%20Holders%20at%20COP%2028-Co-Leads%20Summary%20Report.pdf Acessado em 28 de agosto de 2025.

LCIPP. Baku Workplan. Relatório. 2024. Disponível em: https://lcipp.unfccc.int/sites/default/files/2024-12/Baku_Workplan_of_the_Local_Communities_and_Indigenous_Peoples_Platform.pdf. Acessado em 28 de agosto de 2025.

LCIPP. Overview. 2025. Disponível em: https://lcipp.unfccc.int/lcipp-background/overview. Acessado em 28 de agosto de 2025.

LÓPEZ-RIVERA, Andrés. Diversifying Boundary Organizations: The Making of a Global Platform for Indigenous (and Local) Knowledge in the UNFCCC. *Global Environmental Politics* v. 23 n. 4, 2023.

MIGNOLO, Walter. *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidade, logica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Argentina: Ediciones del signo, 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA CLIMÁTICA. Povos e comunidades tradicionais. Online. Disponível em: https://www.gov.br/mma/acl_users/credentials_cookie_auth/require_login?came_from=https%3A//www.gov.br/mma/pt-br/composicao/snpct/pdpct/povos-e-comunidades-tradicionais . Acessado em 28 de agosto de 2025.

ONU. *The Paris Agreement*. 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf. Acessado em 28 de agosto de 2025.

ROJAS, Cristina. International Political Economy/Development Otherwise. *Globalizations.* no. 4, vol. 4, pp. 573-587. 2007.

RAMMÊ, Rogério Santos. A política da Justiça Climática: Conjugando riscos, vulnerabilidades e injustiças decorrentes das mudanças climáticas. *Revista de Direito Ambiental*. Vol. 65, 15p. 2012.

SHIVA, Vandana. *Monoculturas da Mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia*. São Paulo: Gaia, 2002.

TUHIWAI SMITH, Linda. *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. Londres: Zed Books, 2012.

UNESCO. Indigenous people. Glossary. Online. Disponível em: https://whc.unesco.org/en/glossary/275. Acessado em 03 de abril de 2026.

UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. New York: United Nations, 9 May 1992. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf. Acessado em 23 de julho de 2026.

UNFCCC. *Best practices and available tools for the use of indigenous and traditional knowledge and practices for adaptation, and the application of gender-sensitive approaches and tools for understanding and assessing impacts, vulnerability and adaptation to climate change*. Technical paper (FCCC/TP/2013/11). 31 out. 2013. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/2013/tp/11.pdf. Acessado em 28 de agosto de 2025.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.19472

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Da negação à liderança: contrastes nos argumentos da Política Externa Brasileira de Bolsonaro (2019) e Lula (2023) sobre temas de clima e meio ambiente

Miriam Gomes Saraiva
Universidade Estados do Rio de Janeiro (UERJ)
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Email: miriamsaraiva@uerj.br
Orcid: http://orcid.org/0000-0001-8212-5509

Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis
Universidade Estados do Rio de Janeiro (UERJ)
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Email: paula.reis@msn.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-6458-5966

Thayane Queiroz S. de Jesus
Universidade Estados do Rio de Janeiro (UERJ)
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Email: tthayanequeiroz@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0824-8783

Resumo: A política externa brasileira sofreu inflexões na agenda ambiental com a transição do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) para o de Lula da Silva (2023-atual). Partindo do pressuposto de que essa

alternância gerou uma reorientação na inserção internacional do país, o artigo investiga como as visões de mundo dos presidentes e suas respectivas coalizões de apoio se refletem nos discursos oficiais sobre clima e meio ambiente. A hipótese central é que mudanças no perfil ideológico do chefe do Executivo e nas alianças políticas afetam a retórica e os compromissos ambientais do Brasil. Realiza uma análise de conteúdo dos discursos proferidos no primeiro ano de mandato de ambos os presidentes, utilizando o software NVivo. Os resultados indicam que a alternância de governo gerou mudanças no vocabulário político, na ênfase temática e no enquadramento discursivo da política externa ambiental brasileira, refletindo a disputa entre projetos ideológicos distintos de inserção internacional.

Palavras-chave: Política externa brasileira; agenda ambiental e climática; mudanças em política externa.

From denial to leadership: Contrasts in the Brazilian Foreign Policy Arguments of Bolsonaro (2019) and Lula (2023) on Climate and the Environment issues

Abstract: Brazilian foreign policy underwent changes in its environmental agenda with the transition from the government of Jair Bolsonaro (2019-2022) to that of Lula da Silva' third term (2023-present). Assuming this change has reoriented the country's international position, this article investigates how the worldviews of the presidents and their respective support coalitions are reflected in official discourse on climate and the environment. The central hypothesis is that changes in the ideological profile of the head of the executive branch and in political alliances affect Brazil's environmental rhetoric and commitments. It performs a content analysis of the speeches delivered in the first year of both presidents' terms, using NVivo software. The results indicate that the change in government led to changes in political vocabulary, thematic emphasis, and the discursive framing of Brazilian environmental foreign policy, reflecting the dispute between different ideological projects of international integration.

Keywords: Brazilian foreign policy; environmental and climate agenda; foreign policy shifts.

De la negación al liderazgo: Contrastes en los argumentos de política exterior brasileña de Bolsonaro (2019) y Lula (2023) sobre cuestiones de clima y medio ambiente

Resumen: La política exterior brasileña ha experimentado cambios en la agenda medioambiental con la transición del gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022) al de Lula da Silva (2023-actualidad). Partiendo de la premisa de que este cambio generó una reorientación en la inserción internacional del país, el artículo investiga cómo las visiones del mundo de los presidentes y sus respectivas coaliciones de apoyo se reflejan en los discursos oficiales sobre el clima y el medio ambiente. La hipótesis central es que los cambios en el perfil ideológico del jefe del Ejecutivo y en las alianzas políticas afectan a la retórica y los compromisos medioambientales de Brasil. Se realiza un análisis de contenido de los discursos pronun-

ciados durante el primer año de mandato de ambos presidentes, utilizando el software NVivo. Los resultados indican que el cambio de gobierno generó cambios en el vocabulario político, el énfasis temático y el marco discursivo de la política exterior ambiental brasileña, lo que refleja la disputa entre distintos proyectos ideológicos de inserción internacional.

Palabras clave: Política exterior brasileña; agenda ambiental y climática; cambios en política exterior.

Recebido em:16/01/2025
Aceito em: 19/02/2026

INTRODUÇÃO

O enfrentamento às crises climática e ambiental figura entre os principais desafios contemporâneos e ocupa posição central na política externa brasileira. Embora a tradição diplomática brasileira tenha consolidado a imagem de continuidade e estabilidade, estudos recentes indicam que inflexões significativas na diplomacia podem emergir da atuação presidencial e das dinâmicas político-ideacionais domésticas. A partir da redemocratização, essas variações tornaram-se mais visíveis, refletindo-se em distintas abordagens por parte dos líderes e em uma crescente atenção acadêmica à formulação da política externa como política pública – marcada por disputas internas, ideias concorrentes e coalizões políticas heterogêneas (Milani; Pinheiro, 2013).

As mudanças mais bruscas na política externa brasileira aconteceram durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) e, posteriormente, ocorrendo outra modificação significativa com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atual) à presidência, com um retorno dos princípios mais consolidados na política externa brasileira anterior ao período de Bolsonaro. Estas mudanças tensionam o discurso de continuidade e a ideia de política externa como política de Estado, ao destacar sua dimensão de política pública[1]. A alternância de poder em regime democrático, em que preferências políticas divergentes afloram, frequentemente agrega ao universo da política externa novos atores, ideias e visões de mundo e, portanto, novas diretrizes, agendas e práticas.

Este artigo visa compreender as mudanças ocorridas na agenda ambiental da política externa brasileira, do governo Bolsonaro ao governo Lula, com foco nos mecanismos que as geraram e na forma como os presidentes as mencionaram em seus discursos do primeiro ano de mandato. Acredita-se que os momentos iniciais de um governo constituem uma janela analítica privilegiada, na qual se projetam sinais inaugurais de orientação internacional relativamente livres de acomodações político-burocráticas. Por esta razão, neste artigo a identificação da política externa de Lula teve como base o primeiro ano de mandato de Lula, comparando-o ao primeiro ano de gestão de Bolsonaro.

Como método, o artigo adotou a política externa comparada, complementada por análise de conteúdo. Como fonte, foram selecionados discursos oficiais na posse presidencial, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e nas Conferências das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Adicionalmente, foram selecionadas matérias de jornais e, no primeiro ano do governo de Lula, artigos de opinião de pesquisadores (Saraiva; Reis, 2023; Hirst, 2023), centrados em temas em que a mudança é evidente.

1 Embora exista a dimensão da política externa como política de Estado, a alternância de governo em ambiente de forte polarização fortalece a dimensão de politics da política externa em detrimento dos objetivos de longo prazo.

Para o governo de Bolsonaro, foram selecionadas obras acadêmicas sobre política e populismo (Casarões; Saraiva, 2023; Casarões; Farias, 2021; Saraiva; Albuquerque, 2022). A codificação adotada foi mista: quantitativa, com foco na frequência das palavras, e qualitativa, com base em eixos comparativos detalhados na quarta seção do trabalho.

A partir da compreensão de que a alternância de governo, em um regime democrático presidencialista, gera forte potencial de mudança nas políticas externas, identificamos, nos casos analisados, como causas das mudanças as ideologias, as visões de mundo e os atores domésticos que sustentam o governo. A hipótese central do artigo é que mudanças no perfil ideológico do chefe do Executivo e nas alianças políticas domésticas impactam diretamente a retórica e os compromissos ambientais do Brasil nas arenas internacionais.

Para dar conta de seu objetivo, além desta introdução, o texto possui mais quatro seções e a conclusão. A segunda seção dedica-se à explicação da área de política externa, com foco na Política Externa Comparada e na concepção de mudança e de ideias na política externa. A terceira seção apresenta os fatores explicativos relacionados às ideias de política externa de ambos os governantes e de seus respectivos apoiadores. Na quarta seção, apresentamos a explicação metodológica da análise de conteúdo aplicada às fontes selecionadas. Na quinta seção, analisamos e comparamos os discursos selecionados dos governos Lula e Bolsonaro, com foco em temas climáticos e ambientais. Ao final, apresentamos nossa conclusão.

COMPARAÇÕES, IDEIAS E MUDANÇAS EM POLÍTICA EXTERNA

A política externa tem natureza particular: agrega características de política de Estado e de política pública e, como tal, está sujeita a dinâmicas domésticas, disputas ideacionais e influência de coalizões de apoio (Milani, 2015). Essa abordagem, característica da Análise de Política Externa (APE), valoriza o papel de líderes, instituições e contextos internos na definição de agendas internacionais, reforçando a importância de observar como atores percebem, interpretam e moldam o ambiente global (Hudson, 2005; Alden; Aran, 2012).

A escolha pela Política Externa Comparada como método para analisarmos as mudanças segue a visão de Sartori (1994), segundo a qual a comparação fornece ao pesquisador a chave para compreender, explicar e interpretar. Sartori (1994) entende que a ideia de comparação é intrínseca ao processo de construção científica, ocorrendo, por vezes, implicitamente. No caso específico deste artigo, a comparação foi desenvolvida explicitamente, como mecanismo de análise e de compreensão de momentos de mudança na política externa brasileira.

Lijphart (1971) destaca o método comparativo como uma estratégia para identificar relações empíricas entre variáveis e avançar na investigação científica. Contudo, Sartori (1994) adverte que as comparações exigem cautela, especialmente na definição dos objetos de estudo.

CC BY NC SA

Ele distingue duas abordagens: sistemas mais semelhantes, nos quais unidades compartilham muitas variáveis, com foco nas poucas que diferem; e sistemas mais diferentes, que, apesar das discrepâncias, compartilham um fenômeno comum, objeto principal da investigação.

Os dois governos aqui comparados pertencem ao mesmo país e são subsequentes, agindo, portanto, dentro do mesmo sistema legal e institucional. No entanto, apresentam grandes divergências em áreas como a ambiental. Se enquadram, portanto, em situações semelhantes na origem com diferenças a serem detectadas (Sartori, 1994).

Embora haja diversos modelos interpretativos sobre mudança em política externa, optamos pela sistematização desenvolvida por Hermann (1990), que tipifica a mudança em um gradiente de quatro tipos: ajuste; mudança de programa ou de estratégia; mudança de metas ou de objetivos; e mudança de inserção internacional. Tanto com a chegada de Bolsonaro ao poder, em 2019, quanto com o retorno de Lula à presidência, em 2023, observam-se mudanças significativas na inserção internacional do Brasil. Enquanto o primeiro promoveu rupturas em relação aos posicionamentos tradicionais da política externa brasileira, o segundo buscou resgatar diretrizes de seus mandatos anteriores e da tradição diplomática nacional (Saraiva; Reis, 2023).

Duas variáveis internas são centrais para explicar essas transformações: a ideologia presidencial e a composição das coalizões domésticas. A primeira refere-se ao nível individual e informa como a liderança percebe o cenário internacional e define as prioridades. Já a segunda opera nos planos estatal e institucional, envolvendo partidos, burocracias, grupos econômicos e a sociedade civil. Nesse sentido, Rodrigues, Urdinez e Oliveira (2019) ressaltam que a alternância de poder pode provocar mudanças na política externa, especialmente quando partidos ascendentes carregam projetos distintos dos anteriores, contando com o respaldo de novos atores sociais e institucionais que pressionam por reorientações na agenda internacional.

A ideia de que as orientações internacionais de um governo são moldadas por sistemas de crenças compartilhados entre líderes e suas coalizões políticas é central neste trabalho. Para Goldstein e Keohane (1993), as ideias funcionam como mapas cognitivos que orientam os atores na interpretação da realidade e na definição de estratégias. Tais ideias podem se manifestar em distintas camadas: crenças de princípio, associadas a valores normativos sobre justiça e legitimidade de um indivíduo ou grupo; crenças causais, que organizam percepções sobre relações de causa e efeito; e visões de mundo mais amplas, enraizadas em contextos culturais e históricos, que estruturam a forma como riscos, oportunidades e identidade nacional são percebidos.

Essas diferentes camadas ajudam a compreender por que governos sustentados por compromissos ideológicos e por bases políticas distintas elaboram diagnósticos contrastantes, ou mesmo excludentes, diante de um mesmo desafio, como a crise climática e ambiental. Enquanto algumas lideranças podem reconhecer o tema como uma urgência global e arti-

cular respostas cooperativas, outras o reconfiguram como uma ameaça à soberania nacional ou sequer o enquadram como prioridade. No caso brasileiro, os governos historicamente se sustentam por meio de coalizões de apoio compostas por diferentes atores, e os presidentes, por sua vez, têm a prerrogativa constitucional de definir a política externa, detendo influência direta sobre sua formulação.

No plano discursivo, essas disputas de sentido tendem a cristalizar-se em momentos de alta visibilidade simbólica, como discursos de posse, pronunciamentos na AGNU ou participações em COPs. Nesses fóruns, os presidentes não apenas anunciam diretrizes e compromissos, mas também constroem narrativas, enquadram ameaças, definem parceiros estratégicos e projetam uma identidade internacional para o Brasil.

FATORES EXPLICATIVOS DA POLÍTICA EXTERNA POPULISTA[2] DE JAIR BOLSONARO E DA POLÍTICA EXTERNA AUTONOMISTA DE LULA III

A transição entre os governos de Bolsonaro e Lula ocorreu em um cenário internacional marcado pelo enfraquecimento do multilateralismo, pelo fortalecimento de lideranças populistas e pelo recrudescimento das tensões geopolíticas, agravadas pela guerra na Ucrânia. Apesar dessa relativa similaridade no ambiente sistêmico, os contextos internos eram contrastantes. Bolsonaro conduziu sua política econômica com base no liberalismo, ao escolher Paulo Guedes para ministro da Economia. Lula assumiu após a pandemia e buscou articular liberalismo e desenvolvimentismo, com foco na redução das desigualdades sociais e na recuperação do protagonismo estatal.

Nesse quadro, a principal inflexão entre os dois governos manifestou-se no plano doméstico, especialmente no tocante às ideias predominantes e às coalizões políticas de apoio a cada presidente. Esses dois elementos, considerados variáveis internas conjunturais na tipologia de Breuning (2007), operam, respectivamente, nos níveis individual (ideologia do líder) e estatal (base política e institucional). Na seção a seguir, esses fatores explicativos serão detalhados, preparando o terreno para a análise discursiva comparada desenvolvida na quarta parte do trabalho.

2 A classificação da política externa de Jair Bolsonaro como populista se baseia nas definições de Guimarães e Silva (2020), Casarões e Saraiva (2021), Casarões e Farias (2021) e Wehner (2022).

CC BY NC SA

Ideias e visões de mundo

Desde os anos 1990, a diplomacia brasileira divide-se em duas correntes de pensamento: institucionalistas e autonomistas (Saraiva, 2010). Os institucionalistas, associados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), previam uma liberalização relativa da economia. No plano internacional, defendiam o apoio aos regimes internacionais da ordem liberal vigente e os percebiam como uma estrutura capaz de beneficiar o país. Os autonomistas preferiam a articulação brasileira com países do Sul Global, emergentes ou de menores recursos, com vistas a equilibrar o poder das potências ocidentais, mas sem confrontos diretos. Essa perspectiva sugeria a adaptação das normas internacionais em favor do Brasil.

Apesar das diferenças entre as correntes, a atuação internacional do Brasil manteve relativa continuidade em objetivos e, muitas vezes, estratégias. Ambas as correntes compartilhavam a preferência por soluções multilaterais, a valorização das organizações internacionais, a defesa da solução pacífica de controvérsias e da não intervenção, além da importância da eficiência e da tradição diplomática brasileira.

A política externa de Bolsonaro não seguiu nenhuma destas duas correntes. Teve como mapa cognitivo ideias como o "antiglobalismo" e o conservadorismo, rompendo com a prevalência do pragmatismo[3] e a imagem cooperativa do Brasil a nível internacional. Casarões e Saraiva (2021) destacam o nacionalismo religioso, o anticomunismo e o "antiglobalismo" como o cimento ideológico da política bolsonarista.

O nacionalismo religioso, conforme Casarões (2020), caracteriza-se por condicionar o pertencimento do indivíduo a uma determinada sociedade à escolha de uma religião ou crença específica. Na política externa, atém-se a preceitos morais, condenando visões de mundo contrárias, em uma lógica confrontativa. A narrativa do conservadorismo de costumes, que se reporta a um Ocidente idealizado, informou a defesa de valores como a família e a vida desde a gestação pela política externa brasileira, o que agradou lideranças conservadoras cristãs apoiadoras de Bolsonaro (Belém Lopes; Carvalho, 2020).

Do mesmo modo, o anticomunismo funcionou como recurso estratégico para mobilizar a militância bolsonarista e atender aos interesses de grupos domésticos específicos. Em seu discurso na AGNU, por exemplo, Bolsonaro caracteriza o Foro de São Paulo como organização criminosa, em uma espécie de cruzada contra o "marxismo cultural" global e governos de esquerda, como Cuba e Venezuela (Casarões; Saraiva, 2021).

Já o "antiglobalismo", nos termos de Araújo (2017), afirma que a civilização ocidental está ameaçada por projetos de poder conduzidos pelo aparato burocrático de instituições

3 Em consonância com a definição de Gardini (2011) de política externa pragmática.

multilaterais. Essa burocracia, segundo o chanceler de Bolsonaro, representaria uma elite internacional avessa aos valores nacionais. Assim sendo, Araújo (2019) defendia o engajamento do Brasil no combate ao "globalismo", com o intuito de proteger também os "valores ocidentais" tradicionais.

Em matéria ambiental, esse "antiglobalismo" se expressou no "anticlimatismo", segundo o qual países e líderes estrangeiros fariam uso alarmista da mudança climática para perseguir objetivos políticos e minar a soberania de Estados como o Brasil (Orte, 2019). Na ótica de Araújo (2019, s.p.), o "climatismo" pretende acabar com "o debate democrático político normal", ao legitimar medidas excepcionais que incluem a invasão a países, por razões ambientais, e a imposição de um "controle socialista da economia".

Compreendidos como instrumentos de dominação geopolítica, os temas ambientais foram vistos com desconfiança ou rejeição pelo governo Bolsonaro, o qual teve Ricardo Salles na chefia da pasta de Meio Ambiente, entre 2019 e 2021. Salles teve uma gestão polêmica, marcada pela defesa da flexibilização das normas ambientais. Sua saída do Ministério ocorreu após ser investigado pela Polícia Federal por suspeita de facilitação de esquema internacional de exportação ilegal de madeira (Franco; Miguel, 2022).

A ascensão de Lula redefiniu o mapa cognitivo e a visão de mundo do *policymaking* da política externa. Lula colocou expoentes da corrente autonomista nos principais cargos, como o ex-chanceler Celso Amorim, hoje assessor da presidência em assuntos internacionais. Para os autonomistas, a construção de uma liderança brasileira na região fortalece um bloco de poder capaz de impulsionar o Brasil como potência global. No campo econômico, tal grupo alinha-se às ideias desenvolvimentistas (Saraiva, 2010).

Somada à visão dos autonomistas, a tradição internacionalista do Partido dos Trabalhadores (PT)[4] é marcada pela defesa de uma política externa voltada à América Latina e à integração regional. A contribuição do país para a diminuição das tensões internacionais e a construção de um mundo mais equilibrado também compõem tal repertório (Saraiva, 2010). Além de ter estruturado seu mapa cognitivo a partir dessas duas vertentes, o presidente Lula demonstra preocupação particular com o combate à fome e à pobreza no mundo[5].

Nas gestões anteriores de Lula, a agenda ambiental foi marcada por avanços e ambivalências. Entre 2004 e 2010, o Brasil reduziu em 55% suas emissões de gases de efeito estufa, consolidando sua transição de um país com altas taxas de desmatamento para referência no controle de emissões e em políticas climáticas entre os países em desenvolvimento (Viola;

4 Sobre o PT e a política externa do primeiro mandato de Lula ver Saraiva (2010).

5 Cabe destacar que o Brasil foi o indutor da criação da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no G20 em 2024, saiu do Mapa da Fome em 2025, e, como explica Gomes (2016), o combate à fome no mundo é uma ideia já presente nos discursos de Lula antes de seu primeiro mandato.

CC BY NC SA

Franchini, 2022). Em 2009, foi sancionada a lei que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, que incluiu o compromisso voluntário de mitigação apresentado pelo Brasil na COP 15. Esse marco destacou o protagonismo ambiental dos governos de Lula.

Por outro lado, Viola e Franchini (2022, p. 153) destacam ações do período que impactaram negativamente a intensidade de carbono da economia brasileira: o apoio governamental à expansão de empresas petrolíferas, o aumento de subsídios aos preços da gasolina, a expansão subsidiada da frota de automóveis e os alívios concedidos ao setor manufatureiro, sem condicionalidades de eficiência energética.

Ao renomear a ambientalista Marina da Silva à ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima em seu terceiro mandato, Lula deu mostras do desejo de recuperar as credenciais brasileiras no tema. Outra sinalização de contraste com a gestão de Bolsonaro foi a criação do Ministério dos Povos Indígenas. Em 100 dias de governo em 2023, Lula buscou não só reconstruir a arquitetura estatal erodida pelo governo anterior, incluindo instâncias de participação social, mas transversalizar a agenda climática entre as distintas pastas ministeriais (Oliveira, 2023).

Atores do processo decisório e base de apoio do presidente

O mandato de Bolsonaro refletiu uma mudança nas forças políticas internas, com impacto no processo decisório. O governo aglutinou diferentes setores, que buscavam influenciar a agenda de política externa. A articulação entre eles, no entanto, era instável e se deu apenas em torno da figura presidencial e das expectativas em relação à nova administração. Essa divisão de grupos repercutiu na política externa e no processo de policymaking (Saraiva; Albuquerque, 2022).

O novo ideário da política externa bolsonarista veio acompanhado do esvaziamento da corporação diplomática, identificada pelo novo governo como propagadora do "globalismo" (Pinheiro; Santos, 2022). O desmonte do Itamaraty e de sua burocracia foi condição necessária para mudanças tanto na política externa quanto no processo decisório, o que abalou os alicerces institucionais do Ministério e comprometeu suas capacidades (idem, p.7).

Com a chancelaria sofrendo desestruturação, a formulação e a implementação de política externa ficaram sujeitas à competição entre burocracias, personalidades e grupos autônomos com influência sobre o governo (Saraiva; Albuquerque, 2022). Ou seja, conforme o Itamaraty deixava de canalizar interesses segmentados da política externa, uma de suas funções centrais, abria-se espaço para que grupos apoiadores do presidente buscassem influir na agenda diplomática e instrumentalizar temas internacionais na arena doméstica.

CC BY NC SA

A base de apoio ao governo e a perspectiva de atender às suas demandas influenciaram as ações externas do período. Entre os grupos que a compuseram, destacavam-se os evangélicos, defensores de uma política externa conservadora, impactando votos em fóruns como o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU); exportadores de commodities, interessados em boas relações com países árabes e China, com forte influência no Ministério da Agricultura; e os liberais, no Ministério da Economia, que defendiam acordos de livre comércio e a adesão do Brasil à OCDE (Saraiva; Albuquerque, 2022).

Na arena ambiental, o agronegócio assumia papel central, ainda que de forma não homogênea: enquanto parcelas do setor defendiam a conformidade às normas internacionais de proteção ambiental, visando à competitividade externa (Gonçalves; Madureira, 2023), outras convergiam, no plano político e narrativo, com um complexo agro extrativo mais amplo, associado à grilagem de terras, ao garimpo e a segmentos da exploração madeireira. O peso político desses atores, bem como suas conexões no Congresso Nacional, dificultava o desempenho do Brasil em negociações climáticas e ambientais. Somavam-se a esse quadro grupos antiglobalistas e negacionistas, que repudiavam as organizações multilaterais e foram responsáveis pela aproximação do Brasil a outros governos de extrema direita (Saraiva; Albuquerque, 2022).

Dada a pluralidade de atores com poder de barganha e capacidade de exercer influência, a condução da política externa do período Bolsonaro provocou divergências, reações e acomodações de diferentes intensidades no âmbito doméstico (Saraiva; Silva, 2019), o que representou a politização da política externa e ruídos na imagem internacional do Brasil. As parcerias externas do país foram reconfiguradas conforme preferência do presidente Bolsonaro por governos e líderes específicos, em vez de Estados, o que impactou as dimensões bilaterais, regionais e multilaterais das relações exteriores do país.

Na área de meio ambiente e clima, Bolsonaro implementou uma política interna que fragilizou órgãos de proteção ambiental (Viola; Franchini, 2022). Em seu primeiro ano de governo, o desmatamento na Amazônia registrou aumento de 85% (Human Rights Watch, 2020). Durante a campanha eleitoral, Bolsonaro chegou a sinalizar que retiraria o Brasil do Acordo de Paris (Agência Brasil, 2018a), ideia que declinou ao assumir o governo, devido aos custos a pagar. De toda forma, retirou a candidatura brasileira para sediar a COP 25 em 2019 (Agência Brasil, 2018b).

Nas relações bilaterais, o desempenho ambiental do governo gerou tensões com parceiros tradicionais. O principal conflito ocorreu com a França, após o presidente Emmanuel Macron criticar o aumento do desmatamento e das queimadas na Amazônia no G7. Em resposta, Bolsonaro proferiu ataques pessoais, intensificando o embate (BBC, 2019). Noruega e Alemanha congelaram repasses ao Fundo Amazônia, em reação a mudanças que buscavam reduzir o papel da sociedade civil no processo decisório do Fundo (Andrade, 2019).

A partir de 2021, a política externa bolsonarista passou por mudanças com o chanceler Carlos França, outro embaixador de carreira, à frente do Itamaraty. Ele buscou reduzir atritos com parceiros tradicionais, resgatar a centralidade do ministério e trazer previsibilidade ao comportamento externo do Brasil, enfraquecendo o "antiglobalismo" e o conservadorismo nos discursos oficiais. A política externa, no entanto, permaneceu ambígua, marcada pela inércia e com baixo perfil até as eleições presidenciais.

Quanto ao governo Lula, as mudanças na política externa brasileira modificando as perspectivas de Bolsonaro que tinham sido implementadas, podem ser atribuídas à influência do presidente na sua formulação, em articulação com integrantes de sua equipe, principalmente Celso Amorim; o reforço dado ao Itamaraty; além de outros atores relevantes, como o PT e seus apoiadores no Poder Legislativo e na sociedade civil.

A base de apoio do governo Lula é composta pelo PT (que tem uma visão estruturada de política externa brasileira), movimentos sociais e segmentos progressistas da sociedade civil, que foram relevantes em mandatos anteriores. Entre os atores econômicos, a Confederação Nacional da Indústria, embora neutra na eleição, procurou dialogar com o novo governo. A FIESP, por sua vez, demonstrou apoio à reindustrialização e ao papel do BNDES na indução do desenvolvimento nacional (Botão, 2023).

Em matéria ambiental, o apoio de Marina Silva tornou o programa de governo de Lula "o mais verde" entre os presidenciáveis de 2022, ao ampliar os compromissos socioambientais do petista de três para 13, com destaque para o desmatamento zero (Observatório do Clima, 2022). Em contraste com decretos de Bolsonaro que enfraqueceram ou extinguiram a participação social em conselhos ambientais (Manzano, 2020), a gestão Lula buscou restabelecer esse diálogo, iniciado ainda no Gabinete de Transição Governamental (2022), cujo relatório indica a contribuição da sociedade civil com propostas e análises ao Grupo de Trabalho de Meio Ambiente, entre outros.

Nesse sentido, é possível afirmar que Lula iniciou seu mandato com o apoio da sociedade civil e de movimentos ambientalistas antes hostilizados pela gestão Bolsonaro. Durante sua agenda oficial na COP 28 de 2023, realizada em Dubai, Lula reuniu-se com 135 organismos da sociedade civil, representados por porta-vozes dos povos indígenas e quilombolas, da juventude brasileira e da comunidade científica (Agência Brasil, 2023). Esses mesmos atores, todavia, acompanham as contradições que a nova gestão passou a apresentar na área energética, haja vista a agregação do Brasil à OPEP+ e a intencionada exploração de petróleo no Foz do Amazonas pela Petrobras (Anjos, 2023).

Fruto da alteração de forças políticas apoiadoras do presidente, que compuseram sua equipe, e dos atores com influência sobre a política externa, como o PT e seus aliados no Legislativo e na sociedade civil, o retorno de Lula à presidência levou a uma mudança de inserção

internacional do país (Saraiva; Reis, 2023). Significou, também, a volta da corrente autonomista aos principais cargos do Itamaraty.

Com foco na revisão da ordem internacional e no ativismo brasileiro, Lula buscou recolocar o Brasil nos grandes temas globais. Como uma potência em ascensão, o país deveria demonstrar, novamente, interesse em discussões para além de seus objetivos imediatos. As propostas de reforma da ONU, especialmente do Conselho de Segurança, retornaram à agenda de política externa.

Desde sua posse, Lula resgatou princípios que marcaram seus primeiros mandatos. O Itamaraty orientou a mudança de votos da delegação brasileira no Conselho de Direitos Humanos da ONU; retomou as negociações sobre meio ambiente com base nas credenciais brasileiras; e reaproximou politicamente o Brasil da China, superando atritos criados na gestão Bolsonaro. No G20 e sem antagonismos com os Estados Unidos de Biden e os países europeus, o governo Lula defendeu a estruturação de uma governança global que combatesse a fome e as limitações dos países mais pobres (Cravo, 2023).

Em matéria ambiental, Lula reaproximou a posição brasileira de parceiros externos. Internamente, implementou uma política de proteção ambiental e recompôs o Fundo Amazônia com recursos da Alemanha, Noruega e outros parceiros. Ainda em 2022, Lula participou da COP 27 como presidente eleito, defendendo uma estrutura de governança global para enfrentar a mudança climática. Na COP 28, em 2023, citou a desigualdade climática e cobrou compromisso dos líderes internacionais. Lançada a candidatura, o país garantiu a realização da COP 30, em 2025, em Belém do Pará.

ANÁLISE DE CONTEÚDO

A análise de conteúdo é um método interpretativo que visa extrair significados de textos, sejam escritos ou orais, com o objetivo de compreendê-los em profundidade. Tal abordagem permite desconstruir o texto por meio da codificação de categorias, da análise de frequências e de inferências baseadas em critérios definidos pelo(a) pesquisador(a). Neste estudo, foram selecionadas três modalidades discursivas por governo, todas proferidas no primeiro ano de mandato: o discurso de posse, o discurso de abertura da AGNU e o discurso brasileiro nas COPs da Convenção do Clima. Embora o pronunciamento do Brasil na COP 25, durante o governo Bolsonaro, tenha sido feito por seu ministro do Meio Ambiente, a decisão de delegar a fala é entendida como parte da postura governamental e, por isso, o discurso foi incluído no corpus analisado.

A análise de conteúdo foi realizada em duas frentes articuladas: quantitativa e qualitativa. No plano quantitativo, utilizamos o software NVivo para contabilizar os cinco termos mais

recorrentes em cada discurso, independentemente de sua vinculação temática, a fim de captar os vocábulos centrais mobilizados por cada governo e mapear as prioridades discursivas gerais de cada momento. A partir disso, geramos nuvens de palavras.

Após, executamos uma busca de frequência com base em comando booleano, rastreando os seguintes termos do campo ambiental e variações: clima OR climático OR ambiental OR Amazônia OR amazônico OR sustentável OR sustentabilidade OR indígena OR indígenas OR carbono OR descarbonização OR emissões OR justiça OR justiça climática OR cooperação OR multilateralismo OR soberania OR NDC OR desmatamento OR floresta OR bioma OR desenvolvimento sustentável.

No plano qualitativo, a análise interpretativa culminou em tabelas comparativas dos discursos proferidos em formalidades equivalentes, com base em três eixos: 1) a presença (ou não) das palavras do campo ambiental selecionadas para análise; 2) a postura do Brasil na governança climática e ambiental, ponto que, nos discursos de posse presidencial, foi substituído por propostas mais amplas para as relações internacionais do país; 3) e os objetivos brasileiros anunciados em matéria de clima e meio ambiente e/ou ações concretas implementadas.

Quando pertinente, complementamos tais tabelas com um quarto elemento, referente a particularidades identificadas nos discursos. Entre essas particularidades, destaca-se o tratamento dispensado pelos governos Bolsonaro e Lula aos povos originários, nos discursos examinados.

As três modalidades discursivas foram analisadas separadamente para respeitar suas especificidades retóricas e institucionais: o discurso de posse revela prioridades e valores centrais dos novos governos; a fala na AGNU projeta a identidade nacional diante do sistema internacional; e o discurso da COP posiciona o Brasil no principal fórum global sobre mudanças climáticas. Essa distinção possibilitou observar como as ideias e coalizões de apoio se expressam em contextos diferentes de fala, reforçando ou ajustando os enquadramentos ambientais de cada governo.

COMPARANDO OS DISCURSOS

Analisando comparativamente os discursos selecionados, utilizamos o software NVivo para contabilizar os termos mais recorrentes[6] e rastrear a presença de vocábulos relacionados à agenda ambiental e climática. O objetivo foi mapear padrões lexicais e avaliar a centralidade atribuída ao tema por cada presidente em diferentes contextos discursivos.

6 Elementos como conectivos, artigos, preposições e advérbios foram excluídos na produção das nuvens de palavras e na análise de frequência, com o objetivo de priorizar termos mais relevantes para a análise.

No discurso de posse de Bolsonaro, não foi identificada nenhuma menção aos termos previamente definidos para rastreamento, o que indica a ausência total de referências ambientais em sua apresentação inicial como chefe de Estado. O mais próximo disso foi menção às riquezas naturais do país, conforme tal trecho: "Temos recursos minerais abundantes, terras férteis abençoadas por Deus e por um povo maravilhoso" (Bolsonaro, 2019a).

Nos termos do ex-presidente, sua posse marcou "o dia em que o povo começou a se libertar do socialismo, se libertar da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto". Em relação à política externa, Bolsonaro restringiu-se à proposta de "retirar o viés ideológico" das relações internacionais do país (Bolsonaro, 2019a). As cinco palavras mais citadas por Bolsonaro foram: Brasil (10 vezes), Deus (7 vezes), brasileiro(s) (6 vezes), Nação (5 vezes) e Governo (5 vezes).

Figura 1: Nuvem de palavras elaborada pelas autoras desde o discurso de posse de Jair Bolsonaro, utilizando o NVivo.



Fonte: elaboração própria

No discurso de posse de Lula, foram citados alguns dos termos selecionados para análise, como Mudanças Climáticas (2 vezes), Amazônia (2 vezes), Sustentabilidade (1 vez), Sustentável (1 vez) e Desmatamento (1 vez). Outras palavras que podemos destacar são Povos Indígenas (2 vezes) e Biomas (1 vez). As mudanças climáticas foram mencionadas tanto em relação aos feitos de suas gestões passadas quanto em projeções de futuro – ambos os casos seguidos de passagens relacionadas às relações externas do país.

O presidente frisou que o Brasil "consolidou-se como referência mundial no combate à desigualdade e à fome e passou a ser internacionalmente respeitado pela sua política externa, ativa e altiva". Quanto ao novo mandato, Lula (2023a) expressou ser "hora de trazer investimentos e reindustrializar" o país, "combater outras vezes as mudanças climáticas" e "acabar de uma vez por todas" com a devastação dos biomas brasileiros, sobretudo da Amazônia. O presidente destacou, como desafio comum, "a criação de um país justo, inclusivo, sustentável e criativo".

Lula mencionou os povos indígenas após a repercussão internacional das dificuldades enfrentadas por esses grupos nos anos de Bolsonaro. Segundo Lula (2023a), os povos indígenas precisam ter terras demarcadas e livres de ameaças de atividades econômicas ilegais e predatórias, além de sua cultura preservada e dignidade respeitada. Entre as particularidades do discurso, destacamos 19 menções ao termo Desigualdade e outras nove à palavra Fome. O presidente eleito chegou a caracterizar a fome como "filha da desigualdade".

A seguir, é possível observar a nuvem de palavras obtida a partir do discurso. As cinco palavras mais citadas foram: Brasileiro (26 vezes), País (26 vezes), Povo (23 vezes), Brasil (23 vezes) e Desigualdade (19 vezes).

Figura 2: Nuvem de palavras elaborada pelas autoras a partir do discurso de posse de Lula.



Fonte: elaboração própria

No discurso de posse de Bolsonaro foram proferidas 832 palavras, sendo relativamente curto em comparação ao de seu sucessor, com 2.899 palavras, com mais do que o triplo de termos. Abaixo, consta quadro comparativo dos discursos de Bolsonaro e Lula em suas respectivas cerimônias de recebimento da faixa presidencial, em 2019 e 2023:

Quadro 1: Comparação esquematizada dos discursos de posse de Bolsonaro e Lula.

Eixos comparativos	Discurso Bolsonaro (2019a)	Discurso Lula (2023a)
Palavras rastreadas quanto a clima e meio ambiente	Ausente.	Mudanças Climáticas (2 vezes), Amazônia (2 vezes), Sustentabilidade (1 vez), Sustentável (1 vez) e Desmatamento (1 vez). Outros destaques: Povos Indígenas (2 vezes) e Biomas (1 vez).
Propostas para as relações internacionais do país	Retirar "o viés ideológico" das relações internacionais do país.	Romper com o isolamento internacional e voltar a se relacionar com todos os países do mundo. Menção ao prestígio internacional adquirido pelo Brasil devido aos esforços de enfrentamento à fome e à pobreza e à sua política externa "ativa e altiva".
Objetivos anunciados sobre clima e meio ambiente e/ou ações concretas.	Ausente.	Combater as mudanças climáticas e interromper a "devastação" dos biomas nacionais, sobretudo da Amazônia.
Particularidades do discurso	Forte menção a Deus. Defesa da família e do combate ao "socialismo" e ao "politicamente correto". Ideário de restauração da "ordem" no país.	Forte preocupação com o enfrentamento à fome e às múltiplas desigualdades (raciais, de gênero e classe). Defesa da solidariedade e de valores democráticos.Ideário de união e "reconstrução" do Brasil.Valorização dos povos originários.

Fonte: Produção das autoras com base em Bolsonaro (2019a) e Lula (2023a).

Outro discurso analisado foi o proferido por Bolsonaro na 74ª AGNU, em 24 de setembro de 2019, no início de seu mandato. Ele citou alguns termos selecionados: Amazônia (6 vezes), Meio Ambiente (2 vezes), Desenvolvimento Sustentável (1 vez) e Crime Ambiental (1 vez). Destacamos também a menção ao termo Queimadas (2 vezes), Indígena (4 vezes) e vocábulos questionáveis, como Índio (6 vezes).

Bolsonaro (2019b) defendeu o compromisso de sua gestão com a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, em benefício do país e do mundo. Como argumento, destacou que o Brasil é "um dos países que mais protegem o meio ambiente" e que a Amazônia "é maior que toda a Europa Ocidental e permanece praticamente intocada". Sem

BY NC SA

assumir responsabilidade pelas queimadas em território brasileiro, ele as atribuiu a causas naturais e culturais, como o manejo de fogo por "índios e populações locais".

Em sequência, o mandatário criticou ataques "sensacionalistas" quanto à situação ambiental brasileira e "falácias" envolvendo a Floresta Amazônica:

> (...) os ataques sensacionalistas que sofremos por grande parte da mídia internacional devido aos focos de incêndio na Amazônia despertaram nosso sentimento patriótico.
> É uma falácia dizer que a Amazônia é patrimônio da humanidade e um equívoco, como atestam os cientistas, afirmar que a nossa floresta é o pulmão do mundo.
> (...) Questionaram aquilo que nos é mais sagrado: a nossa soberania! (Bolsonaro, 2019b).

Bolsonaro (2019b) afirmou que 14% do território brasileiro é demarcado como terra indígena e que essa porcentagem não seria ampliada, "como alguns chefes de Estado gostariam que acontecesse". Segundo ele, o "índio não quer ser latifundiário pobre em cima de terras ricas", referindo-se a áreas como as reservas Ianomâmi e Raposa Serra do Sol, descritas como "as terras mais ricas do mundo", detentoras de "ouro, diamante, urânio, nióbio e terras raras". Para Bolsonaro (2019b), as críticas ao Brasil vinham de atores interessados não no "ser humano índio", mas nas riquezas minerais e na biodiversidade dessas áreas.

Bolsonaro (2019b) repudiou "tentativas de instrumentalizar a questão ambiental ou a política indigenista, em prol de interesses políticos e econômicos externos, em especial os disfarçados de boas intenções". Defendeu que "qualquer iniciativa de ajuda ou apoio à preservação da Floresta Amazônica, ou de outros biomas, deve ser tratada em pleno respeito à soberania brasileira" e acusou governos estrangeiros de usar "índios brasileiros como peça de manobra" para avançar interesses próprios.

Após incentivar a audiência a viajar ao país para comprovar a integridade da Amazônia, o então presidente efetivamente negou o problema do fogo na região, culpando a mídia por divulgar "mentiras". Apesar da postura negacionista, Bolsonaro (2019b) pautou que a "busca pela verdade", citando versículo bíblico, deveria nortear domínios que incluem o do clima. Ainda, teceu crítica ao "globalismo", diante de uma suposta diluição das soberanias nacionais em prol de interesses globais.

A seguir, consta a nuvem de palavras obtida do discurso de Bolsonaro na AGNU. As palavras mais citadas foram: Brasil (32 vezes), Países (13 vezes) / País (12 vezes), Mundo (11 vezes), Governo (10 vezes) e Liberdade (10 vezes).

Figura 3: Nuvem de palavras elaborada pelas autoras desde o discurso de Jair Bolsonaro na AGNU.



Fonte: elaboração própria

Em 19 de setembro de 2023, Lula discursou na 78ª AGNU, abordando todos os vocábulos eleitos para rastreio, com exceção de Descarbonização. Destacaram-se Sustentável (6 vezes), em três menções a Desenvolvimento Sustentável; Amazônia (4 vezes) e Climática (3 vezes), associada a Crise Climática (2 vezes) e Emergência Climática (1 vez). O adjetivo Amazônica foi citado 2 vezes, assim como Mudança do Clima. O radical derivado[7] "Ambiental" apareceu em Ambientalmente (1 vez) e Crimes Ambientais (1 vez). Outros termos mencionados uma vez incluem Desmatamento, Transição Energética, Renováveis, Emissões e Acordo de Paris.

O mandatário afirmou que 20 anos antes, ao discursar na AGNU como presidente pela primeira vez, "o mundo não havia se dado conta da gravidade da crise climática", que hoje "bate às nossas portas, destrói nossas casas, nossas cidades, nossos países, mata e impõe perdas e sofrimentos a nossos irmãos, sobretudo os mais pobres" (Lula da Silva, 2023b). Lula centralizou as mudanças climáticas, entendendo que seu enfrentamento implica "pensar no amanhã" e endereça desigualdades entre distintas classes sociais e países.

7 A palavra ambiental é um radical derivado, incluindo o radical ou raiz "ambi" e "al", construindo o adjetivo "ambiental" que pode funcionar como base para sufixos adicionais, produzindo palavras como ambientalista.

Lula (2023b) abordou a clivagem Norte-Sul, ao destacar o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e o fato de as populações do Sul Global constarem entre "as mais afetadas" pela crise climática. Ele não só salientou que os países ricos se desenvolveram com base em um modelo econômico nocivo ao clima, como também apontou que os 10% mais ricos da população mundial são responsáveis por quase metade das emissões globais de carbono.

Em seguida, Lula defendeu que os países em desenvolvimento não desejam repetir tal modelo poluidor e que o Brasil já provou, e está disposto a ratificar, que um "modelo socialmente justo e ambientalmente sustentável é possível". As vantagens energéticas do país e os esforços ambientais implementados por sua terceira gestão foram, assim, enumerados:

> Estamos na vanguarda da transição energética (...). 87% da nossa energia elétrica provém de fontes limpas e renováveis. A geração de energia solar, eólica, biomassa, etanol e biodiesel cresce a cada ano. É enorme o potencial de produção de hidrogênio verde. (...) Retomamos uma robusta e renovada agenda amazônica, com ações de fiscalização e combate a crimes ambientais. Ao longo dos últimos oito meses, o desmatamento na Amazônia brasileira já foi reduzido em 48% (Lula da Silva, 2023b).

Neste momento do discurso, o termo "Soberania" foi mobilizado em relação à questão amazônica, porém sob um viés distinto do adotado por Bolsonaro. Lula (2023b) buscou enfatizar a articulação regional com vizinhos sul-americanos: "Somos 50 milhões de sul-americanos amazônidas, cujo futuro depende da ação decisiva e coordenada dos países que detêm soberania sobre os territórios da região".

Após citar articulação com países africanos e asiáticos com florestas tropicais, Lula apontou a necessidade de mobilizar recursos financeiros e tecnológicos em prol do Acordo de Paris e do Marco Global da Biodiversidade. Em tom crítico, o mandatário expressou que a "promessa de destinar 100 bilhões de dólares" anualmente para países em desenvolvimento permanece apenas "uma promessa", alertando para a insuficiência desse valor (Lula da Silva, 2023b).

Para ele, a ONU precisa "cumprir seu papel de construtora de um mundo mais justo, solidário e fraterno", mas "só o fará se seus membros tiverem a coragem de proclamar sua indignação com a desigualdade e trabalhar incansavelmente para superá-la". Lula (2023b) declarou que sua presidência "vai articular inclusão social e combate à fome; desenvolvimento sustentável e reforma das instituições de governança global"; e o compromisso com a implementação, integrada e indivisível, dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A seguir, é possível observar a nuvem de palavras obtida a partir do discurso de Lula na AGNU. As palavras mais citadas foram: Países (15 vezes), Desigualdade (14 vezes), Mundo (11 vezes), ONU (9 vezes), Estado, Brasil e Desenvolvimento (8 vezes cada uma dessas palavras).

CC BY NC SA

Figura 4: Nuvem de palavras elaborada pelas autoras desde o discurso de Lula na AGNU.



Fonte: elaboração própria

O discurso de Bolsonaro (2019b) na 74ª AGNU teve 2.786 palavras, enquanto o de Lula, na 78ª AGNU, somou 2.259 palavras. Embora ambos sejam extensos, o de Bolsonaro excedeu em mais de 500 palavras. O quadro a seguir compara os dois discursos.

Quadro 2: Comparação esquematizada dos discursos de Bolsonaro e Lula na AGNU.

Palavras rastreadas quanto a clima e ao meio ambiente	Menção a termos como Amazônia (6 vezes), Meio Ambiente (2 vezes), Desenvolvimento Sustentável (1 vez) e Crime Ambiental (1 vez).	Mudanças Climáticas (2 vezes), Amazônia (2 vezes), Sustentabilidade (1 vez), Sustentável (1 vez) e Desmatamento (1 vez). Outros destaques: Povos Indígenas (2 vezes) e Biomas (1 vez).
Papel do Brasil na governança climática e ambiental	País alvo da cobiça internacional e de campanhas desinformativas sobre a Amazônia. Tom defensivo e de confrontação com atores críticos à sua gestão ambiental. Afirmação da soberania nacional.	País assumiu papel de liderança. Proposta de articular inclusão social e combate à fome; desenvolvimento sustentável; e reforma das instituições de governança global.Críticas às desigualdades Norte-Sul e às inoperâncias do multilateralismo. Aposta nas ações coletivas frente à emergência ambiental e climática.

contínua

Objetivos anunciados em matéria de clima e meio ambiente e/ou ações concretas implementadas	Nenhum objetivo específico é anunciado.Afirmação da política de "tolerância zero" com a criminalidade, o que inclui crimes ambientais.	Ações concretas e logros mencionados: Plano de Transformação Ecológica; redução de 48% no desmatamento na Amazônia nos oito meses anteriores; fortalecimento da fiscalização e combate a crimes ambientais; realização da Cúpula de Belém e renovação da cooperação pan-amazônica; e articulação do Brasil com outros países de floresta tropical, na África e na Ásia. Comprometimento brasileiro com os 17 ODS.
Particularidades do discurso	Crítica contundente a regimes socialistas e ao "globalismo". Postura confrontativa quanto à questão indígena: contra ampliação de terras indígenas, influências externas e ONGs. Contestação e deslegitimação de lideranças indígenas. Defesa da exploração das terras indígenas e integração ao modelo produtivo	Ênfase na redução de desigualdades e revitalização do multilateralismo: "Quando as instituições reproduzem as desigualdades, elas fazem parte do problema, e não da solução". Menção à luta contra a desinformação e os crimes cibernéticos. Mensagem pacifista e favorável ao diálogo como base para solução de guerras e conflitos.Conexão entre desenvolvimento e conflitos:"Estabilidade e segurança não serão alcançadas onde há exclusão social e desigualdade"..

Fonte: Produção das autoras com base em Bolsonaro (2019b) e Lula (2023b).

Os últimos discursos comparados são os da delegação brasileira junto às COPs ocorridas nos primeiros anos de mandato de Bolsonaro e Lula, respectivamente, em 2019 e 2023. Bolsonaro optou por não comparecer à COP 25, de Madrid, na qual discursou seu Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, figura partidária do enfraquecimento das normas ambientais e de um modelo predatório de desenvolvimento. Neste discurso, encontramos a seguinte frequência de termos norteadores da análise: Emissões (4 vezes), Mudança(s) do Clima (3 vezes), Amazônica (3 vezes), Ambientais (2 vezes, em Legislações Ambientais e Problemas Ambientais Urbanos), Desenvolvimento sustentável (1 vez) e Renováveis (1 vez).

Em breve exposição, Salles (2019) adotou postura defensiva ao destacar que representava um país "com mais de 60% de sua vegetação nativa preservada e 80% de sua floresta amazônica intacta", amparado pela "mais restritiva das legislações ambientais". Incitando críticos do governo Bolsonaro, também ressaltou que 84% da matriz elétrica brasileira é composta por fontes renováveis de energia, enquanto muitos países permanecem dependentes do carvão, com o qual abastecem "seus simbólicos carros elétricos".

Salles (2019) também ressaltou que o Brasil responde por "menos de 3% das emissões globais" e enfatizou sua contribuição histórica para iniciativas multilaterais, incluindo a redução de emissões por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Kyoto. Em busca de recursos para o Brasil, ele atentou para a transição adequada dos créditos e projetos de carbono do MDL rumo à implementação do Artigo 6 do Acordo de Paris.

O foco esteve no financiamento e na cobrança de avanços nas tratativas do Artigo 6, que prevê mecanismos de cooperação entre países para cumprir metas climáticas[8]. As lacunas quanto à mitigação e ao financiamento, segundo Salles (2019), deveriam ser observadas sobretudo pelos países desenvolvidos, que possuem "responsabilidades históricas pelas emissões globais e pelo desmatamento nos séculos anteriores". Ele afirmou ser preciso "ir além de palavras bonitas e fornecer os recursos capazes de atender efetivamente às necessidades dos países em desenvolvimento".

A seguir, é possível observar a nuvem de palavras obtida a partir do discurso de Salles na COP 25. As palavras mais citadas foram: COP (5 vezes), Brasil (5 vezes), Países (5 vezes), Desenvolvimento (4 vezes) e Emissões (4 vezes). Os termos Clima, Amazônica, Milhões e Acordo foram mencionados três vezes cada.

Figura 5: Nuvem de palavras elaborada pelas autoras a partir do discurso de Salles na COP 25.



Fonte: elaboração própria

8 Tal dispositivo permite o comércio internacional de créditos de carbono, promove abordagens não-mercadológicas para apoio à mitigação e adaptação e cria o Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável, substituto do MDL (CNI, 2023).

Em 2023, no primeiro ano da gestão de Lula, o Brasil participou da COP 28 em Dubai, visando resgatar a credibilidade do país na seara climática, com grande ativismo do presidente. Lula discursou três vezes no evento: na Primeira Sessão do Segmento de Alto Nível para Chefes de Estado e de Governo; na Sessão de Abertura da Presidência da COP 28; e na Cúpula do G77, realizada no local.

O discurso eleito para análise foi o primeiro, dirigido a chefes de Estado e Governo, devido ao seu caráter técnico. Nele, rastreamos a frequência das seguintes palavras: Amazônia (5 vezes), Emissões (2 vezes), Acordo de Paris (2 vezes), Amazônida (1 vez) e Mudança do Clima (1 vez). O adjetivo Climática apareceu quatro vezes, associado a expressões variadas, como Neutralidade Climática, Justiça Climática, Ação Climática e Emergência Climática.

O mandatário brasileiro assumiu a grande responsabilidade de estar em Dubai, na COP dedicada a realizar "o primeiro balanço global do Acordo de Paris". Em sua leitura, na COP 30, no Pará, os países teriam suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) reformuladas[9]. O tom da fala de Lula (2023c) é de alerta e cobrança, já que o "último do IPCC é categórico sobre o perigo de um aumento na temperatura global superior a um grau e meio".

Segundo Lula (2023c), as NDCs não estariam sendo implementadas no ritmo esperado, o que seria "um problema coletivo de inação, outro de falta de ambição". Quanto aos compromissos do país, mencionou o ajuste da NDC brasileira e os objetivos de reduzir 48% e 53% das emissões até 2025 e 2030, respectivamente, além da neutralidade climática ambicionada para 2050. O compromisso de zerar o desmatamento na Amazônia até 2030 também foi destacado, assim como a redução de quase 50% no desmatamento nos dez primeiros meses de 2023: logro que evitou a liberação de "250 milhões de toneladas de carbono na atmosfera".

Ao citar a seca inédita vivenciada no bioma que hospeda "os maiores reservatórios de água doce do mundo", Lula (2023c) advertiu, porém, que o futuro da região não depende somente dos amazônidas: "O desmatamento em todo mundo só responde por 10% das emissões globais. Mesmo que não derrubemos mais nenhuma árvore, a Amazônia poderá atingir seu ponto de não retorno se outros países não fizerem sua parte".

No discurso, Lula (2023c) sublinhou que a NDC brasileira é mais ambiciosa do que a de muitos países que são poluidores desde a Revolução Industrial, mas alertou que "os mais vulneráveis podem ter que escolher entre combater a mudança do clima e combater a pobreza". Assim, classificou o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como "inegociável", criticando os entraves ao financiamento climático, ao afirmar que "os gastos militares em 2021 somaram 2 trilhões e 200 bilhões de dólares".

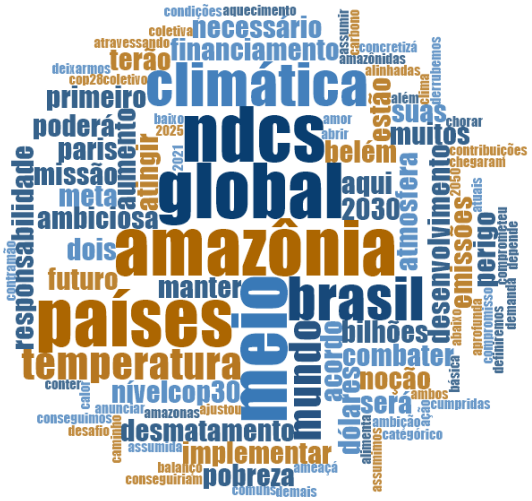
9 As NDCs são metas voluntárias apresentadas por cada país membro do Acordo de Paris (assinado em 2015) para reduzir emissões de gases do efeito estufa e combater as mudanças climáticas. O Acordo de Paris estabelece que a cada cinco anos os países devem atualizar suas metas apresentadas, necessariamente sendo mais ambiciosos, com o objetivo de limitar o aumento da temperatura global a 1,5ºC.

Apesar do tom crítico à letargia dos países ricos quanto às obrigações de financiamento, o discurso de Lula se distingue daquele da gestão Bolsonaro na COP 25 não só por fazer um chamamento à ação coletiva com bases mais propositivas, mas também por apresentar avanços ambientais concretos e compromissos climáticos renovados já em seu primeiro ano de governo, o que lhe rendeu legitimidade para cobrar atores externos.

Lula (2023c), portanto, assumiu um papel de liderança em sua gestão, renovando a aposta nas ações coletivas. Nessa direção, enfatizou "a Missão 1.5", proposta pelo Brasil a fim de manter a todos na "trilha do um grau e meio": "Nos dois anos até a COP30, será necessário redobrar os esforços para implementar as NDCs que assumimos. E, em Belém, precisamos anunciar NDCs mais ousadas e garantir os meios de implementação necessários para concretizá-las".

A seguir, é possível observar a nuvem de palavras obtida a partir do discurso de Lula na COP28. As palavras mais citadas foram: NDC(s) (7 vezes), Global (5 vezes), Países (5 vezes), Meio (5 vezes), Amazônia (5 vezes) e Brasil (4 vezes).

Figura 6: Nuvem de palavras elaborada pelas autoras a partir do discurso de Lula na COP 28.



Fonte: elaboração própria

O quadro a seguir compara os discursos de Salles (2019) e de Lula (2023c) nas COPs 25 e 28, respectivamente.

Quadro 3: Comparação esquematizada dos discursos de Salles e Lula em COPs.

Eixos comparativos	Discurso Salles (2019)	Discurso Lula (2023c)
Palavras rastreadas quanto a clima e meio ambiente	Menção a Emissões (4 vezes), Mudança(s) do Clima (3 vezes), Amazônica (3 vezes), Ambientais (2 vezes), Desenvolvimento sustentável (1 vez) e Renováveis (1 vez).	Menção a Amazônia (5 vezes), Emissões (2 vezes), Acordo de Paris (2 vezes), Amazônida (1 vez) e Mudança do Clima (1 vez). O adjetivo Climática apareceu quatro vezes, ligado a expressões como Neutralidade Climática, Justiça Climática, Ação Climática e Emergência Climática.
Papel do Brasil na governança climática e ambiental	Postura defensiva quanto às críticas internacionais à performance ambiental do Brasil. Pressão por financiamento climático aos países em desenvolvimento. Foco na conclusão do Artigo 6 do Acordo de Paris.	Papel de liderança global e regional: propõe a "Missão 1.5" e reforça seu papel como anfitrião da COP 30 em Belém. Defensor da Justiça Climática: enfatiza o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Pressão por financiamento internacional e transferência tecnológica.
Objetivos anunciados em matéria de clima e meio ambiente e/ ou ações concretas implementadas.	Ausente.	Ação rápida na Amazônia: redução em quase 50% no desmatamento do bioma nos dez primeiros meses de 2023. Ajuste na NDC brasileira propondo reduzir 48% e 53% das emissões até 2025 e 2030, respectivamente. Meta de alcançar a neutralidade climática até 2050. Compromisso de zerar o desmatamento na Amazônia até 2030.

Fonte: Produção das autoras com base em Salles (2019) e Lula (2023c).

CONCLUSÃO

Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva são líderes diferentes em diversas dimensões. A comparação entre suas políticas externas evidencia as mudanças ocorridas e coloca em xeque a ideia de que a política externa brasileira é marcada por forte continuidade. A trajetória desde a democratização indica que as diferenças emergentes com as alternâncias de governo – em paralelo à maior polarização política – culminam em mudanças cada vez mais pronunciadas, chegando ao que Hermann (1990) chama de "mudança de objetivo" ou mesmo de "inserção internacional". Nessa mesma linha, a análise comparativa entre os discursos de Bolsonaro e Lula revela diferenças profundas na concepção de política externa e no papel do Brasil na governança climática e ambiental.

O governo Bolsonaro adotou uma retórica defensiva, marcada pelo confronto com críticos internacionais e pela rejeição a normas e compromissos multilaterais. O discurso brasileiro

negou a gravidade dos incêndios na Amazônia, minimizou as responsabilidades ambientais e afirmou que o país era injustamente atacado por interesses estrangeiros. A defesa intransigente de uma soberania rígida, dissociada de compromissos multilaterais, dominou o tom dos pronunciamentos, nos quais o país foi retratado como alvo da cobiça internacional.

Nesse contexto, a pauta ambiental foi marcada por uma forte carga ideológica, influenciada por discursos antiglobalistas, nacionalistas e resistentes à governança internacional. A questão indígena, por sua vez, foi tratada de maneira assimilacionista. O governo se opôs à demarcação de terras e deslegitimou o papel das organizações da sociedade civil e das lideranças indígenas. Também defendeu o uso produtivo das terras originárias em prol do desenvolvimento nacional, o que implica reduzir os povos indígenas à condição de obstáculos ao progresso econômico, ignorando a centralidade desses grupos na preservação ambiental e na diversidade cultural do país.

Em contraste, os discursos do governo Lula apresentam uma retórica propositiva e diplomática, focada na reconstrução das credenciais ambientais brasileiras e na reinserção do país na governança climática global. Logo em seus primeiros pronunciamentos, o presidente retomou temas como mudanças climáticas, sustentabilidade e Amazônia, a fim de posicionar o país como liderança regional disposta a cooperar em prol de soluções globais. Os compromissos foram apresentados de forma concreta e articulada, com ênfase em metas como o desmatamento zero, a transição energética justa e a promoção de justiça climática. Ao retomar relações com parceiros estratégicos e participar ativamente de fóruns multilaterais, o governo Lula buscou reverter o isolamento internacional herdado e reposicionar o Brasil como referência positiva no debate ambiental.

A questão indígena também assumiu um papel de destaque nos discursos da terceira gestão de Lula. Em vez de negação ou invisibilização, houve o reconhecimento da centralidade dos povos originários na proteção dos biomas e na formulação de políticas ambientais. A criação de instâncias institucionais voltadas aos povos indígenas, a defesa de seus direitos territoriais e culturais e a associação direta entre proteção ambiental e justiça social marcaram uma inflexão importante em relação ao ciclo político anterior.

Essas diferenças de conteúdo e de tom refletem, de forma clara, os fatores explicativos destacados ao longo do artigo. A visão de mundo dos presidentes e as coalizões políticas que lhes conferem sustentação foram determinantes para os enquadramentos discursivos observados.

No caso de Bolsonaro, a retórica foi moldada por ideologias conservadoras, céticas em relação ao multilateralismo, e por uma base de apoio que incluía segmentos refratários à regulação ambiental, como setores do agronegócio, segmentos evangélicos e grupos políticos nacionalistas. Já o governo Lula se apoiou em uma coalizão composta por forças progressistas,

movimentos sociais, ambientalistas e setores da diplomacia institucional, que favoreceram a reconstrução do engajamento internacional brasileiro e o retorno a uma política externa ambiental cooperativa e propositiva.

A análise de conteúdo realizada, ancorada em evidências empíricas e em codificação sistemática, demonstrou que os discursos oficiais são instrumentos relevantes para projetar identidades internacionais, anunciar compromissos e articular prioridades. Mais do que um recurso simbólico, a linguagem adotada em momentos inaugurais carrega sinais de direções políticas futuras e reflete disputas internas por legitimidade e hegemonia. Em regimes presidencialistas, como o brasileiro, essas direções são especialmente sensíveis à orientação ideológica do chefe do Executivo e ao contexto político doméstico.

Dessa forma, o estudo coaduna a ideia de que a alternância entre os governos de Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva resultou em um reposicionamento significativo da política externa ambiental do Brasil. A mudança não se restringiu ao estilo ou à intensidade da retórica, mas também abrangeu os compromissos assumidos, os parceiros estratégicos priorizados e a forma de inserção do país nas instituições multilaterais e nos debates climáticos globais.

Ao reforçar a importância da articulação entre ideias, coalizões domésticas e linguagem na análise da política externa, este artigo contribui para o campo da política externa comparada e da análise de política externa, evidenciando que agendas globais, como a ambiental, são particularmente permeáveis a disputas internas e a mudanças de liderança. Em tempos de urgência climática, compreender essas inflexões é fundamental para avaliar o papel que países como o Brasil podem desempenhar na construção de uma ordem internacional mais cooperativa, justa e sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. Bolsonaro diz que "pode sair fora" do Acordo de Paris. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/bolsonaro-diz-que-pode-sair-fora-do-acordo-de-paris. 2018a. Acesso em 09 jul. 2024.

AGÊNCIA BRASIL. Brasil retira candidatura para sediar a COP-25 em 2019. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-11/brasil-retira-candidatura-para-sediar-cop-25-em-2019. 2018b. Acesso em 08 jan. 2024.

AGÊNCIA BRASIL. Presidente Lula faz reunião histórica na COP 28 com representantes de 135 organismos da sociedade civil. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/12/presidente-lula-faz-reuniao-historica-na-cop-28-com-representantes-de-135-organismos-da-sociedade-civil. 2023. Acesso em 09 jul. 2024.

ALDEN, Chris; ARAN, Amnom. *Foreign Policy Analysis*. New Approaches. Nova Iorque, Routledge: 2012.

ANDRADE, Hanrrikson. Noruega se opõe a Bolsonaro e congela repasses para o Fundo Amazônia. *UOL, 2019*. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/15/noruega-se-opoe-a-bolsonaro-e-congela-repasses-para-o-fundo-amazonia.htm. Acesso em 09 jan. 2025.

ANJOS, Anna Beatriz. Na COP28, Lula mostra lição de casa sobre Amazônia, mas reforça contradição com petróleo. *Agência Pública*, 2023. Disponível em: https://apublica.org/2023/12/na-cop28-lula-mostra-licao-de-casa-sobre-amazonia-mas-reforca-contradicao-com-petroleo/. Acesso em 06 jan. 2025.

ARAÚJO, Ernesto. Trump e o Ocidente, *Cadernos de Política Exterior*, v.3, n.6, p. 323-357, 2017. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-92-cadernos_de_politica_exterior_ano_3_numero_6_segundo_semestre_de_2017 Acesso em 05 ago. 2026.

ARAÚJO, Ernesto. Now we do. On politics and religion in Brazil after the recent presidential election, *The New Criterion*, vol. 37, n.1, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/artigo-do-ministro-ernesto-araujo-publicado-na-revista-the-new-criterion. Acesso em 05 ago. 2026.

BBC. De Amazônia a ofensa a esposa, as frases da escalada de tensão entre Bolsonaro e Macron. 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49455361. Acesso em 08 jan. 2025.

BELÉM LOPES, Dawisson; CARVALHO, Thales. Política externa ou campanha eleitoral por outros meios? *O Globo*, 26 de junho 2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/artigo--politica-externa-ou-campanha-eleitoral-por-outros-meios-24500664. Acesso em 08 jul. 2024.

BOLSONARO, Jair Messias. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial. Brasília, 1º de janeiro de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial. Acesso em: 09 jun. 2024.

BOLSONARO, Jair Messias. Discurso de Bolsonaro na 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas. *EBC, 2019b*. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/presidente-jair-bolsonaro-discursa-na-assembleia-geral-da-onu. Acesso em 09 jun. 2024.

BOTÃO, Gustavo Rocha. Reconfiguração do bloco no poder brasileiro e política externa: o que a burguesia interna quer de Lula? *Conjuntura Austral***,** vol. 14, n.68, p.88-99, 2023.

BREUNING, Marijke. *Foreign policy analysis*: a comparative introduction. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2007.

CASARÕES, Guilherme Stolle e Paixão e. O Brasil a caminho das Índias e o triunfo do nacionalismo religioso. *O Estado de S. Paulo,* 2020. Disponível em: https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,analise-o-brasil-a-caminho-das-indias-e-o-triunfo-do-nacionalismo-religioso,70003172473. Acesso em 08 jul. 2024.

CASARÕES, Guilherme Stolle e Paixão e; FARIAS, Débora Barros Leal. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right, populism and the rejection of the liberal international order. *Cambridge Review of International Affairs,* vol. 35, n. 5, 2021.

CASARÕES, Guilherme Stolle e Paixão e; SARAIVA, Miriam Gomes. El populismo y la política exterior de Jair Bolsonaro. In GRATIUS, S.; RIVERO, A. (eds.) *Populismo y política exterior en Europa y América.* Madrid: Tecnos, p.257-279, 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (2023). *Acordo de Paris: Handbook – Artigo 6*. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/84/eb/84eb3364-d7ad--4ef7-b8ee-2f86912c5504/acordo_de_paris_-_artigo_6_interativo.pdf. Acesso em 03 jan. 2024.

CRAVO, Alice. Em discurso no G20, Lula cobra redução da desigualdade e afirma que vai lançar 'Aliança Global contra a Fome. *O Globo*, 09 setembro 2023. Disponível em https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/09/09/em-iscurso-no-g20-lula-cobra-reducao-da-desigualdade-e-afirma-que-vai-lancar-alianca-global-contra-a-fome.ghtml. Acesso em 09 set. 2023.

MIGUEL, Katarini Giroldo; FRANCO DE SOUZA, Amanda. Midiativismo ambiental: a boiada de Ricardo Salles na Amazônia Real. *Esferas*, vol. 25, 2022.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. Relatório Final. 2022. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf. Acesso em 10 jan. 2025.

GARDINI, Gian Luca. Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. In GARDINI, G.L; LAMBERT, P. (eds.), *Latin American Foreign Policies*: Between Ideology and Pragmatism. Nova York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 13-34.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. In GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Ed.) I*deas & foreign policy:* beliefs, institutions, and political changes. Ithaca-London: Cornell University Press, 1993.

GOMES, Zimmer de Souza Bom. Idiossincrasias do presidente na política externa: liderança do processo decisório, ideias e diplomacia presidencial de Lula. 2016. 195 f. Dissertação (Mestrado em Política Internacional) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GONÇALVES. Fernanda Cristina. Nanci; MADUREIRA, Eduardo Morrot Coelho. Política Externa e Agronegócio no Brasil: atores, interesses e influência no Governo Bolsonaro. *Carta Internacional*, vol. 18, n. 3, e1372, 2023.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; SILVA, Irma Dutra de Oliveira e. Far-Right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. *International Affairs* vol. 97, n. 2, 2020.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly,* vol. 34, n. 1, 1990.

HIRST, Monica. A política externa de Lula 3.0 além do horizonte. *Cadernos Adenauer* XXIV, p.89-109, 2023.

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Anal*ysis vol. 1, n. 1, 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. "O ar é insuportável". Os impactos das queimadas associadas ao desmatamento da Amazônia brasileira na saúde. 2020. Disponível em: https://www.hrw.org/pt/report/2020/08/26/376135. [Acesso em 08 jan. 2023].

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method**.** *The American Political Science Review, vol.* 65, n. 3, p.682-693, 1971.

LULA DA SILVA, Luiz I. Discurso do Presidente da República, Lula da Silva, durante cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial. 2023a. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/01/leia-a-integra-do-discurso-de-lula-apos-receber-a-faixa-da-presidencia.ghtml. Acesso em 09 jun. 2024.

LULA DA SILVA, Luiz I. Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da 78ª Assembleia da ONU. 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o--planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-78a-assembleia-da-onu. Acesso em 09 jun. 2024.

LULA DA SILVA, Luiz I. Discurso do presidente Lula na Primeira Sessão do Segmento de Alto Nível para Chefes de Estado e Governo da COP 28. 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-primeira-sessao-do-segmento-de-alto-nivel-para-chefes-de-estado-e-governo-da-cop-28. Acesso em 02 jan. 2025.

MANZANO, Fabio. Bolsonaro exclui participação da sociedade civil de conselho do Fundo Nacional do Meio Ambiente. *G1, 2020*. Disponível em: https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/02/06/bolsonaro-exclui-participacao-da-sociedade-civil-de-conselho-do-fundo-nacional-do-meio-ambiente.ghtml. Acesso em 09 jan. 2025.

MILANI, Carlos R.S. Política externa é política pública?. *Insight Inteligência,* vol. 69, *p*. 57-75, 2015.

MILANI, Carlos R.S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional, vol.* 35, n. 1, p.1-41, 2013.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Marina faz "revolução verde" em programa de Lula. 2022. Disponível em: https://www.oc.eco.br/marina-faz-revolucao-verde-em-programa-de-lula/. Acesso em 09 jan. 2025.

OLIVEIRA, Elizabeth. Do desmonte à reconstrução, a agenda ambiental em cem dias do governo Lula. *(O)Eco*, 2023. Disponível em: https://oeco.org.br/reportagens/do-desmonte-a-reconstrucao-a-agenda-ambiental-em-cem-dias-do-governo-lula/. Acesso em 03 jan. 2025.

ORTE, Paola de. Araújo critica Foucault, Lacan e Rosa Luxemburgo e ataca 'climatismo' em palestra nos EUA. *O Globo, 2019*. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/araujo-critica-foucault-lacan-rosa-luxemburgo-ataca-climatismo-em-palestra-nos-eua-23942149. Acesso em 08 jul. 2024.

PINHEIRO, Leticia; SANTOS, Leandro Wolpert. O Itamaraty na política externa do governo Bolsonaro. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ed. 175, p.6-7, 2022.

RODRIGUES, Pietro; URDINEZ, Francisco; OLIVEIRA, Amâncio. Measuring international engagement: systemic and domestic factors in Brazilian foreign policy from 1998 to 2014. *Foreign Policy Analysis*, vol. 15, n. 3, p.370-391, 2019.

SALLES, Ricardo. Discurso Oficial na Plenária da COP 25. Ministério do Meio Ambiente. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/discurso-20cop25-pdf. Acesso em 02 jan.de 2025.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional,vol.* 1, n. 1, p.45-52, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Leal. The foreign policy of Jair Bolsonaro in three moments. In VELÁZQUEZ FLORES, R. et al. (eds.). *Latin American Foreign Policies:* between pragmatism, principism and neoliberalism. México: AMEI/CESPENA/Fondo Editorial PUCP/Externado/UNLP, 2022.

SARAIVA, Miriam Gomes; REIS, Ana Paula Marino. O Brasil "voltou": as mudanças na Política Externa nos primeiros 100 dias do governo de Lula. *Conjuntura Austral* vol. 14, p.61-72, 2023.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa e. Ideologia e Pragmatismo na Política Externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais,* vol. 64, 2019.

SARTORI, Giovanni. 1994. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Ed.) *Los problemas de la comparación en Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Universidad, 1994.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias. Governança ambiental: da destruição das florestas até os objetivos de descarbonização. *Revista USP*, vol. 134, p.143-162, 2022.

WEHNER, Leslie. Stereotyped images and roles dissonance in foreign policy of right-wing populist leaders: Jair Bolsonaro and Donald Trump. *Cooperation and Conflict*, 00, 2022.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20394

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

A fissura no Ministério das Relações Exteriores: o sistema de promoções da diplomacia brasileira

Karla Gobo
Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM)
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: karlagobbo@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4624-3553

Resumo: A diplomacia brasileira, assim como suas contrapartes globais, consiste predominantemente em profissionais de carreira selecionados por meio de rigorosos exames públicos, constituindo um processo profissional estruturado. No entanto, revelações públicas recentes trouxeram à tona desafios internos do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Este texto explora esses desafios, com especial enfoque na avaliação do mérito e no impacto da especialização educacional e dos processos internos sobre o processo de promoção dentro do MRE. Ao examinar as complexidades do sistema de promoção dentro do Itamaraty, o texto também busca entender suas implicações para carreiras diplomáticas tanto para mulheres quanto para homens. O estudo analisa a velocidade da trajetória de 200 embaixadores brasileiros para esclarecer padrões e disparidades na progressão de carreira. Através desta análise, o texto visa fornecer informações sobre as complexidades da progressão na carreira diplomática e contribuir para as discussões sobre a reforma e melhoria dos processos internos da instituição.

Palavras-chave: Ministério das Relações Exteriores; sistema de promoção; desigualdade de gênero

The Crack in the Ministry of Foreign Affairs: The Promotion System in Brazilian Diplomacy

Abstract: Brazilian diplomacy, much like its global counterparts, predominantly consists of career professionals selected through rigorous public examinations, constituting a structured professional process. However, recent public revelations have brought to light internal challenges within the Brazilian Ministry of Foreign Affairs (MFA). This text delves into these challenges, particularly focusing on the evaluation of merit and the impact of educational specialization and internal processes on the promotion process within the MFA. By examining the complexities of the promotion system within the Itamaraty, the text also seeks to understand its implications for diplomatic careers for both women and men. The study analyzes the speed of the trajectory of 200 Brazilian ambassadors to shed light on patterns and disparities in career advancement. Through this analysis, the text aims to provide insights into the intricacies of diplomatic career progression within the MFA and contribute to discussions on reform and improvement within the institution.

Keywords: Brazilian Ministry of Foreign Affairs; promotion system; gender inequality

La fisura en el Ministerio de Relaciones Exteriores: el sistema de promociones de la diplomacia brasileña

Resumen: La diplomacia brasileña, al igual que sus contrapartes globales, está compuesta predominantemente por profesionales de carrera seleccionados mediante rigurosos exámenes públicos, constituyendo un proceso profesional estructurado. Sin embargo, recientes revelaciones públicas han sacado a la luz desafíos internos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Este texto explora dichos desafíos, con especial énfasis en la evaluación del mérito y en el impacto de la especialización educativa y de los procesos internos sobre el procedimiento de promoción dentro del MRE. Al examinar las complejidades del sistema de promoción en el Itamaraty, el texto también busca entender sus implicaciones para las carreras diplomáticas tanto de mujeres como de hombres. El estudio analiza la velocidad de la trayectoria de 200 embajadores brasileños para esclarecer patrones y disparidades en la progresión profesional. A través de este análisis, el texto pretende ofrecer información sobre las complejidades de la progresión en la carrera diplomática y contribuir a las discusiones sobre la reforma y mejora de los procesos internos de la institución.

Palabras clave: Ministerio de Relaciones Exteriores; sistema de promoción; desigualdad de género

Recebido em: 15/07/2025
Aceito em: 12/12/2025

INTRODUÇÃO

A diplomacia brasileira, como em boa parte do mundo, é majoritariamente composta de profissionais de carreira, que foram aprovados por concurso público e com um processo de ascensão profissional bastante estruturado (Lorion, 2009; Moura, 2009; Balbino, 2011; Lequesne; Heilbronn, 2012; Gobo, 2016; Rizzo, 2016; Towns; Niklasson, 2017; Geissbühler, 2002; Lima; Oliveira, 2018; Farias; Carmo, 2018; Estre, 2022; Gobo; Santos, 2022; Carmo; Gobo, 2022; Lequesne et al., 2022). Tempo e mérito são apontados em pesquisas e documentos oficiais como critérios centrais para a ascensão na carreira diplomática brasileira (Cheibub, 1984, 1985; Balbino, 2011; Gobo, 2016; Lima; Oliveira, 2018; Gobo; Santos, 2022). Entretanto, nos últimos anos, vêm sendo publicizados casos de perseguição e problemas nos processos de progressão e remoção na carreira diplomática. A disponibilidade permanente dos diplomatas à instituição; a obediência às regras hierárquicas; a percepção de que o Itamaraty é mais parecido com os espaços militares[1] do que dos demais ministérios civis; a constante menção à ideia de vocação e mérito, tanto nos discursos quanto nas suas biografias e memórias; a padronização do comportamento e também das vestimentas[2]; o controle sobre a vida privada[3]; a indissociação entre vida privada, vida profissional, marcadas também pela ativa participação das esposas, principalmente nas atividades de representação – todos esses elementos fazem parte de uma espécie de muro invisível que cerca a diplomacia brasileira. (Tomass, 2001; Viana Filho, 2008; Moura, 2009; Freyre, 2010; Azambuja, 2011; Gobo, 2016, 2018; Estre, 2022).

As críticas ao sistema de promoções concentram-se, sobretudo, entre as mulheres diplomatas, que relatam experiências recorrentes de preterição nos processos de ascensão funcional. Em entrevista à *BBC News Brasil*, a então presidente da Associação das Mulheres Diplomatas Brasileiras (AMDB), embaixadora Irene Vida Gala, afirmou que "nosso mérito não está sendo reconhecido. Somos deixadas de lado. É uma estrutura que compromete a saúde física, moral e mental das diplomatas" (Barifouse, 2023). No mesmo ano, o debate ganhou

1 Celso Castro (2004) entende as forças armadas no Brasil como uma instituição que também se enquadra no critério de uma instituição total.

2 Em seu trabalho etnográfico, Cristina Patriota Moura, aponta que "Ao cabo de dois meses no IRBr, é possível perceber um processo de homogeneização no vestuário dos alunos." (2009, p. 83). O texto do embaixador Marcos Azambuja na revista Piauí (Azambuja, 2011) reforça esse caráter homogeneizador da instituição "todos sabiam o seu lugar. As vantagens de sistemas como códigos de comportamento profundamente enraizados são evidentes. Ganha-se em organicidade e coerência, mas reconheça-se, perde-se em criatividade e espontaneidade"

3 Era preciso uma permissão por escrito para os enlaces matrimoniais. Durante o regime militar (1964-1985) uniões foram impedidas sob o argumento de que se tratava de pessoas subversivas, além de ser proibida a união com estrangeiros. Em 2003, constava no Edital que era preciso autorização do Presidente da República, caso o candidato fosse casado com um estrangeiro. A partir de 2006 o candidato que tivesse cônjuge de nacionalidade estrangeira seria inscrito condicionalmente. Caso fosse aprovado, a sua nomeação teria que ser validada pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores ou pelo Presidente da República (Gobo. 2016).

novo destaque quando foi divulgada a iniciativa dos advogados da diplomata Isabel Cristina de Azevedo Heyvaert de questionar judicialmente, perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), um processo de promoção no Ministério das Relações Exteriores. Segundo a reportagem, a ação sustentava que a diplomata, apesar de ocupar posição superior na lista de antiguidade, havia sido preterida em favor de outro servidor (Carvalho, 2023). As controvérsias permaneceram mesmo após a entrada em vigor do novo Regulamento de Promoções da Carreira de Diplomata, instituído pelo Decreto nº 12.815/2026. Em nota pública divulgada após o primeiro ciclo de promoções de 2026, realizado sob a nova regulamentação, a Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros (ADB) reconheceu avanços procedimentais, como a adoção de listas classificatórias baseadas em pontuação funcional e maior publicidade do processo, mas sustentou que o mecanismo continuou permitindo a preterição de diplomatas melhor classificadas, preservando espaços de discricionariedade nas decisões finais, insuficiente transparência quanto aos fundamentos das escolhas e efeitos limitados das ações afirmativas sobre as promoções efetivas (Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros, 2026). Em conjunto, esses episódios sugerem que os questionamentos acerca da racionalidade, da transparência e da previsibilidade dos critérios de ascensão funcional permanecem presentes no debate sobre a carreira diplomática brasileira, apesar das recentes alterações normativas.

Embora o tempo seja uma regra objetiva e linear, o mérito é um critério que está longe de ser consenso entre os diplomatas. Os motivos do desacordo em relação à forma atual de avaliação do mérito na diplomacia brasileira podem ser compreendidos através da observação dos resultados de uma pesquisa contratada pela Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros, em 2022. No *survey*, em uma das etapas da pesquisa, foram consultados 597 dos 1588 diplomatas brasileiros ativos. Ao serem perguntados sobre o nível de concordância com o sistema de promoção, 79% dos diplomatas consultados (N=597) disseram que o "MRE é mais personalista do que meritocrático", 85% concordaram ou concordaram totalmente que "o MRE facilita a ascensão de alguns grupos em detrimento de outros"; 92% discordaram ou discordaram totalmente que "o MRE possui critérios claros de promoção e remoção"; já 89% discordaram ou discordaram completamente que "o MRE valoriza a especialização dos diplomatas" (Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros, 2023, p. 74).

Alguns estudos analisaram o Itamaraty como um campo, no sentido bourdiesiano do termo (Gobo, 2016; Targa, 2017), isto é, como um espaço social relativamente autônomo, estruturado por relações de força, posições e disputas entre agentes e instituições (Bourdieu, 2005). Sem desconsiderar a centralidade desse conceito para a compreensão da carreira diplomática, este artigo concentra-se em uma dimensão específica do capital simbólico: o capital cultural institucionalizado, expresso pelo capital escolar. No contexto deste estudo, o capital escolar é operacionalizado por meio de indicadores como cursos de graduação, titulações de pós-graduação e demais credenciais educacionais formalmente reconhecidas. Esse conjunto de qualificações funciona como um mecanismo de certificação social de competências e co-

nhecimentos, convertendo-se em recurso valorizado para a ocupação de posições na carreira e para a obtenção de recompensas institucionais, como promoções e acesso a postos de maior prestígio (Bourdieu, 1979; Lin, 1999). Em princípio, esse tipo de capital sustenta uma lógica meritocrática baseada em credenciais formalmente reconhecidas, em contraste com formas de ascensão pautadas predominantemente por relações personalistas ou por critérios pouco transparentes.

> [...] a instituição escolar, que em outros tempos acreditamos que poderia introduzir uma forma de meritocracia ao privilegiar aptidões individuais por oposição aos privilégios hereditários tende a instaurar, através da relação encoberta entre a aptidão escolar e a herança cultural, uma verdadeira nobreza de Estado, cuja autoridade e legitimidade são garantidas pelo título escolar. (Bourdieu, 2005, p. 39)

Tendo em vista a centralidade do capital escolar para a construção da ideia de mérito, chama também a atenção que a percepção dos diplomatas é de que o Itamaraty não considera as áreas de especialização de seu corpo diplomático. A não valorização da especialização educacional é especialmente intrigante, já que o nível de escolaridade, curso de graduação, instituição de formação e cursos de pós-graduação são justamente as instâncias de legitimação que separam os grupos considerados mais qualificados, dos menos qualificados no mercado de trabalho.

Por outro lado, o Itamaraty também tem suas próprias instâncias de legitimação que podem operar como instrumentos de mensuração do mérito no processo de avaliação de competências do órgão.

Tendo em vista esses elementos, este artigo investiga se o capital escolar e a especialização acadêmica são reconhecidos no sistema de promoção da carreira diplomática brasileira, ou se o Itamaraty utiliza instâncias próprias de legitimação que conferem valor convencional em seu complexo processo de avaliação de competências, reforçando assim o caráter totalizante da instituição. Por fim, tomando como princípio de que a dimensão de gênero está presente nas organizações estatais (Connell, 2006) e que, portanto, essas diferenças entre homens e mulheres também estruturam e permeiam as regras, as normas e as práticas diplomáticas (Cassidy; Althari, 2017; Fuentes-Julio et al., 2022), pretende-se investigar se os critérios de promoção operam da mesma forma para homens e mulheres.

Para a análise, foi construído um banco de dados com informações dos 200 embaixadores brasileiros no ano de 2022, 164 homens (82%) e 36 mulheres (18%). Também foram coletados dados sociodemográficos e escolares do corpo diplomático brasileiro presentes no Anuário de Funcionários do Ministério das Relações Exteriores de 2010. Os dados profissionais tiveram origem nos currículos para sabatinas de indicados a Embaixadas brasileiras no exterior,

CC BY NC SA

realizadas pelo Senado Federal. Foram utilizadas duas medidas, a média e a mediana entre o ano de entrada e a nomeação ao cargo mais alto da carreira diplomática, para verificar a velocidade da trajetória desse grupo. Dentre as informações presentes nesse banco e trabalhados no presente artigo estão: 1) origem geográfica; 2) origem escolar; 3) prêmios no Concurso de Admissão e no Curso de Formação para a Carreira Diplomática e 4) espaços de prestígio ocupados por esses atores até alcançar a classe de embaixador. As informações foram trabalhadas em dois grandes grupos: 1) Formação extra Itamaraty, que envolve grau de escolaridade, instituições de ensino e tipos de cursos de graduação e 2) Formação intra Itamaraty, que abrange quem conquistou prêmios ou ocupou postos nos gabinetes da Presidência da República, do Ministro ou da Secretaria-Geral. Posteriormente foi trabalhada a dimensão de gênero no processo de promoção e por fim, o que esses dados revelam sobre o que pode ser considerado como mérito nas sigilosas Câmaras de Avaliação do MRE.

O ITAMARATY E SEU SISTEMA DE PROMOÇÕES

O primeiro estudo sobre a estrutura e o perfil do corpo diplomático brasileiro data da primeira metade dos anos 1980 (Cheibub, 1984, 1985). Depois disso, foram vinte e cinco anos até aparecerem novas pesquisas sobre o MRE (Moura, 2009; Balbino, 2011; Gobo, 2018; Lima; Oliveira, 2018; Farias; Carmo, 2018; Estre, 2022; Gobo; Santos, 2022; Carmo; Gobo, 2022). Chancelarias de outros países também ganharam estudos recentes, algumas com ênfase especial na discrepância de representação de gênero nesses órgãos. (Neumann, 2008; Lorion, 2009; Lequesne; Heilbronn, 2012; Rizzo, 2016; Towns; Niklasson, 2017; Aggestam; Towns, 2018; Calin; Buterbaugh, 2018; Towns, 2020; Cankar, 2020; Standfield, 2020; Jakesevic; Lusa, 2021; Drenning, 2021; Lequesne, 2022). Embora a existência de uma burocracia de carreira, majoritariamente masculina, marcada por um sistema de seleção e progressão meritocráticos ser uma forte característica de grande parte das chancelarias do mundo, a análise sobre o funcionamento do sistema de progressão e os critérios considerados nas avaliações de desempenho para a ascensão na carreira permanecem escassos.

Produtividade e mérito são instrumentos usados como principais mecanismos de distribuição dos recursos humanos (Tomaskovic-Devey; Avent-Holt, 2019). No mercado de trabalho, são usados quase de forma indistinta. No caso do Itamaraty, a palavra mérito ou merecimento está nos documentos oficiais e nos discursos como se fosse um dado da natureza e não uma palavra polissêmica, em que o sentido pode adquirir múltiplas formas segundo critérios e interesses que são construídos a partir de variáveis societais e da cultura organizacional.

> In job evaluation, the content of jobs is described and jobs are compared on criteria of knowledge, skill, complexity, effort, and working conditions. the

> particular system I observed was built incrementally over many years to reflect the assessment of managers about the job components for which they were willing to pay. Thus today this system can be taken as composed of residues of these judgments, which are a set of decision rules that, when followed, reproduce managerial values. But these rules are also the imagery out of which managers construct and reconstruct their organizations. The rules of job evaluation, which help to determine pay differences between jobs, are not simply a compilation of managers' values or sets of beliefs, but are the underlying logic of organization that provides at least part of the blueprint for its structure. Every time that job evaluation is used, that structure is created or reinforced. (Acker, 1990, p. 148)

A aproximação ou a quase indissociação entre produtividade e mérito pode tornar o processo de progressão ainda mais complexo e pouco transparente em carreiras em que a materialidade sobre aquilo que está sendo produzido nem sempre é clara. Nas relações internacionais, a assinatura de acordos e tratados, parte mais palpável da atividade diplomática, por exemplo, se dá após meses ou mais frequentemente anos de processos cumulativos de negociação que envolvem vários profissionais, o que aumenta a possibilidade de reproduzir desigualdades estruturais e estereótipos de gênero, pois, assim como as carreiras militares, a diplomacia tem uma histórica dominação masculina (Neumann, 2008; Balbino, 2011; Towns; Niklasson, 2017; Cassidy; Althari, 2017; Aggestam; Towns, 2018; Calin; Buterbaugh, 2018; Gobo, 2018; Farias; Carmo, 2018; Towns, 2020; Standfield, 2020; Niklasson, 2022; Carmo; Gobo, 2022; Fuentes-Julio et al., 2022).

A estrutura da carreira diplomática no Brasil é composta por seis classes: Terceiro Secretário, Segundo Secretário, Primeiro Secretário, Conselheiro, Ministro de Segunda Classe e Ministro de Primeira Classe. Todos os funcionários aprovados no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, após a nomeação são chamados de diplomatas, mas só aqueles que chegam a Ministros de Primeira Classe podem se tornar embaixadores[4].

Segundo diplomatas, inclusive aqueles que já estiveram diretamente envolvidos com o sistema de promoção, dentre as variáveis que podem favorecer a promoção na carreira no Brasil estão: 1) fazer campanha em defesa do seu próprio nome, o que envolve enviar mensagens ou fazer visitas aos gabinetes das chefias, pedindo votos durante o processo de avaliação. Para isso, estar em Brasília próximo ao momento das promoções é um aspecto importante, afinal é preciso ser visto e se tornar visível; 2) proximidade com chefias que têm bom trânsito e boa reputação na carreira; 3) ocupar espaços nos gabinetes do Presidente da República, Ministro

4 Há apenas duas exceções nessa regra geral: 1) aqueles que estão em outras classes da carreira, mas exercem a função de chefia em alguma embaixada, podendo assim ser nomeados como "embaixadores comissionados"; 2) políticos que são nomeados como embaixadores, minoria expressiva no caso do MRE.

do MRE ou Secretaria Geral (Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros, 2023). Parte significativa desse processo envolve a capacidade do diplomata de construir a sua rede de relações, ou seja do seu acesso e uso de recursos incorporados nas suas redes de relacionamento, como: 1) ter boa reputação; 2) manter-se informado; 3) desenvolver laços consistentes com colegas de trabalho; 4) capacidade de exercer influência (Ibarra, 1993; Lin, 1999). Em resumo, segundo esses relatos, elementos relacionais e reputacionais podem ser convertidos em posições no MRE e seriam, em conjunto, mais relevantes no processo de promoção do que grau de escolaridade ou a especialização dos diplomatas. Como aponta um diplomata, em entrevista concedida em 2015:

> *Ministério segue uma noção de disciplina e hierarquia semelhantes às de carreiras militares, mas o serviço mais comum do diplomata equivale ao da carreira de Gestor Público. Uma diferença essencial é que as promoções, remoções e outros benefícios são menos "estruturados", ou sujeitos a critérios objetivos. Os critérios subjetivos (chamados com o eufemismo de "merecimento") são, na verdade, os mais importantes.* (Entrevista concedida em 23 de março de 2015, diplomata anônimo)

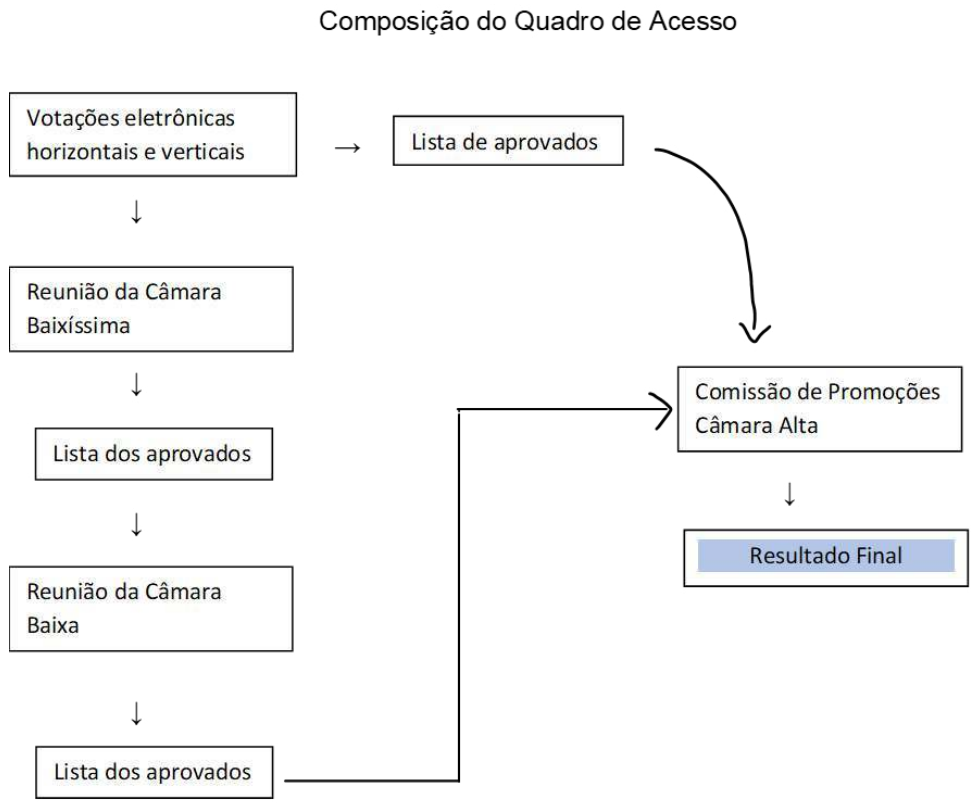
Ao ser aprovado no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD), o profissional é nomeado como Terceiro Secretário, permanecendo dois anos em treinamento no Instituto Rio Branco (IRBr), no Curso de Preparação à Carreira Diplomática (CPCD). Após 3 anos da nomeação, dois de treinamento e um de serviço efetivo, o diplomata passa pelo primeiro processo de progressão, a Segundo Secretário. Esta passagem é baseada apenas no critério tempo de serviço e colocação no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática. A partir dessa primeira etapa também é levado em consideração o mérito. Não está claro qual é o peso de cada um desses elementos nos processos de promoção. A lista de antiguidade é um dos documentos usados nos procedimentos de avaliação para a ascensão profissional, mas é frequente diplomatas usarem a expressão "levar carona", quando a lista não é respeitada e um profissional mais jovem na instituição é nomeado à próxima classe antes de outro mais antigo.

Formalmente, ao longo de sua carreira, o profissional precisa passar por duas etapas de qualificação profissional: 1) o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD), critério exigido para a passagem de Segundo a Primeiro Secretário; e 2) o Curso de Altos Estudos (CAE), critério obrigatório para a passagem de Conselheiro a Ministro de Segunda Classe, a penúltima etapa da carreira diplomática. Entretanto, esses dois Cursos não são garantia de promoção, são apenas etapas que qualificam os diplomatas a concorrerem ao Quadro de Acesso à promoção, que levará em conta também o critério de antiguidade, tempo no exterior e chefia listados na Lei do Serviço Exterior.

A composição do Quadro de Acesso é um processo bastante complexo, composto por votação eletrônica entre aqueles que estão na mesma classe da carreira e seus superiores hie-

rárquicos. E outras duas Câmaras de Avaliação, chamadas baixíssima e baixa, que trabalham de forma sequencial e fornecem a lista final para a deliberação da Comissão de Promoções - chamada de Câmara Alta - que ratifica ou não os nomes que irão compor esse instrumento.

Imagem 1: Etapas do processo de composição do Quadro de Acesso



Fonte: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6559&ano=2008&ato=5e5ET-VE50dVpWT7b5

O resultado da votação eletrônica é obtido por um sistema de pontuação do órgão. A apuração não é publicada, mas o diplomata tem o direito de solicitar a votação recebida, a pontuação e a colocação na classe ao Departamento do Serviço Exterior apenas no final de todo o processo, depois da divulgação da nova formação do Quadro de Acesso. Já as votações nas Câmaras de Avaliação e Promoção são sigilosas. Nestas últimas etapas as votações são apenas verticais, obedecendo a escala hierárquica do órgão. Em outras palavras, votam apenas os superiores hierárquicos de cada uma das classes.

Na Câmara Baixíssima participam todos os chefes de divisão e coordenações gerais, além dos chefes de gabinete dos subsecretários-gerais. De acordo com o organograma atual do

MRE, publicado no ano de 2023, aproximadamente 116 diplomatas estão aptos a participar do sistema de votação. Entretanto, nem todos participam de todas as etapas, só poderão votar em determinada classe aqueles que ocupam uma posição hierárquica superior. Por exemplo: os Conselheiros aptos a participar das Câmaras de Votação só podem avaliar Primeiros e Segundos Secretários, o protocolo é que os diplomatas da mesma classe ou de classes inferiores aos que serão avaliados têm que deixar a sala de reuniões. A partir daí, cada um deles pode votar em 10% do número de integrantes daquela classe. Finalizada esta etapa, a lista com os 10% daqueles que foram os mais votados- é encaminhada para a etapa seguinte do processo de avaliação, a Câmara Baixa.

Nesta próxima etapa participam em torno de 36 diplomatas[5] que poderão votar em 5% dos candidatos abaixo do seu nível hierárquico, ou seja, metade da etapa anterior. Lembrando que este número varia, porque o protocolo prevê que aqueles que são da mesma classe não poderão avaliar os seus colegas e deverão deixar a sala de reuniões.

Na última etapa, a Câmara Alta ou Comissão de Promoção, composta por aproximadamente 16 diplomatas[6], decide sobre a inclusão ou permanência de membros no Quadro de Acesso. Embora seja um evento raro, a Comissão de Promoções tem poderes para dissolver e recompor a lista de membros.

A inserção de nomes no Quadro de Acesso acontece duas vezes ao ano, e todos os semestres são colocados novos candidatos que serão promovidos após a efetivação das promoções do semestre anterior ou em casos de falecimento, transferência para o Quadro Especial[7] ou exoneração.

A forma como se dá a composição do Quadro de Acesso é o principal motivo de reclamações no MRE: "...foram apontadas carência de critérios claros, interferência política externa, falta de transparência, processo dispendioso em tempo e energia, opacidade em relação ao mérito na avaliação sobre o Quadro de Acessos" (Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros, 2023, p. 201). Embora uma parte do processo seja transparente, grande parte tem

5 A Câmara de Avaliação I é composta pelos Diretores de Departamento, pelo Chefe do Cerimonial, pelo Inspetor-Geral do Serviço Exterior, pelo Chefe da CISET, pelo Chefe da AFEPA, pelo Corregedor, pelo Chefe da SPD, pelo Chefe de Gabinete do Ministro de Estado, pelo Assessor Especial do Gabinete do Ministro de Estado, pelo Chefe de Gabinete do Secretário-Geral, como também por dois Ministros de Primeira Classe em chefia de posto no exterior

6 Secretário-Geral, os Subsecretários-Gerais, o Diretor-Geral do Instituto Rio Branco, o Chefe de Gabinete do Ministro de Estado, o Chefe de Gabinete do Secretário-Geral e um Ministro de Primeira Classe em chefia de posto no exterior. A CP é presidida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.

7 O Quadro Especial é um instrumento paralelo à carreira diplomática. Ao atingir determinada idade e tempo de classe, o diplomata é automaticamente transferido para o Quadro Especial. Por exemplo: o diplomata que estiver na classe de Conselheiro, ao completar 58 anos ou estiver há 15 anos nesta classe, será transferido para o Quadro Especial. A partir de então ele não concorrerá mais à progressão na carreira e, se for o caso, o seu nome será retirado do Quadro de Acesso. (Brasil, 2006).

caráter sigiloso. Não está claro em nenhum documento ou nos discursos dos diplomatas quais seriam os critérios analisados nessas Câmaras de Promoção. Tendo isso em vista, cabe-nos analisar se são encontrados alguns padrões nos procedimentos de avaliação de competência do Ministério das Relações Exteriores.

INSTRUMENTOS EXTERNOS À CARREIRA

Segundo o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro, o Decreto nº 6.559, de 8 de setembro de 2008, para se chegar ao topo da carreira, é preciso ao menos 20 anos de serviço, dos quais pelo menos 10 exercidos no exterior e 3 em cargos de chefia. No grupo analisado, o tempo médio entre a entrada e o cargo de Ministro de Primeira Classe foi de 29 anos. A progressão mais rápida se deu com 22 anos e a mais lenta levou 43 anos. O objetivo dessa seção é verificar se a formação escolar pode ser um padrão considerado na composição do Quadro de Acesso do MRE.

Embora os resultados do Concurso de Admissão à Carreira Diplomática indicassem majoritariamente pessoas com o ensino superior completo (Cheibub, 1984, 1985), até 1985 os editais anuais exigiam apenas o segundo ano de qualquer curso superior como critério válido para ingressar no Instituto Rio Branco. Atualmente, 44 (22%) embaixadores não têm o ensino superior completo, ao passo que 156 (78%) concluíram a graduação antes ou depois dessa regra vigorar. A diferença encontrada entre os dois grupos foi de apenas 1 ano. Neste caso, utilizando a mediana e assim eliminando os casos extremos, os embaixadores com nível superior levaram 28 anos para alcançar o topo da carreira, enquanto os demais ficaram dentro da média geral de 29 anos. Como mostra a Tabela 1:

Tabela 1: Tempo médio e mediano de progressão até Ministro de Primeira Classe, segundo escolaridade

Variável	N	%	MÉDIA	MEDIANA
Embaixadores com ensino superior	156	78%	28,61	28
Embaixadores sem ensino superior completo	44	22%	29,79	29
TOTAL	200	100%	28,84	29

Fonte: elaborado pela autora

No Brasil, as instituições públicas de Ensino Superior são aquelas que ocupam as melhores posições em rankings nacionais e internacionais de qualidade, onde estão concentradas quase a totalidade da pesquisa e desenvolvimento científico do país. A maioria dos embaixadores graduados são egressos dessas instituições, são 63%[8]. A mediana aponta que a diferença de tempo de percurso entre aqueles que frequentaram instituições públicas ou privadas foi de apenas um ano, 28 contra 29 anos. Entretanto, é curioso quando se observa as médias, elas estão praticamente empatadas, 28,5 para instituições públicas e 28,72 para instituições privadas. A literatura presente mostra que até primeira metade da década de 1980 a trajetória educacional dos diplomatas brasileiros passava por: colégio de padres no Rio, Faculdade de Direito no Rio de Janeiro e, finalmente o Instituto Rio Branco. E as instituições mais presentes na lista de aprovados eram: UFRJ, UERJ e PUC-Rio (Cheibub, 1984, 1985; Reis, 2013; Gobo, 2016; Gobo; Santos, 2022). Levando isso em consideração, é importante analisar apenas os egressos da PUC-Rio, única instituição privada dentre as três. O resultado foi que a promoção para o grupo de 14 embaixadores que se formaram na instituição foi semelhante àqueles que passaram pelas instituições públicas, 28 anos. Entretanto, quando se elimina os outliers desses dados, o resultado é de um ano a menos, 27 anos. Dois anos a menos do que a média geral. Para dirimir qualquer dúvida, verificamos o tempo médio de progressão até Ministro de Primeira Classe de pessoas nascidas na cidade do Rio de Janeiro[9], para verificar se o fenômeno estava restrito aos egressos da PUC-Rio ou se aqueles nascidos na cidade do Rio de Janeiro, de forma geral, também eram beneficiados. O resultado foi que nascer no Rio de Janeiro não tem relação com o tempo para chegar ao cargo mais alto da diplomacia brasileira, a média foi de 28,8 anos e a mediana ficou dentro da média geral, 29 anos.

Egressos do curso de Direito são o maior grupo no corpo diplomático brasileiro (36%), entre os Embaixadores eles são 63 (31,5%), apenas dentre os graduados, eles chegam a 40%. O segundo maior grupo foi de embaixadores formados em Economia, 30 (15%). E outros 13 (6,5%) são graduados em Relações Internacionais. Os graduados em Direito, Economia e Relações Internacionais somam 104 (52%) embaixadores. Os resultados indicaram que o tipo de formação parece ter importância marginal no processo de promoção. Os egressos do curso de economia apresentaram uma trajetória ligeiramente mais rápida 28,5 anos; os graduados em Direito ficaram dentro da média 29 anos e aqueles formados em Relações Internacionais tiveram um percurso um pouco mais lento, 30 anos. O cenário não sofreu alterações, Cheibub (1984, 1985) apontou que nos anos 1980 que as diferenças eram muito pequenas e que os formados em Economia costumavam ter uma carreira um pouco mais rápida.

8 Estudaram em universidades públicas 98 (63%) Embaixadores; outros 44 (28%) estudaram em instituições privadas, sendo 24 delas universidades confessionais; outros 14 (9%) estudaram fora do país.

9 Do universo analisado, 66 (33%) embaixadores nasceram na cidade do Rio de Janeiro, antiga capital do país.

A pós-graduação não fez diferença na velocidade da carreira, os 68 (34%) embaixadores que indicaram ter algum curso de pós-graduação, chegaram à última classe da carreira diplomática também com 28 anos, o mesmo tempo daqueles que apenas cursaram a graduação.

Com relação ao grande número de graduados em Direito na carreira diplomática, é importante salientar que os números atuais são os menores da história. Entre os anos de 1946 e 1982, os graduados em Direito na carreira diplomática eram 59,9%. Se considerado os anos de 1913 até 1982, os bacharéis em Direito chegam a 67,5% (Cheibub, 1985). Esse fenômeno não se restringe apenas ao Brasil; estudos anteriores mostram que há sobrerrepresentação do curso de Direito em outras chancelarias. Na França a maioria dos diplomatas, egressos da Escola Nacional de Administração (ENA, sigla em francês), são graduados ou têm mestrado em Direito (Lequesne; Heilbronn, 2012). Também não é restrito ao Brasil a queda do número de diplomatas com graduação em Direito, fenômeno semelhante foi observado na Suíça (Geissbühler, 2002; Gobo, 2016; Gobo; Santos, 2022; Lima; Oliveira, 2018).

Em resumo, o capital escolar (Bourdieu, 1979) de fora do Itamaraty tem impacto pequeno no sistema de promoções do MRE, aqueles que muitas vezes continuaram seus estudos durante a carreira em cursos de pós-graduação não conseguiram converter isso nos processos internos de avaliação. Isso vai ao encontro da percepção dos diplomatas de que a carreira não valoriza as experiências prévias de seus profissionais. A única diferença digna de nota é a carreira mais rápida dos egressos da PUC do Rio de Janeiro, mas no caso é possível inferir que o fato de ter passado pela PUC tem muito menos relação com a instituição do que com processos de socialização que são anteriores até mesmo à universidade. Celso Amorim, ex-ministro do Itamaraty (2003-2010), em entrevista em 2015, ilustra o recorte social presente da alta burocracia brasileira já apontado em outros estudos (Cheibub, 1984, 1985; Azambuja, 2011; Gobo, 2016; Gobo; Santos, 2022):

> *É... acho que houve, porque não há a menor dúvida, com raras exceções, eram da zona sul do Rio de Janeiro, entre as quais eu. [...] Tem até uma foto do quinto ano primário lá, que aliás um outro diplomata que encontrou, o Rui Nogueira, que no mesmo quadradinho, era um quadradinho mesmo. Foto de turma tem 40 ou 50 alunos, mas no mesmo quadradinho, um do lado do outro estávamos eu, que fui ministro; o Rui Nogueira que foi secretário geral do Itamaraty, embaixador, ministro interino até algumas vezes; o comandante da Marinha e o presidente da Embraer. Então para você ver como que era a elite. Isso não era só o Itamaraty, isso era uma coisa geral, mas se refletia muito no Itamaraty.* (Entrevista concedida em 2 de julho de 2015)

Como se pode notar a partir da fala do ex-ministro, que ingressou na carreira em 1962, a socialização de muitos diplomatas brasileiros se iniciava antes da carreira diplomática, às vezes ainda na infância. Entretanto, ao que parece, os laços daqueles que ainda passaram pela PUC do Rio de Janeiro permaneceram após a vida institucionalizada.

INSTRUMENTOS INTERNOS DO ITAMARATY

Como já foi anteriormente mencionado, há três processos de formação que acontecem no Itamaraty. O primeiro deles é o Curso no Instituto Rio Branco, após aprovado e nomeado como Terceiro Secretário, o diplomata passa dois anos no curso preparatório. Na sequência, o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas garante que o profissional esteja habilitado a concorrer ao Quadro de Acesso para alcançar a classe de Primeiro Secretário. Por fim, o Curso de Altos Estudos, que torna o diplomata apto a disputar uma vaga no Quadro de Acesso para a promoção a Ministro de Segunda Classe. Nenhum curso ou pós-graduação pode ser usado como equivalência em nenhum desses processos. Até mesmo Oficiais de Chancelaria, outra função do MRE, caso queiram mudar de carreira, têm que fazer o CACD e passar pelas mesmas etapas que os demais, por mais que já conheçam uma série de regras e rotinas da instituição.

Como esses cursos em si não são garantias de promoção, mas etapas formativas porque os diplomatas são obrigados a passar caso tenham interesse em avançar na carreira, foram considerados outros elementos que pudessem ajudar a entender o que é levado em consideração nas sigilosas Câmaras de Avaliação para a composição do Quadro de Acesso. Assim, medimos a velocidade da carreira daqueles que passaram por alguns processos internos e que podem ajudar a construir uma reputação associada à ideia de mérito, são eles: 1) o Prêmio Lafayete de Carvalho e Silva e o 2) o Prêmio Rio Branco e 3) espaços como Gabinetes do Presidente da República, Ministro de Estado e Secretaria geral.

O Prêmio Lafayete de Carvalho e Silva é entregue para os dois primeiros colocados no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática e o Prêmio Rio Branco é direcionado aos dois primeiros alunos no Curso de Preparação à Carreira Diplomática, no Instituto Rio Branco. Entrevistas e estudos apontam que a posição no concurso é um elemento importante na carreira, muitos Embaixadores que assumiram o cargo de Ministro de Estado na segunda metade do século XX, ocuparam as primeiras posições na lista de aprovação do CACD (Gobo, 2016).

Analisando os currículos disponíveis no Anuário de 2010, foram selecionados 18 embaixadores que foram agraciados com as medalhas prata e bronze do prêmio destinado aos primeiros colocados no concurso e 23 com as medalhas vermeil e prata para aqueles que alcançaram bons resultados durante o curso de formação. Nos dois casos as primeiras colocações se mostraram mecanismos eficientes nos processos de promoções internas do MRE. Os primeiros colocados no concurso, no curso de formação ou em ambas as etapas levaram aproximadamente 26 anos para alcançar o posto mais alto da carreira, três anos a menos que os demais.

Em conversas com diplomatas, também foi apontado que alguns espaços no MRE servem para agregar prestígio e aumentar as chances dos candidatos nos processos de promoção e remoção na carreira, são eles os gabinetes: do Presidente da República, do Ministro de Estado e da Secretaria-Geral. Foram separados 128 (64%) embaixadores que em algum momento

CC BY NC SA

de suas carreiras passaram por esses espaços. O resultado foi positivo, embora tenham sido promovidos com apenas um ano abaixo da média geral, 28 anos.

Em resumo, as instâncias internas de legitimação se mostraram mais eficientes nos processos de progressão funcional, mas os espaços que parecem agregar e fortalecer o capital social dos diplomatas é apenas marginalmente relevante para fins de promoção.

CARREIRA E GÊNERO

Alguns trabalhos vêm tentando compreender a história e a inserção das mulheres na carreira diplomática. No Brasil, há décadas o percentual de mulheres não ultrapassa os 23% (Gobo, 2016, 2018; Amparo; Moreira, 2020). Esses trabalhos apresentam todo o processo por meio do qual as mulheres foram inseridas na carreira diplomática e qual é o seu status da carreira atualmente. Entretanto, ainda falta na literatura corrente, trabalhos que procurem entender o processo de promoção e seu impacto na carreira das mulheres diplomatas.

O mérito, principal critério para a ascensão profissional, foi ao longo do tempo trabalhado como se as avaliações sobre os colegas fossem completamente livre dos estereótipos sociais de gênero, quando "Men continue to predominate massively in policy making positions in most modern state institutions" (Connell, 2006, p. 436)

Se mulheres correspondem a 23% do serviço diplomático brasileiro, no topo da carreira elas estão em percentual menor, aproximadamente 20% (47) (Brasil, 2025). Apesar da evidência do teto de vidro[10], o percentual encontrado hoje no topo da carreira diplomática é o melhor índice alcançado depois de interrompidas as barreiras que limitavam a ascensão profissional deste grupo e que vigoraram até os anos 1990.

Reivindicações internas[11] e uma política de discriminação positiva que prevaleceu na gestão Celso Amorim (2003 – 2010) explicam o aumento no número de mulheres embaixadoras, mesmo que ainda seja menor do que a totalidade delas na carreira (Gobo, 2018; Amparo; Moreira, 2020). Uma diplomata entrevistada assim descreve essa primeira década do século XXI para as mulheres diplomatas:

> *[...] o Celso realmente fazia questão de em cada lista de promoção, isso eu presenciei, dizendo: quantas mulheres? Na votação para o quadro de acesso tinha*

10 Também chamado de *glass ceiling*, é um conjunto de barreiras institucionais, organizacionais e culturais que, embora não formalizadas, restringem desproporcionalmente a ascensão de determinados grupos aos níveis mais elevados de uma organização.

11 Criação do Comitê de Gênero e Raça em 2012, extinto em 2019. Criação da Associação das Mulheres Diplomatas Brasileiras em 2023.

> *um número, primeira era a votação, tinha uma cota para mulheres, depois para postos b, que era para quem estava nos postos mais difíceis eram as mulheres, então você matava dois coelhos com uma pedrada só. A outra coisa que ele fez, também muito importante, foi colocar mulheres em posições elevadas. Ele colocou a primeira mulher a ser embaixadora na ONU; subsecretaria, o meu caso; a primeira embaixadora na Santa Sé, que foi a Vera. Ele promoveu muito a mulher, muito, muito mesmo, eu acho que é preciso dar a ele esse crédito [...]. Depois disso o que nós temos notado, embora os sucessores, sejam da minha geração, meus colegas, essa tendência não foram seguidos* (Entrevista concedida em 24 de novembro de 2014. Diplomata anônima 3)

Os embaixadores que hoje estão na ativa foram nomeados a partir de 1999, mas as mulheres só começam a aparecer na base de dados a partir de 2004, justamente quando vigorava essa política informal de promoção de mulheres diplomatas.

Embora o cenário atual apresente avanços em relação à presença feminina na diplomacia, ainda persistem desafios importantes, que serão discutidos a seguir. No que diz respeito à velocidade de progressão na carreira, as diferenças observadas entre homens e mulheres foram pequenas, mas, na maioria dos casos, favoráveis aos homens. Entre os diplomatas com maior nível de escolaridade, por exemplo, a trajetória média masculina foi de cerca de 28 anos, enquanto a feminina se manteve próxima à média geral, em torno de 29 anos. Quando comparados os três principais cursos de formação, as diferenças são irrisórias. Enquanto as embaixadoras graduadas em Direito tiveram uma carreira ligeiramente mais rápida (28,5 contra 29 anos), aquelas que cursaram Relações Internacionais levaram um pouco mais de tempo para alcançar o topo da carreira (30 contra 29,5 anos) e não houve diferença para os embaixadores graduados em economia, ambos chegaram à classe com 28,5.

Já com relação à natureza das instituições, ela faz mais diferença para os homens do que para as mulheres. Embaixadores graduados no exterior (14 casos) tiveram carreiras mais rápidas, 27 anos. Aqueles que cursaram alguma instituição pública (85 casos) foram promovidos com um ano a menos do que a média geral, 28 anos. Já os graduados em instituições privadas (29) ficaram dentro da média. Entre as mulheres foi indiferente a natureza da instituição, em ambos os casos – 19 oriundas de universidades públicas e 15 de instituições privadas - as embaixadoras ficaram dentro da média geral, 29 anos. Nos dois casos de mulheres que estudaram no exterior, o tempo foi ainda maior, 31 anos.

Sobre os elementos internos da carreira, as três mulheres e os 23 homens que obtiveram bons resultados no concurso e no curso de formação conseguiram chegar ao topo da carreira em igual tempo, 27 anos.

Sobre o impacto da lotação nos gabinetes para as promoções, não há diferenças entre homens e mulheres. Para os dois grupos, este é um espaço importante no processo de ascensão na carreira, mas as mulheres (14) foram ligeiramente beneficiadas (27,5 contra 28 anos)

pela passagem por algum Gabinete – Presidência, Ministro ou Secretaria Geral. Entretanto, a novidade está dentre aquelas que não passaram por nenhum gabinete ao longo de sua trajetória (10 casos), essas embaixadoras levaram mais tempo para serem promovidas, 30 anos. Dentre os homens (62 casos) na mesma condição, o tempo foi de 29 anos. Em resumo, para os homens, ocupar esses espaços é menos relevante para o seu percurso profissional do que para as mulheres. A diferença entre os embaixadores foi de apenas um ano, já para as embaixadoras a diferença no tempo de promoção chegou a dois anos e meio.

As análises acima mostraram que a diferença de velocidade na ascensão na carreira diplomática é razoavelmente equilibrada, a exceção é a importância que os gabinetes têm para as carreiras das mulheres. Este é um resultado não esperado quando se trata da carreira diplomática, pois ainda hoje a representação de homens embaixadores ao redor do mundo é de 85% (Aggestam; Towns, 2018; Towns; Niklasson, 2017). Embora o Brasil tenha sido um dos primeiros países a aceitar mulheres no seu quadro de funcionários, em 1918, (Balbino, 2011; Gobo, 2018; Farias; Carmo, 2018; Friaça, 2018), quinze anos depois, apenas treze países autorizavam mulheres no seu corpo diplomático e consular. A Espanha só foi aceitar mulheres na sua chancelaria em 1933, na Grã-Bretanha o mesmo ocorreu apenas em 1946 e na Itália em 1963. A primeira mulher a ser promovida a Embaixadora no Brasil foi Odette de Carvalho e Souza, em 1956. Na Espanha, o mesmo ocorreu apenas em 1971 e na França no ano seguinte (Jakesevic; Lusa, 2021).

Entretanto, em 1938, quando já havia 18 mulheres na carreira, a reforma administrativa Oswaldo Aranha, vetou a entrada de mulheres, tal determinação permaneceu até 1954. Em 1934, antes da proibição das mulheres no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, foi adotada outra medida que dificultava sua permanência no serviço público. Naquele ano se proibiu o matrimônio entre os funcionários, em caso de casamento com colegas da carreira, uma pessoa do casal era obrigada a "agregar", o que significava tirar uma licença não remunerada sem contar o tempo de trabalho, critério imprescindível para a promoção. Após a queda dessa determinação, outras foram criadas, como a proibição de servir no mesmo posto; renúncia à verba de representação para casais lotados no mesmo lugar (Farias; Carmo, 2018; Gobo, 2018; Carmo; Gobo, 2022). Os impactos dessas medidas podem ser vistos no grupo de diplomatas aposentados, neste conjunto apenas 25% das mulheres alcançaram o nível mais alto da carreira, enquanto o mesmo aconteceu para 62% dos homens. No survey produzido pela Associação e Sindicato de Diplomatas Brasileiros, é possível verificar os impactos que essas regras tiveram na vida privada das diplomatas que hoje estão aposentadas. Enquanto 78% (64 casos) dos homens eram casados, 58% (11 casos) das mulheres diplomatas aposentadas são solteiras. Apenas 17% (14 casos) dos homens declararam não ter filhos, o mesmo aconteceu com 42% (8 casos) dessas profissionais (Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros, 2023, p. 27).

As barreiras formais que impuseram um teto físico, bastante visível e difícil de se transpor sem um alto custo para a vida privada das mulheres foram completamente eliminadas apenas em 1996. Mesmo assim, as mulheres continuam tendo mais dificuldade de ascender a partir da segunda metade da carreira, quando alcançam o grau de Conselheiras (Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros, 2023) e são um grupo minoritário na diplomacia (23%) e menor ainda na classe de embaixadoras (18%)

E a partir dos dados expostos sobre a velocidade de progressão na carreira, é possível ver que se o capital escolar tem importância marginal na vida institucionalizada no MRE, para as mulheres ele faz menos diferença ainda. Ao passo que as posições nos gabinetes, mostraram-se um instrumento importante.

Esses espaços agregam às mulheres diplomatas uma espécie de network instrumental, são relações diretamente relacionadas ao trabalho, que envolve informação, especialização, acesso político etc. Já os homens, a presença nesses espaços institucionais são menos importantes porque eles conseguem mais facilmente "expressive network relationships" que está relacionado à troca de amizade, apoio social e são caracterizados por níveis mais elevados de proximidade e confiança do que aqueles que são exclusivamente instrumentais (Ibarra, 1993). Uma embaixadora numa conversa informal, disse algo como "nós não somos iguais, não frequentamos os mesmos banheiros e nem o mesmo vestiário", ou seja, os espaços de socialização informal são mais restritos para as mulheres, assim, o seus laços acabam sendo mais fracos do que dos homens diplomatas. Além de serem um grupo minoritário na grande maioria das chancelarias do mundo (The Women in Diplomacy Index, 2022), a literatura sobre diplomacia aponta para a mesma direção: a sociabilidade diplomática tem fortes elementos homossociais (Standfield, 2020; Neumann, 2008; Niklasson, 2022). Em outras palavras, os homens diplomatas dependem menos das estruturas formais do que as mulheres para a sua progressão profissional em virtude de laços que eles constroem que vão além da dimensão puramente institucional. Assim como em outros espaços de trabalho, no Itamaraty "Limited network access, therefore, produces multiple disadvantages, including restricted knowledge of what is going on in their organizations and difficulty in forming alliances, which, in turn, are associated with limited mobility and "glass ceiling" effect" (Ibarra, 1993, p. 56)

Por fim, embora as mulheres demorem mais tempo na segunda etapa de suas carreiras (Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros, 2023), no geral, o tempo de ascensão profissional dentre os embaixadores tem poucas diferenças entre homens e mulheres. Esses resultados parecem ser frutos da política de discriminação positiva do começo do século XXI, que procurou mitigar a histórica segregação das mulheres no órgão, e também da pressão das mulheres diplomatas, que não é exclusividade do Brasil[12]. Diplomatas e pesquisadores apontam

12 Na Argentina foi criada a "Rede de Diplomatas Argentinas". Na França, a "Association Femmes et Diplomatie "

uma série de problemas que precisam ser enfrentados para melhoria da equidade de gênero nas chancelarias ao redor do mundo, como: 1) aumento no número de mulheres recrutadas; 2) promoção de mais mulheres ao cargo de embaixadora; 3) aumento no número de diplomatas em cargos de chefia; 4) melhor distribuição de mulheres em cargos nas embaixadas e missões; 5) alocação de diplomatas em postos de maior prestígio e privilégio na carreira diplomática (Balbino, 2011; Towns; Niklasson, 2017; Cassidy; Althari, 2017; Aggestam; Towns, 2018; Calin; Buterbaugh, 2018; Gobo, 2018; Farias; Carmo, 2018; Towns, 2020; Standfield, 2020; Niklasson, 2022; Carmo; Gobo, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE ESSES DADOS REVELAM

Até o momento, o discurso institucional e a literatura estavam alinhados quanto à ideia de que o mérito era o principal medidor tanto no recrutamento, quanto na progressão funcional nas diplomacias ao redor do mundo. Mas até aqui pouco se sabe quais são os critérios que regem a meritocracia nos processos internos de promoção na carreira diplomática ao redor do mundo.

Sobre o caso da chancelaria brasileira, é possível dizer que as percepções e os incômodos apresentados pelos diplomatas na pesquisa da Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros sobre o sistema de promoção do órgão encontram eco na análise corrente. De fato, não há transparência no processo de avaliação de competência, até porque grande parte dele é sigilosa e não há em nenhum documento quais são os critérios que serão considerados como meritocráticos nas Câmaras de Avaliação.

Títulos escolares se inscrevem na lógica mais tradicional do conceito de capital cultural institucionalizado, esse tipo de bem que tem certa autonomia de seus agentes, por meio dele se cria uma espécie de magia coletiva de competência, inteligência, capacidade, em resumo: mérito, que acabam por adquirir significados e são utilizados como medida de comparação e classificação duradouras no mercado e nos espaços de trabalho. Em outras palavras, o vínculo entre indivíduos e instituições escolares contribui para o seu julgamento e posicionamento nas diferentes escalas sociais e na conversão de capital cultural em capital econômico (Bourdieu, 1979). Neste caso, como estamos tratando de uma burocracia estatal, com os mesmos padrões salariais em cada uma das classes da carreira, esse capital cultural institucionalizado poderia se refletir de outra forma, como maior velocidade no tempo das promoções, como forma de valorização de determinados diplomas escolares e especialidades.

Entretanto, esse sistema de classificação duradouro, parece ter validade apenas marginal no sistema de promoções do Itamaraty e tem menos validade ainda para as mulheres. Em outras palavras, considerando as instituições de ensino, percebemos que o capital escolar é

pouco aplicado como indicação de mérito no sistema de promoções do Itamaraty. A diferença mais significativa foi encontrada apenas para os egressos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Os egressos dessa instituição tiveram carreiras mais rápidas. Como já mostrou Cheibub (1984, 1985), até a primeira metade dos anos 1980, a diplomacia brasileira era majoritariamente composta de pessoas da região mais rica da cidade do Rio de Janeiro. Frequentemente com passagens por escolas confessionais e pelos cursos de Direito das Universidades cariocas, principalmente a PUC. O vínculo que os egressos da PUC estabelecem vão além da dimensão institucional, diz respeito às suas origens sociais e ao seu "expressive network relationships", que está relacionado à troca de amizades, apoio social e são caracterizados por níveis mais elevados de proximidade e confiança do que aqueles que são exclusivamente instrumentais (Ibarra, 1993).

Exceto esses fortes laços que antecedem a vida institucionalizada e são mobilizados como um instrumento importante nos processos de promoção, os demais dizem respeito às próprias dinâmicas internas do MRE. As instâncias internas de legitimação reforçam a ideia de uma instituição total. Aqueles que foram agraciados com prêmios, foram posteriormente reconhecidos nas sigilosas Câmaras de Avaliação, e tiveram carreiras mais rápidas do que todos os demais. Em menor intensidade, cultivar a sua rede de contatos, ocupar espaços de prestígio, como os gabinetes da Presidência da República, Ministro de Estado e Secretaria Geral, são importantes principalmente para as mulheres, que tiveram carreiras mais lentas do que a média quando não passaram por esses espaços, apontando como essa network institucional é mais importante para carreiras de mulheres.

Embora as diferenças felizmente não tenham sido significativas, a atividade diplomática continua sendo mais custosa para as mulheres. No Brasil e em vários outros países elas foram proibidas e posteriormente segregadas na carreira ao longo da história. E ainda hoje, estão em menor número; são menos ainda no topo da hierarquia diplomática; ocupam os espaços de menor visibilidade, prestígio e privilégio.

Embora as desigualdades de gênero na carreira diplomática tenham se reduzido nas últimas décadas, elas permanecem presentes. No Brasil, assim como em diversos outros serviços exteriores, as mulheres foram inicialmente excluídas da carreira diplomática e, posteriormente, passaram a enfrentar mecanismos de segregação vertical e horizontal que limitaram sua ascensão profissional. Ainda hoje, elas representam parcela minoritária do corpo diplomático, estão ainda menos presentes nos postos mais elevados da hierarquia e continuam sub-representadas em funções de maior prestígio e visibilidade. Nos últimos anos, entretanto, o Ministério das Relações Exteriores tem adotado medidas voltadas à redução dessas desigualdades. Uma das principais mudanças ocorreu no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática. Durante muitos anos, as mulheres correspondiam a aproximadamente 40% das pessoas inscritas, mas apenas cerca de 23% dos aprovados. Estudos conduzidos pelo próprio Instituto Rio Branco

CC BY NC SA

indicaram que essa diferença surgia já na primeira fase do concurso, permanecendo relativamente estável nas etapas seguintes. Em resposta a esse diagnóstico, foi introduzida uma regra que assegura que aproximadamente 40% dos candidatos convocados para as fases subsequentes sejam mulheres, desde que atendidos os critérios mínimos de desempenho previstos no edital. Os resultados iniciais sugerem impacto positivo da medida: nos concursos de 2024 e 2025, as mulheres corresponderam, respectivamente, a 42% e 44%. No concurso de 2026, esse percentual alcançou 45%, o maior já registrado na história do certame. Caso essa tendência se mantenha, é razoável esperar que, ao longo dos próximos anos, ela contribua para ampliar a participação feminina nas diferentes classes da carreira diplomática.

Enfim, a publicização recente dos problemas internos do MRE, principalmente aqueles relativos aos processos de promoção, pode ser atribuída a dois fatores. O crescimento no número de estudos e movimentos de mulheres diplomatas em diversas chancelarias pelo mundo, e a própria dinâmica de produção da Política Externa Brasileira, que aponta para um processo de maior cooperação entre os atores governamentais e a sociedade civil (Figueira, 2010; Faria, 2008, 2012; Faria; Lopes; Casarões, 2012). Esses elementos em conjunto trouxeram fissuras nesse muro invisível e expuseram parte da essência da carreira diplomática brasileira, o seu sistema hierarquizado de promoções supostamente meritocrático. Agora, cabe ao Itamaraty fazer o que os seus agentes dizem que ele faz de melhor: saber se renovar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKER, Joan. Hierarchies, jobs, bodies: a theory of gendered organizations. *Gender & Society*, v. 4, n. 2, p. 139-158, 1990.

AGGESTAM, Karin; TOWNS, Ann. The gender turn in diplomacy: a new research agenda. *International Feminist Journal of Politics*, v. 21, n. 1, p. 9-28, 2018.

AMPARO, Gabrielly Almeida Santos do; MOREIRA, Julia Bertino. A diplomacia não tem rosto de mulher: o Itamaraty e a desigualdade de gênero. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, Brasília, DF, v. 21, e22001, 2020. DOI: https://doi.org/10.20889/M47e22001.

ASSOCIAÇÃO E SINDICATO DOS DIPLOMATAS BRASILEIROS. *Pesquisa perfil sociográfico e estudo de carreira da diplomacia brasileira*. Brasília, DF: ADB, 2023. 530 p.

ASSOCIAÇÃO E SINDICATO DOS DIPLOMATAS BRASILEIROS. *Nota pública*: mecanismo de promoções 2026.1. Brasília, DF, 3 jul. 2026. Disponível em: https://adb.org.br/comunicacao/notas/nota-publica-mecanismo-de-promocoes-2026-1. Acesso em: 10 jul. 2026.

AZAMBUJA, Marcos. Casa bem-assombrada: o Itamaraty antes da sua ida para Goiás. *Piauí*, Rio de Janeiro, n. 54, 2011.

BALBINO, Viviane Rios. *Diplomata, substantivo comum de dois gêneros*: um retrato da presença feminina no Itamaraty no início do século XXI. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BARIFOUSE, Rafael. A embaixadora que luta por espaço para mulheres no Itamaraty: "Somos deixadas de lado". *BBC News Brasil*, São Paulo, 9 maio 2023. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3gj9vnxzwdo. Acesso em: 15 dez. 2023.

BOURDIEU, Pierre. Les trois états du capital culturel. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, n. 30, p. 3-6, 1979.

BOURDIEU, Pierre. O novo capital. In: BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 2005. p. 35-52.

BRASIL. Decreto nº 12.815, de 16 de janeiro de 2026. Aprova o Regulamento de Promoções da Carreira de Diplomata do Serviço Exterior Brasileiro e delega competência ao Ministro de Estado das Relações Exteriores para a prática dos atos que especifica. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 19 jan. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/D12815.htm. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006. Institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 29 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11440.htm. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Organograma*. Brasília, DF: MRE, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/25-01-organogram--2023-completo-final.pdf. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Participação de mulheres no Serviço Exterior Brasileiro*: boletim estatístico. 4. ed. Brasília, DF: MRE, Departamento do Serviço Exterior, 2025. Disponível em: https://sinditamaraty.org.br/images/Boletim-estatístico---mulheres-no-SEB-4a-edição.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

CALIN, Costel; BUTERBAUGH, Kevin. Male versus female career ambassadors: is the US Foreign Service still biased? *Foreign Policy Analysis*, v. 15, n. 2, p. 205-223, 2018.

CANKAR, Tjaša; RUS, Tine; HJÁLMARSDÓTTIR, Erla Hlín. *Empowered diplomacy*: bridging the gender gap. Final report of a joint Iceland-Slovenia study. Liubliana: Ministry of Foreign Affairs; Reiquiavique: Ministry for Foreign Affairs, 2020. Disponível em: https://www.norwaygrants.si/wp-content/uploads/Final-report-of-a-joint-Iceland-Slovenia-study_Empowered-diplomacy.pdf. Acesso em: 27 mar. 2023.

CARMO, Géssica; GOBO, Karla. ¿Dónde están las mujeres en Itamaraty? Un análisis de la ocupación de espacios en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. In: FUENTES-JULIO, Claudia et al. (ed.). *Mujeres y política exterior en América Latina*: un mundo de desigualdades. Santiago do Chile: Fondo de Cultura Económica, 2022.

CARVALHO, Luísa. Advogados vão ao STJ por promoção de diplomata negra no Itamaraty. *Poder 360*, Brasília, DF, 16 dez. 2023. Disponível em: https://www.poder360.com.br/justica/advogados-vao-ao-stj-por-promocao-de-diplomata-negra-no-itamaraty/. Acesso em: 15 de maio de 2025

CASSIDY, Jennifer; ALTHARI, Sara. Analysing the dynamics of modern diplomacy through a gender lens. In: CASSIDY, Jennifer A. (ed.). *Gender and diplomacy*. Nova York: Routledge, 2017.

CASTRO, Celso. A socialização profissional dos militares brasileiros: notas sobre uma investigação antropológica na caserna. *Etnográfica*, v. 8, n. 1, 2004.

CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomatas e política externa*: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. 1984. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1984.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 113-131, 1985.

CONNELL, Raewyn. The experience of gender change in public sector organizations. *Gender, Work and Organization*, v. 13, n. 5, 2006.

DRENNING, Kathryn. Achieving parity for women in the Foreign Service. *The Foreign Service Journal*, jul./ago. 2021. Disponível em: https://afsa.org/achieving-parity-women-foreign-service. Acesso em: 28 mar. 2023.

ESTRE, Felipe Bernardo. *Diplomatic tales*: diplomacy as myth construction in Brazil. 2022. 122 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo; King's College London, Londres, 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 51, n. 2, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cint/a/bcWcqfYFWhDWwxYDbqQsdbj/. Acesso em: 25 jan. 2024.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; LOPES, Dawisson Belém; CASARÕES, Guilherme. Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *Implementação de políticas públicas*: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 298-349.

FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Géssica Fernanda do. Brazilian female diplomats and the struggle for gender equality. In: AGGESTAM, Karin; TOWNS, Ann (ed.). *Gendering diplomacy and international negotiation*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, n. 2, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/NrWSY8tfKSR3h6WTH7QnVGd/. Acesso em: 25 jan. 2024.

FREYRE, Gilberto. *Ordem e progresso*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2010.

FRIAÇA, Guilherme José Roeder. *Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011)*: uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

FUENTES-JULIO, Claudia; HENRÍQUEZ UZAL, María José; ESCOBAR RAMÍREZ, Natalia; LOMBARDO ESTAY, Pía (ed.). *Mujeres y política exterior en América Latina*: un mundo de desigualdades. Santiago do Chile: Fondo de Cultura Económica, 2022. 324 p.

GEISSBÜHLER, Simon. Sozialstruktur und Laufbahnmuster der schweizerischen diplomatischen Elite. *Swiss Political Science Review*, v. 8, n. 1, p. 79-92, 2002.

GOBO, Karla. *Noblesse d'État*: do campo ao habitus da diplomacia brasileira. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/322241/1/Gobo_Karla_D.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

GOBO, Karla. Da exclusão à inclusão consentida: negros e mulheres na diplomacia brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 17, n. 38, p. 440-464, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2018v17n38p440/36871. Acesso em: 24 jan. 2024.

GOBO, Karla; SANTOS, Claudia. The social origin of career diplomats in Brazil's Ministry of Foreign Affairs: still an upper-class elite? In: LEQUESNE, Christian (ed.). *Ministries of Foreign Affairs in the world*. Leiden: Brill Nijhoff, 2022. p. 15-38.

IBARRA, Herminia. Personal networks of women and minorities in management: a conceptual framework. *Academy of Management Review*, v. 18, n. 1, p. 56-87, 1993. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/258823. Acesso em: 2 fev. 2024.

JAKESEVIC, Ruzica; LUSA, Dana. Breaking the glass ceiling: the role of the UN and the EU in promoting women in politics. *Croatian Political Science Review*, v. 58, n. 2, p. 33-63, 2021.

LEQUESNE, Christian et al. Ethnic diversity in the recruitment of diplomats: why Ministries of Foreign Affairs take the issue seriously. In: LEQUESNE, Christian (ed.). *Ministries of Foreign Affairs in the world*. Leiden: Brill Nijhoff, 2022. p. 68-88.

LEQUESNE, Christian; HEILBRONN, Jean. Senior diplomats in the French Ministry of Foreign Affairs: when an entrance exam still determines the career. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 7, n. 3, p. 269-285, 2012.

LIMA, Rodolfo de Camargo; OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de. Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/W7JgdvxfLjNqdnC9MC4nLxR/. Acesso em: 29 nov. 2023.

LIN, Nan. Building a network theory of social capital. *Connections*, v. 22, n. 1, p. 28-51, 1999.

LORION, Marc. La carrière des diplomates français: entre parcours individuel et structuration collective. *SociologieS*, 2009. Disponível em: http://journals.openedition.org/sociologies/2936. Acesso em: 25 mar. 2023.

MOURA, Cristina Patriota de. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira*: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

NEUMANN, Iver B. The body of the diplomat. *European Journal of International Relations*, v. 14, n. 4, p. 671-695, 2008.

NIKLASSON, Birgitta. The gendered networking of diplomats. In: LEQUESNE, Christian (ed.). *Ministries of Foreign Affairs in the world*. Leiden: Brill Nijhoff, 2022.

REIS, Fernando Guimarães. Por uma academia renovada: formação do diplomata brasileiro. Brasília: FUNAG, 2013.

RIZZO, Natalia. Itinerario del reclutamiento diplomático (profesional) en Argentina, afinidades y diferencias con Brasil y Chile. *DAAPGE*, n. 27, p. 37-66, 2016.

STANDFIELD, Catriona. Gendering the practice turn in diplomacy. *European Journal of International Relations*, v. 26, n. S1, p. 140-165, 2020.

TARGA, Leandro Garcia. Elementos para uma sociologia das relações internacionalistas: o campo dos diplomatas e o Estado como metacampo. *Plural*: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 185-208, 2017. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcso.2017.138285.

THE WOMEN in Diplomacy Index. Abu Dhabi: Anwar Gargash Diplomatic Academy, 2022. Disponível em: https://www.agda.ac.ae/docs/default-source/Publications/women-in-diplomacy--en-mar-2022.pdf?sfvrsn=4. Acesso em: 27 mar. 2023.

TOMASKOVIC-DEVEY, Donald; AVENT-HOLT, Dustin. *Relational inequalities*: an organizational approach. Oxford: Oxford University Press, 2019.

TOMASS, Lea Maria. *Diferença e igualdade entre os Estados*: uma etnografia da precedência nas relações diplomáticas. 2001. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2001.

TOWNS, Ann E. "Diplomacy is a feminine art": feminised figurations of the diplomat. *Review of International Studies*, v. 46, n. 5, p. 573-593, 2020.

TOWNS, Ann; NIKLASSON, Birgitta. Gender, international status, and ambassador appointments. *Foreign Policy Analysis*, v. 13, n. 3, p. 521-540, 2017. Disponível em: https://academic.oup.com/fpa/article/13/3/521/2625550. Acesso em: 7 fev. 2024.

VIANA FILHO, Luís. *A vida do Barão do Rio Branco*. 8. ed. São Paulo: Editora Unesp; Salvador: EDUFBA, 2008.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.19481

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Entre fronteiras e direitos: o federalismo cooperativo brasileiro e o ODS 1 da Agenda 2030 na acolhida dos migrantes venezuelanos

Túlio Macedo Rosa e Silva
Universidade Estadual de Goiás
Pires do Rio, GO, Brasil
E-mail: tuliomasi@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5004-2637

Andrezza Letícia Oliveira Tundis Ramos
Universidade do Estado do Amazonas
Manaus, AM, Brasil
E-mail: andrezzatundis@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0003-0680-0578

Luana Caroline Nascimento Damasceno
Universidade do Estado do Amazonas
Manaus, AM, Brasil
E-mail: lcndamasceno@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0006-9994-538X

Resumo: Este artigo investiga como o federalismo cooperativo brasileiro pode contribuir para a implementação do ODS 1 da Agenda 2030 da ONU, considerando o elevado número de migrantes ve-

nezuelanos em Boa Vista, Roraima. A hipótese central é que a cooperação entre os entes federativos não é apenas desejável, mas obrigatória para erradicar a pobreza e reduzir a marginalização social. O objetivo geral é analisar a obrigatoriedade da atuação conjunta dos entes federativos frente à imigração maciça. Os objetivos específicos incluem discutir o federalismo cooperativo, examinar políticas públicas de acolhimento, investigar a relação com o ODS 1 e entender as implicações da decisão do STF na ACO 3.121. A metodologia adotada foi documental e bibliográfica, com o estudo das legislações e a doutrina pertinente, com emprego do método dedutivo, a partir da análise de conceitos amplos para se chegar ao exame da situação particular do Estado de Roraima. Os resultados mostraram a urgência de políticas mais abrangentes, revelando o federalismo cooperativo como essencial para adaptar políticas públicas às realidades locais e mobilizar recursos. Conclui-se que a crise migratória venezuelana evidencia as fragilidades e potencialidades do federalismo brasileiro, exigindo uma resposta humanitária e abrangente que será fundamental para a redução das desigualdades.

Palavras-chave: federalismo cooperativo; migração forçada; objetivo de desenvolvimento sustentável.

Between borders and rights: Brazilian cooperative federalism and ODS 1 of the 2030 Agenda in the reception of Venezuelan migrants

Abstract: This article investigates how Brazilian cooperative federalism can contribute to the implementation of SDG 1 of the UN 2030 Agenda, considering the high number of Venezuelan migrants in Boa Vista, Roraima. The central hypothesis is that cooperation between federative entities is not only desirable, but mandatory to eradicate poverty and reduce social marginalization. The general objective is to analyze the mandatory joint action of federative entities in the face of massive immigration. The specific objectives include discussing cooperative federalism, examining public reception policies, investigating the relationship with SDG 1, and understanding the implications of the STF decision in ACO 3.121. The methodology adopted was documentary and bibliographic, with the study of legislation and pertinent doctrine, using the deductive method, based on the analysis of broad concepts to arrive at the examination of the particular situation of the State of Roraima. The results showed the urgency of more comprehensive policies, revealing that cooperative federalism is essential for adapting public policies to local realities and mobilizing resources. It is concluded that the Venezuelan migration crisis highlights the weaknesses and potential of Brazilian federalism, requiring a humanitarian and comprehensive response that will be essential for reducing inequalities.

Keywords: cooperative federalism; forced migration; sustainable development goal.

CC BY NC SA

Entre fronteras y derechos: federalismo cooperativo brasileño y ODS 1 de la Agenda 2030 en la recepción de migrantes venezolanos

Resumen: Este artículo investiga cómo el federalismo cooperativo brasileño puede contribuir a la implementación del ODS 1 de la Agenda 2030 de la ONU, considerando el elevado número de migrantes venezolanos en Boa Vista, Roraima. La hipótesis central es que la cooperación entre entidades federativas no sólo es deseable, sino obligatoria para erradicar la pobreza y reducir la marginación social. El objetivo general es analizar la acción conjunta obligatoria de las entidades federativas ante la inmigración masiva. Los objetivos específicos incluyen discutir el federalismo cooperativo, examinar las políticas de recepción pública, investigar la relación con el ODS 1 y comprender las implicaciones de la decisión del STF en la ACO 3.121. La metodología adoptada fue documental y bibliográfica, con el estudio de la legislación y la doctrina pertinente, utilizando el método deductivo, basado en el análisis de conceptos amplios para llegar al examen de la situación particular del Estado de Roraima. Los resultados mostraron la urgencia de políticas más integrales, revelando que el federalismo cooperativo es esencial para adaptar las políticas públicas a las realidades locales y movilizar recursos. Se concluye que la crisis migratoria venezolana pone de relieve las debilidades y el potencial del federalismo brasileño, requiriendo una respuesta humanitaria e integral que será fundamental para reducir las desigualdades.

Palabras clave: federalismo cooperativo; migración forzada; objetivo de desarrollo sostenible.

Recebido em:16/01/2025
Aceito em: 03/03/2026

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

A migração forçada de venezuelanos para o Brasil, particularmente para Boa Vista, em Roraima, apresenta desafios humanitários e questões complexas de governança e direitos humanos no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. A cidade constitui a principal porta de entrada para migrantes dessa nacionalidade, abrigando aproximadamente 40 mil venezuelanos residentes, conforme estimativas de relatórios humanitários e institucionais sobre o fluxo migratório na região (Roraima, 2023, p. 8).

Desde janeiro de 2017, quando as autoridades federais iniciaram a observação dos padrões migratórios, 1.092.467 migrantes venezuelanos entraram no território do Brasil - desse total, 76% entraram via Pacaraima (RR). Dessa população, 52,8% optaram por permanecer no país, conforme dados de abril de 2024 da Organização Internacional para as Migrações (OIM), agência das Nações Unidas que assiste aos migrantes venezuelanos em Roraima.

O número significativo de migrantes em um só ponto do território nacional exige a articulação entre diferentes esferas de governo e a implementação de políticas públicas efetivas que garantam a dignidade e os direitos desse grupo. Nesse contexto, destaca-se a relevância do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 da Agenda 2030, que visa erradicar a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares.

Diante de tais considerações, o problema de pesquisa que este artigo apresenta é: como o federalismo cooperativo brasileiro pode contribuir para a implementação do ODS 1, diante do elevado número de migrantes venezuelanos em Boa Vista, Roraima? A hipótese que se propõe é que o cooperativismo no federalismo brasileiro não é apenas desejável, mas obrigatório, principalmente considerando o objetivo fundamental de erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais.

O objetivo geral deste estudo é analisar como as normas nacionais e internacionais abordam a obrigatoriedade dos entes federativos atuarem diante da imigração maciça de venezuelanos. Para isso, os objetivos específicos incluem: (1) discutir a natureza do federalismo cooperativo no Brasil; (2) examinar as políticas públicas de acolhimento para migrantes e refugiados venezuelanos; (3) investigar a relação entre o ODS 1 da Agenda 2030 e a legislação pertinente; e (4) entender as implicações da decisão do Supremo Tribunal Federal, prolatada na Ação Cível Originária 3.121 Roraima (STF, 2020), que reconhece a imigração em massa como um evento extraordinário, exigindo um tratamento diferenciado e colaborativo entre os entes federativos.

A metodologia empregada neste estudo integra uma abordagem documental e bibliográfica, permitindo uma análise crítica e fundamentada das legislações pertinentes, das políticas públicas vigentes e da doutrina relacionada ao federalismo cooperativo e à temática migratória. Como estudo de caso, o foco recai sobre a situação de Boa Vista, Roraima, contribuindo para a formulação de proposições gerais acerca do federalismo cooperativo no Brasil.

Adota-se o método dedutivo, partindo de conceitos amplos e teóricos para embasar a análise particularizada, cuja ênfase na decisão do STF na ACO 3.121 serve como paradigma para compreender as implicações jurídicas e institucionais da cooperação federativa diante de migrações em massa.

A partir dessas abordagens, espera-se contribuir para o entendimento das responsabilidades compartilhadas entre União, Estados e Municípios, propondo um olhar aprofundado sobre como o federalismo cooperativo pode servir, efetivamente, para a construção de soluções inclusivas e justas em tempos de crise migratória.

A ESTRUTURA DO FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO

Inicialmente, será examinada a estrutura do federalismo e a forma como ocorre a distribuição de competências no contexto brasileiro. Este exame partirá do conceito de federalismo como uma organização política na qual as responsabilidades governamentais são distribuídas entre suas entidades constituintes ou níveis federais, cada uma delas possuindo tarefas que devem ser geridas de forma independente (Camargo; Hermany, 2020, p. 59-60).

O conceito de federalismo ideal se concentra na capacidade das unidades governamentais de concordarem com um conjunto de normas, permitindo a existência de um governo nacional que represente níveis menores, cada um com autoridade independente (Camargo; Hermany, 2020, p. 59-60). Essa ideia de organização fica mais clara ao rememorar-se que o modelo surgiu nos Estados Unidos no final do século XVIII, como solução para unificar as 13 colônias inglesas em um estado nacional (Dallari, 1986, p. 7).

Em suma, o federalismo é um princípio político essencial que busca unificar políticas diversas sob regras comuns, promovendo cooperação e eficácia entre as entidades (Camargo; Hermany, 2020, p. 59-60). Para que essa organização seja concretizada, um estado federal deve ter certas características essenciais, a saber: uma constituição como base jurídica, o nascimento de um novo Estado, proibição de secessão, soberania da União e autonomia dos Estados-membros, competências próprias e exclusivas, autonomia financeira da União e dos Estados, desconcentração do poder político e o nascimento de uma nova cidadania (Dallari, 1986, 15-24).

A influência da Lei Básica Alemã também moldou o federalismo do Brasil, transformando-o de um modelo competitivo para um cooperativo, com foco em responsabilidades compartilhadas e não apenas na alocação de recursos. A esse respeito, explicam Camargo e Hermany:

CC BY NC SA

> A federação americana permanece com suas características competitivas até hoje e foi influenciadora de várias outras que surgiram posteriormente, inclusive a alemã. Contudo, o modelo alemão é reconhecido pela sua cooperação enraizada na Lei Fundamental. Surgida em 1949 após a Segunda Guerra Mundial, sofre reformas em sua estrutura até o presente, visando garantir esse aspecto cooperativo. O federalismo monárquico do II Reich foi instituído pela Constituição de 1871, onde desde a Idade Média ela detinha contato com mecanismos confederativos, sempre contando com as mais de duas mil unidades autônomas (Camargo; Hermany, 2021, p. 120).

Assim, o federalismo cooperativo brasileiro é caracterizado por um sistema que enfatiza o compartilhamento de deveres e obrigações entre os governos federal, estaduais e municipais. Essa abordagem visa alcançar uma alocação equilibrada de recursos e responsabilidades, fomentando a colaboração intergovernamental, estabelecendo uma estrutura mais cooperativa e incentivando esforços conjuntos para lidar com as disparidades regionais e o crescimento cultural. (Camargo; Hermany, 2021, p. 125).

A análise do modelo adotado pela CRFB de 1988 revela que ele buscou distribuir competências entre os diferentes poderes e esferas da federação. Essas competências foram doutrinariamente classificadas como privativas, exclusivas, comuns, concorrentes, delegadas, plenas, suplementares e residuais, o que justifica análise e reflexão (Tavares; Bitencourt, 2022, p. 176-179).

As competências exclusivas são geralmente administrativas e atribuídas a um único ente. Dentre essas, destaca-se a competência da União, prevista no artigo 21 da CRFB, para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX). Competências exclusivas também aparecem nos artigos 49, 51 e 52, e mais pontualmente nos artigos 25, §2º, e 30, incisos I, III a IX, para estados e municípios, respectivamente (Tavares; Bitencourt, 2022, p. 176-179).

As competências privativas são legislativas e atribuídas a um ente, mas podem ser delegadas a outro em questões pontuais, conforme o artigo 22 da CRFB, que atribui essas competências à União, permitindo delegação aos estados por lei complementar (art. 22, parágrafo único). A competência concorrente, prevista no artigo 24 da CRFB, é compartilhada entre União, Estados e Distrito Federal, permitindo que legislem sobre as matérias listadas. A União deve criar normas gerais, mas a falta de definição clara entre "normas gerais" e "normas específicas ou suplementares" frequentemente requer interpretação do Supremo Tribunal Federal (Tavares; Bitencourt, 2022, p. 176-179).

Por derradeiro, a competência comum é administrativa, atribuída aos entes políticos e prevista no artigo 23 da CRFB, responsabilizando a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios pela execução de várias atividades. Nesse sentido, explica Mohn (2010):

> A competência material comum aos níveis da federação enseja uma corresponsabilidade entre elas, de modo que atuem de forma cooperada para a consecução desses encargos atribuídos ao poder público. Se, por um lado, a competência comum admite a capacidade de ação de todos os níveis federativos nos domínios contemplados, de outro, exige a participação deles no desempenho conjunto das competências (Mohn, 2010, p.232).

Assim, o federalismo combina autonomia e interdependência. A autonomia é essencial para a unidade entre regiões diversas, reconhecendo essas diferenças para garantir estabilidade nacional, governança, legitimidade e, em alguns casos, evitar secessão. Outro ponto a ser considerado é que o federalismo brasileiro não se baseia na diversidade étnica, linguística ou religiosa, como ocorre em outros países, mas sim em aspectos físico-territoriais, demográficos, regionais, socioeconômicos e institucionais (Segatto; Abruccio, 2018, p. 1181).

Diante disso, Franzese (2010, p. 194) destaca a importância da negociação. É necessária uma interação entre as entidades federativas, fundamentada não na centralização ou descentralização, mas na negociação. Dessa maneira, as entidades individualmente utilizam os seus recursos para alcançar o melhor resultado, caracterizando a dinâmica federal pela natureza contínua da negociação (Franzese, 2010, p. 194-197).

Linck e Ianoni (2022, p. 289), por sua vez, destacam a necessidade de melhorar a coordenação entre os governos federal, estadual e municipal para aumentar a eficácia das políticas públicas. Os autores sugerem que, embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido uma estrutura de federalismo cooperativo, desafios como a centralização fiscal e a guerra entre estados impedem a autonomia dos governos subnacionais e complicam a implementação de políticas, necessitando de regras mais claras e integração das políticas nacionais em todo o território.

Para além disso, o modelo brasileiro constitui uma arena inovadora de tomada de decisão tripartite que incorpora os municípios nas negociações federativas (Franzese, 2010, p. 194-197). Ao incluir os municípios em sua estrutura, o federalismo cooperativo brasileiro fortalece os entes locais para o cumprimento de suas tarefas, uma vez que têm maior proximidade com os cidadãos. A esse respeito, Camargo e Hermany destacam essa peculiaridade no federalismo cooperativo brasileiro:

> Cabe mencionar que na Alemanha o federalismo cooperativo, surgido após a Segunda Guerra Mundial, envolveu muito mais do que uma distribuição de competências, como também a formação de lideranças democráticas abrangendo os mais diversos segmentos da sociedade na condução dos negócios públicos. No Brasil, esse processo participativo foi perfectibilizado pela Constituição de 1988, embora sua implantação seja desigual e incerta.

> Como o federalismo brasileiro é trino, existem tensões entre todos os entes, em que cada um quer isolar algum parceiro e maximizar seus próprios resultados. Observando a debilidade da maioria dos municípios e estados, pode-se notar que essa tendência para a competição predatória não pode levar a nenhum lugar. O modelo cooperativo é um instrumento de neutralização das distorções do federalismo assimétrico, e nesse sentido mostra-se necessário também o fortalecimento dos entes locais ora detentores de diversas competências que, por vezes, não consegue realizá-las por absoluta impossibilidade orçamentária (Camargo; Hermany, 2020, p. 64)

Assim, apresentando uma receita financeira inferior aos demais entes, os municípios enfrentam maiores dificuldades para a prestação de serviços básicos aos cidadãos. Consequentemente, o federalismo municipalista cooperativo aperfeiçoado no Brasil poderia servir como um mecanismo para contornar essa situação, considerando que é caracterizado por uma abordagem colaborativa entre os entes, com o objetivo de lidar com as disparidades regionais e aprimorar a governança (Camargo; Hermany, 2020, p. 67).

Esse modelo, distinto do federalismo competitivo observado nos Estados Unidos, enfatiza o compartilhamento de responsabilidades e recursos para alcançar objetivos comuns, possibilitando a abordagem de políticas públicas mais complexas, como será analisado subsequentemente.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO PARA MIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS

A Venezuela enfrenta uma grave crise institucional e política, que tem resultado no impedimento do acesso dos cidadãos a produtos essenciais, incluindo alimentos. À medida que os efeitos econômicos e sociais dessa crise se intensificaram, o fluxo de cidadãos venezuelanos para o Brasil, iniciado em 2015, aumentou substancialmente (UNICEF, 2024).

Até hoje o número de indivíduos que cruzam fronteiras diariamente permanece alto. Diversos grupos étnicos e sociais escolhem o Brasil como refúgio, incluindo povos indígenas, crianças e adolescentes em busca de melhores condições de vida. A maioria entra pela fronteira norte, em Roraima, concentrando-se em Pacaraima e Boa Vista, capital do estado. Dados retirados do site da UNICEF indicam que no período entre janeiro e agosto de 2024, mais de 60.000 refugiados e migrantes entraram no Brasil por Pacaraima, representando uma média de 250 indivíduos por dia (UNICEF, 2024).

Como consequência, os serviços públicos no Estado de Roraima colapsaram, exigindo a criação de campos de refugiados e iniciativas de trabalho (Camargo; Hermany, 2020, p. 68-69). Esse é um problema que tende à perenidade para o Brasil, conforme se infere da pesquisa rea-

CC BY NC SA

lizada pela Agência da Organização das Nações Unidas para Migrações (OIM), segundo a qual "Quase a totalidade das pessoas entrevistadas (94%) expressou intenção de permanecer no Brasil e 6% informaram desejo de retornar à Venezuela ou ir para outros países nos próximos 12 meses" (OIM, 2024, p. 11).

A realidade é que uma proporção significativa de migrantes, em última análise, reside em municípios fronteiriços devido à sua proximidade geográfica com seu local de residência anterior e com seus familiares que continuam residindo na Venezuela. Consequentemente, isso leva ao seu assentamento no Estado de Roraima. Esse fenômeno surge do fato de que o novo local pode introduzir um paradigma cultural distinto para o migrante, que muitas vezes experimenta considerável frustração com as complexidades burocráticas associadas à formalização de seu status e à adaptação ao novo estilo de vida inerente a ser migrante (Camargo; Hermany, 2020, p. 69).

O "Informe sobre o mercado de trabalho formal para venezuelanos refugiados e migrantes no Brasil", elaborado pela ACNUR (Agência da ONU para Refugiados), compila dados sobre inclusão de migrantes venezuelanos, trazendo um panorama do engajamento dessas pessoas no mercado de trabalho:

> Desde abril de 2017, os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), registraram um saldo de 160.415 venezuelanos empregados, para um total de 163.126 venezuelanos empregados no país (ACNUR, 2024).

Por meio da iniciativa conhecida como Operação Acolhida, o Brasil facilita ativamente a integração socioeconômica de indivíduos originários da Venezuela. Isso se dá principalmente por meio do Plano de Interiorização, que transfere voluntariamente venezuelanos do estado de Roraima para várias regiões do país, onde eles podem obter melhores perspectivas de integração social e econômica (ACNUR, 2024). A estratégia concebida para aliviar as pressões nas principais cidades que carecem de capacidades estruturais, financeiras e orçamentárias para acomodar todos os indivíduos e garantir a salvaguarda dos direitos sociais dos recém-chegados visa formular uma estrutura apropriada para a integração desses centros urbanos no contexto nacional (Camargo; Hermany, 2024, p. 69).

Além de servir como um mecanismo de recepção, abrange o estabelecimento de políticas públicas locais para assegurar os direitos dos migrantes. No entanto, os municípios brasileiros enfrentam recursos financeiros inadequados para defender estes direitos universalmente, necessitando da implementação do conceito de federalismo cooperativo municipal para promover a colaboração entre entidades maiores e menores, principalmente em questões financeiras e estruturais (Camargo; Hermany, 2024, p. 69).

Ao ingressar no Brasil, o nacional venezuelano, pode optar tanto pela autorização de residência, regulamentada pela Portaria nº Interministerial nº 9/2018 (Brasil, 2018), quanto pelo reconhecimento da condição de refugiado. Nesse sentido, a Lei nº 9.474/97, denominada Lei Brasileira de Refugiados (Brasil, 1997) reconhece os refugiados como indivíduos que fogem da perseguição, enquanto a Lei nº 13.445/2017, Lei de Migração (Brasil, 2017), trata dos migrantes econômicos e das pessoas afetadas por desastres ambientais, além de trazer a definição de "imigrante", "emigrante", "residente fronteiriço", "visitante" e "apátrida" e a regulação da entrada e a permanência de migrantes[1]. Essas definições/classificações são relevantes, uma vez que "os imigrantes ilícitos não podem ser incluídos em uma categoria, pois não cumprem com as obrigações de integração" (Camargo; Hermany, 2020).

Além de oferecer refúgio, o Brasil instituiu um caminho alternativo para indivíduos que buscam o status de refugiado, por meio da provisão de residência temporária, permitindo que os venezuelanos entrem e residam no país. O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) reconheceu, em 19 de junho de 2016, que a Venezuela enfrenta atualmente um cenário caracterizado por "violações graves e generalizadas dos direitos humanos", simplificando o processo de avaliação dos pedidos de asilo apresentados por venezuelanos no Brasil (ACNUR, 2024).

Não obstante o potencial substancial dos venezuelanos residentes no Brasil, juntamente com refugiados de várias nacionalidades, de melhorar a expansão econômica, promover o desenvolvimento e facilitar a diversificação da economia local, os migrantes frequentemente enfrentam barreiras no acesso a oportunidades educacionais e programas de proteção social, que são cruciais para sua integração duradoura e contribuições econômicas (ACNUR, 2024).

Os migrantes venezuelanos, assim como qualquer pessoa residente no Brasil, têm direito a vários direitos sociais previstos constitucionalmente (CRFB/88, art.6º), como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

1 Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.
§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:
I - (VETADO);
II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;
III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;
IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;
V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;
VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002 , ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

Chagas Bastos e Mageste (2018, p. 90) destacam o potencial da imigração ao longo da história, indicando que 40% das grandes empresas dos Estados Unidos listadas no ranking anual da Fortune 500 foram fundadas por imigrantes ou seus filhos – como Google, Apple, Colgate e IBM. Todavia, os mesmos autores ressalvam:

> Ainda que o histórico de assimilação e receptividade ao imigrante do país seja bom —em comparação a países europeus, por exemplo—, a política brasileira ainda vê o tema do imigrante (qualificado ou não) como problema de segurança nacional e tributa ao tradicional protecionismo econômico. A mentalidade brasileira, impressa nas políticas de imigração até as décadas de 1950 e 1960, ainda carregava o entendimento do estrangeiro como força de trabalho de baixo custo para substituir a mão-de-obra escrava ou mesmo de forma a suprir as lacunas impostas pelos baixos níveis educacionais da população brasileira (Chagas; Mageste, 2018, p.91).

Diante disso, é necessária a incorporação dos migrantes às estruturas de políticas públicas, garantindo seu acesso aos direitos sociais consagrados na Constituição Federal para todos os membros da sociedade. O Estado é obrigado a melhorar a acessibilidade a esses direitos e iniciativas sociais para as famílias de indivíduos que buscam asilo, que atendem principalmente às populações marginalizadas, com o objetivo de promover sua autonomia econômica, ao mesmo tempo em que lhes fornece os recursos sociais e financeiros essenciais para o estabelecimento de uma nova vida.

ODS 1 DA AGENDA 2030 E O FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Desde o início de suas atividades em 1945, a Organização das Nações Unidas estabeleceu a erradicação da pobreza como um objetivo central. Nessa época, a pobreza era vista como um obstáculo ao desenvolvimento humano e uma violação dos direitos humanos que, ao longo dos anos, evoluiu de uma visão unidimensional, centrada na renda, para uma perspectiva multidimensional compreendida como a privação de capacidades básicas e oportunidades (Negri *et al.*, 2018).

Em 2015, foi lançada pela ONU a Agenda 2030. Com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, ela representa um marco importante nessa trajetória, ao propor um modelo de desenvolvimento sustentável que busca erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões. A indivisibilidade dos direitos humanos fundamenta essa abordagem ao permitir que cada país adapte os ODS às suas realidades nacionais e que se alinhem com seus próprios planos de desenvolvimento. Dessa forma, os ODS visam concretizar essa

indivisibilidade, estabelecendo metas e prazos para alcançar os direitos econômicos, sociais e culturais (Negri *et al.*, 2018).

Nesse mesmo ano, após um longo processo de discussão e negociação internacional, outro compromisso assinado por diversos países, incluindo o Brasil, foi a Declaração de Incheon. Aprovada pelo Fórum Mundial de Educação, esse documento estabeleceu uma nova visão para a educação, com foco na qualidade, inclusão e equidade. A Unesco, em parceria com outras agências da ONU, liderou a elaboração desse plano ambicioso, que quantificou e detalhou o papel central da educação na erradicação da pobreza, baseado em acordos anteriores como o dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (Cossetin; Domiciano; Figueiredo, 2020).

Ainda nesse contexto, a realização da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento em Adis Abeba serviu como prelúdio à adoção oficial da Agenda 2030 ao incentivar a harmonização das políticas econômicas, sociais e ambientais com os objetivos de desenvolvimento sustentável. Enquanto o G77 defendia a manutenção de um mecanismo de financiamento para o desenvolvimento (FfD), os países desenvolvidos buscavam uma abordagem mais integrada e menos diferenciada. A resistência ao reconhecimento de responsabilidades diferenciadas entre países ricos e pobres somente se intensificou após o avanço conceitual pós-2015, que tendeu a minimizar as diferenças entre os países (Lopes, 2022).

Toda essa trajetória histórica que culminou na Agenda 2030 demonstra a crescente compreensão da complexidade dos desafios globais e a necessidade de cooperação internacional, especialmente para os países em desenvolvimento, além do fortalecimento das instituições nacionais e a mobilização de recursos financeiros adequados. Nesse sentido, o ODS 1, que visa erradicar a pobreza, encontra-se no cerne dessa agenda, interligada a todos os demais objetivos.

A concretização de tais metas globais, no entanto, depende intrinsecamente das estruturas jurídicas e políticas internas dos Estados. No contexto brasileiro, isso se manifesta na Constituição de 1988, que consagra um modelo de federalismo cooperativo. Este sistema, que enfatiza o compartilhamento de deveres e obrigações entre os governos federal, estaduais e municipais, atua como um pilar fundamental para a efetivação dos mandamentos constitucionais (Jordy, 2006).

Em particular, os objetivos fundamentais da República, dispostos no art. 3º da Constituição Federal de 1988, exigem intrinsecamente essa cooperação. A busca por construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais não pode ser alcançada por um único ente federativo de forma isolada. Pelo contrário, demandam a ação coordenada e a integração voluntária dos diferentes níveis

de governo na formulação e execução de políticas públicas, consolidando o caráter promocional e responsivo do direito constitucional brasileiro.

A essência interpretativa do art. 3º, inciso III, por sua vez, fornece a base para a criação e execução de políticas públicas que visam à erradicação da pobreza e à conciliação das desigualdades sociais e regionais. Nessa perspectiva, a política social surge como a ideologia explícita incorporada ao artigo. Portanto, as ações legislativas e executivas do Estado, abrangendo suas políticas públicas, são obrigadas a se alinhar a esse imperativo ideológico adotado (Costa; Cassini, 2014).

Consequentemente, a participação substancial dos entes federativos na redução das desigualdades socioeconômicas torna-se intrinsecamente ligada aos avanços no desenvolvimento social e à elevação dos padrões de vida. A subsidiariedade, nesse contexto, se traduz na implementação efetiva dos direitos fundamentais, na medida em que a descentralização de competências atua como um incentivo à autonomia individual, à inovação, à proatividade e à vitalidade plural das legalidades (Carpanez; Martins, 2019).

Apesar do ideal de cooperação, o federalismo brasileiro apresenta uma peculiaridade que impacta diretamente a dinâmica interfederativa: a considerável concentração de poder na União. Como apontam Banzatto e Monte (2017), apesar da ostensiva adoção de um modelo descentralizado na Constituição Federal, a considerável amplitude de atribuições exclusivas e privadas conferidas à União, conforme delineadas nos artigos 21 e 22, respectivamente, restringe significativamente os poderes residuais alocados aos estados, limitando assim o escopo prático do federalismo cooperativo:

> Nossa Carta Magna também estabelece o princípio da subsidiariedade em seu art. 25. Apesar de a análise deste artigo indicar, a princípio, um alto grau de descentralização por parte do federalismo brasileiro, as competências exclusivas (art. 21) e privativas (art. 22) da União são tantas que o poder residual dos estados torna-se bastante limitado. (Banzatto; Monte, 2017, p. 317).

Há, portanto, um desafio em harmonizar a autonomia federativa com a necessidade de coesão nacional, especialmente em um país de dimensões continentais e desigualdades regionais significativas. Não obstante, a realização do paradigma federativo cooperativo exige uma adesão irrestrita aos objetivos fundamentais do Estado federal, implicando que as políticas públicas e o arcabouço normativo estejam intrinsecamente orientados para essas finalidades (Carpanez; Martins, 2019).

A complexidade dessa tarefa é, em parte, evidenciada pela maneira como a Constituição Federal de 1988 aborda a questão das desigualdades, utilizando diferentes perspectivas e nuances terminológicas. De forma análoga ao art. 3º, o art. 170, inciso VII, da Constituição Federal

estabelece o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais. Todavia, sua incidência é particularmente delineada para a esfera da atividade econômica, orientando a atuação normativa e regulatória do Estado nesse domínio (Costa; Cassini, 2014).

Isso significa que essa premissa de cooperação se estende à ordem econômica, pois muito embora a incidência do art. 170 esteja mais delineada para a esfera econômica, o referido dispositivo constitucional complementa os objetivos gerais do art. 3º. Costa e Cassini (2014) ainda profundam essa análise ao detalhar a distinção entre os objetivos constitucionais, explicando que:

> Enquanto no art. 3º o termo utilizado é redução, no art. 170 o termo utilizado é a erradicação das desigualdades. Reduzir e erradicar tem sentidos diferentes, e por isso, procuramos interpretar conforme o conjunto de normas a qual está inserido. Enquanto o art. 3º trata dos objetivos da República, o art. 170 está relacionado à ordem econômica, logo, as diferenças de que trata se referem às econômicas (as sociais ali previstas estão relacionadas às causas econômicas) que condiz com o que está prescrito no art. 3º, ao prever a erradicação da pobreza (que também é uma causa econômica). Reduzir as desigualdades regionais e sociais previsto como objetivo da República traz um sentido abrangente, em que as desigualdades podem seguir tanto linhas econômicas quanto cultural, ambiental, social etc (Costa; Cassini, 2014, p. 14-15)

Essa modalidade de federalismo também está intrinsecamente ligada aos artigos 23 e 24 do texto constitucional, que conferem à União, Estados, Distrito Federal e Municípios as responsabilidades específicas que cada ente federativo possui. O art. 23[2], por exemplo, define as competências comuns que demandam ação conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização" (inciso X). Tal disposição, juntamente com o parágrafo único que prevê normas para a cooperação, sublinha a indispensabilidade da atuação interfederativa. O art. 24[3], por sua vez, ao estabelecer competências concorrentes, reforça a dinâmica cooperativa. Nele, a União define normas ge-

2 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: […]
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

3 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

rais (§1º), e os demais entes legislam de forma suplementar (§2º), demonstrando a necessidade de harmonização e complementariedade legislativa inerente ao modelo cooperativo.

Diante desse panorama, é de se convir que a erradicação da pobreza, como primeiro objetivo da Agenda 2030, encontra forte alinhamento com a Constituição Federal, pois ao estabelecer os objetivos fundamentais da República e promover a cooperação entre os entes federativos, ela também reconhece a importância de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Nesse contexto, o federalismo cooperativo representa o ápice desse esforço, emergindo como um mecanismo fundamental para a implementação de políticas públicas que visem à melhoria das condições de vida da população em todo o território nacional, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade.

SOB A ÓTICA DO STF: RORAIMA X UNIÃO E O FEDERALISMO COOPERATIVO

O Estado de Roraima sofreu um grande impacto em seus serviços públicos, como saúde, educação e segurança, devido ao intenso fluxo migratório de venezuelanos. Diante desse cenário, o Estado ajuizou a Ação Cível Originária nº 3121 - RR (0069076-95.2018.1.00.0000) em face da União, alegando que os custos para atender a essa população estavam gerando uma série de problemas, como, por exemplo, a sobrecarga dos serviços públicos. Em vista disso, pugnou pela transferência de recursos federais adicionais para custear os serviços prestados aos imigrantes, além de medidas para controlar o fluxo migratório, como o fechamento temporário da fronteira ou a limitação do ingresso de imigrantes no país.

A União, por sua vez, argumentou que já estava tomando diversas medidas para lidar com a situação, incluindo o repasse de recursos financeiros para atendimento aos imigrantes. Além disso, afirmou estar implementando diversas políticas públicas para lidar com a crise migratória, como a "Operação Acolhida" referente à instalação de abrigos, a oferta de serviços de saúde e a organização de operações de controle na fronteira. Ao mesmo tempo, suscitou que a definição de políticas públicas, de alocação de recursos e a decisão de fechar a fronteira e até mesmo a limitação do ingresso de imigrantes são atribuições do Poder Executivo e não do Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, baseado no artigo 102, I, f, da Constituição Federal, deter de competência originária para julgar a ação, tratando o caso como típico conflito de interesses entre a União e Estado da Federação, com potencial de desequilibrar as relações federativas. Ainda, homologou parcialmente o acordo realizado entre as partes, para dar continuidade à "Operação Acolhida", bem como julgou parcialmente procedente a ação do Estado de Roraima, determinando que a União transferisse recursos adicionais para o Estado,

correspondentes à metade dos gastos com a assistência aos imigrantes. Por fim, considerou que o fechamento da fronteira violaria o princípio da dignidade da pessoa humana e os tratados internacionais de direitos humanos.

A partir dessa decisão, a análise do Supremo Tribunal Federal (STF) concernente à responsabilidade federativa e às providências cabíveis circunscreve-se, essencialmente, a duas temáticas preponderantes: o fechamento da fronteira e a transferência de verbas da União para o Estado de Roraima.

A demanda pelo fechamento da fronteira entre o Brasil e a Venezuela, por parte do estado de Roraima, emergiu em resposta ao exponencial incremento do fluxo migratório, predominantemente de cidadãos venezuelanos. A argumentação central do governo roraimense fundamentava-se na potencial desestabilização da saúde pública estadual, já fragilizada, pela entrada desregulada de migrantes. Adicionalmente, invocava-se a iminência de um recrudescimento da instabilidade social e das preocupações securitárias, decorrentes da pressão demográfica sobre os recursos e a ordem pública.

A oposição substancial ao fechamento de fronteiras, articulada pela União, pelo DPU e pelos *amici curiae* (Conectas Direitos Humanos, IMDH, CDHIC), baseou-se na incompatibilidade de tal medida com as obrigações internacionais do Brasil em direitos humanos. Especificamente, citou-se a violação de dispositivos da Convenção sobre Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, bem como da Lei de Migração brasileira (Lei nº 13.445/2017). A ressalva decorria da alegação de que o fechamento fronteiriço resultaria na agudização da crise humanitária, marginalizando indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade – mulheres, crianças e idosos – e privando-os de acesso a mecanismos de asilo e serviços básicos.

Em sua deliberação sobre a questão migratória na fronteira com a Venezuela, o STF indeferiu o pedido de Roraima para o fechamento ou limitação do ingresso de venezuelanos. O acórdão ainda destaca a imperatividade de que as soluções para cenários de crise estejam alinhadas com os padrões constitucionais e internacionais que asseguram a prevalência dos direitos humanos fundamentais, conforme estatuído nos art. 4º, II e IX, e 5º, LIV, da Constituição Federal, no art. 45, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017, e no art. XVIII do Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre os governos do Brasil e da Venezuela.

Superada a questão do fechamento da fronteira, a análise da Corte se voltou, de outro lado, para a questão da transferência de recursos da União para Roraima, cuja justificativa é embasada na necessidade de internalização dos custos associados à política migratória e de fronteiras do Brasil. A argumentação para o incremento dos repasses federais a Roraima residiu na compreensão de que a gestão de fluxos migratórios transnacionais configurava uma questão de segurança nacional e política externa, competências precípuas da União. Portanto, a União tinha o dever constitucional de fornecer apoio financeiro e logístico substancial para mitigar os impactos sobre o estado de Roraima.

Adicionalmente, as necessidades de alocação de recursos eram prementes em áreas como saúde, educação, assistência social e segurança. Assim, apesar da implementação de programas de apoio pela União, como a Operação Acolhida, a percepção de Roraima e de outros atores relevantes foi de que tais medidas eram insuficientes para suprir a demanda exponencial e cobrir os custos reais arcados pelo estado.

O acórdão, portanto, reconhecendo a urgência e a natureza federal da crise migratória, em geral, deferiu parcialmente o pedido de Roraima por recursos adicionais da União para custear as despesas decorrentes do fluxo migratório. Essa decisão, inclusive, encontrou forte embasamento na afirmação da Ministra Rosa Weber, de que a União não pode permitir que um único estado suporte desproporcionalmente as repercussões financeiras de um evento migratório "massivo" apenas com base em sua localização geográfica:

> Partindo dessas premissas, especialmente da excepcionalidade e magnitude do evento, não há como exigir, dentro da lógica do razoável e do proporcional, que um Estado federado, apenas por se localizar na fronteira, tenha computado em seu limitado orçamento o risco de um evento migratório massivo (Brasil, 2020, p. 19).

Consequentemente, a invocação da razoabilidade fundamenta a afirmação de que não é legítimo nem sustentável prever que uma entidade subnacional como Roraima operasse sob severas limitações orçamentárias e simultaneamente enfrentasse uma contingência internacional imprevisível e excepcional com a obrigação de arcar com a totalidade das despesas associadas a esse evento.

A Ministra Rosa Weber, em seu voto, corrobora ainda a impossibilidade de se exigir um nível de detalhamento probatório exaustivo, ao salientar a inviabilidade de que o demandante identifique pormenorizadamente cada cidadão venezuelano beneficiado pelos serviços nas áreas de saúde, segurança pública e educação:

> Sobre tal ponto, não vejo como exigir maiores detalhes como, por exemplo, que o autor demonstre, por identificação pessoal de cada um dos cidadãos venezuelanos, os que atendeu nas áreas de saúde, segurança pública e educação. Às vezes, tal custo é diluído e de prova complexa (Brasil, 2020, p. 7).

Prosseguindo com a sua análise, a referida Corte validou a ocorrência de gastos públicos excedentes e documentados no Estado de Roraima, especificamente nos setores de saúde, educação, segurança pública e assistência social, considerando o fenômeno migratório como um evento de força maior, imprevisível em sua escala e de natureza singular, cuja repercussão desproporcional sobre Roraima é uma consequência direta de sua posição geopolítica estratégica, que atua como principal porta de entrada para imigrantes no Brasil.

Assim, esclareceu que o ônus financeiro extraordinário não decorreu de qualquer negligência ou ato pelo qual o Estado de Roraima pudesse ser responsabilizado. Em vez disso, foi um resultado necessário da abertura da fronteira pelo Estado brasileiro, realizada em cumprimento aos compromissos assumidos em tratados internacionais relativos ao fluxo de refugiados venezuelanos, como o Protocolo de 1967 sobre Refugiados, a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena, que criam um dever legal e humanitário inderrogável de acolhimento que se aplica integralmente ao Estado brasileiro.

Ainda sob o mesmo enfoque, a deliberação judicial em pauta ressalta a interdependência intrínseca que caracteriza o federalismo brasileiro, concebendo-o como um sistema de cooperação obrigatória no que tange às matérias do art. 23 da Constituição Federal.

> O federalismo brasileiro é de base cooperativa, o que encontra fundamento constitucional. - nas matérias de que trata o art. 23 o cooperativismo é obrigatório, e não facultativo; - o princípio da solidariedade é constitucional e se aplica nas relações entre os entes federados (Brasil, 2020, p. 23).

Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a lacuna normativa referente à definição do grau de envolvimento de cada esfera federativa em assuntos de competência comum, no âmbito do federalismo cooperativo, especialmente ante a ausência de regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, não pode redundar em uma carga desproporcional imposta ao Estado de Roraima. Adicionalmente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), notadamente em seus artigos 4º, 21, parágrafo único, 23 e 26, § 1º, I, serviu como substrato hermenêutico para a extração de vetores axiológicos fundamentados nos princípios da proporcionalidade e da equidade, balizando uma solução equânime para a lide em questão.

Em paralelo, o princípio da solidariedade, de estatura constitucional, permeia as relações entre as entidades federativas, demandando uma colaboração e apoio mútuo em cenários de contingência. A análise da Corte considerou, ademais, a assimetria territorial e de capacidade fiscal de Roraima em relação a outras unidades da federação e, particularmente, à União, cujo arcabouço institucional e financeiro viabiliza mecanismos de mitigação de crises estaduais.

Um dos pilares da decisão reside na afirmação da Ministra de que a cooperação federativa se configura como um ato de natureza vinculada, o que implica uma responsabilidade inalienável por parte das entidades federativas em relação às suas atribuições. Em suas palavras, a Ministra Rosa Weber reforça:

> Partilho destas compreensões para concluir que, de fato, expressada no texto constitucional a partilha material de competências entre União e Estados, a cooperação é ato vinculado, de forma que nenhum destes entes pode se

> eximir de cumprir suas obrigações na medida de suas possibilidades (Brasil, 2020, p. 42-43).

A Corte optou pela repartição de custos adicionais advindos da assistência a imigrantes venezuelanos, imputando à União e ao Estado de Roraima a responsabilidade por metade dos encargos adicionais incorridos na provisão de serviços públicos. Assim, a procedência parcial da demanda culminou na determinação de transferência de recursos pela União, em montante correspondente à metade do valor vindicado, passível de apuração em fase de liquidação de sentença, com base em elementos probatórios acostados aos autos, ou mediante compensação de débitos.

Em relação aos desdobramentos do julgamento e à luz das premissas do federalismo, observa-se que o julgamento em questão corrobora o conceito central do federalismo, conforme proposto por Camargo e Hermany (2020, p. 59-60), ao destacar a capacidade inerente das unidades governamentais de definir coletivamente marcos regulatórios que facilitem uma estrutura de governança nacional. Essa estrutura, por sua vez, incorpora e representa efetivamente níveis subordinados, cada um dotado de esferas autônomas de autoridade.

Tal construção teórica revela-se indispensável para um exame rigoroso da decisão do STF sobre os desafios migratórios em Roraima, na qual foi necessária a atuação sincronizada de atores federais, estaduais e municipais. Esse pronunciamento judicial indica uma notável progressão no enfrentamento da urgência humanitária e, simultaneamente, exemplifica o amadurecimento do federalismo cooperativo no contexto nacional.

Inclusive, a relevância estratégica da negociação e da coordenação no contexto federativo é inegável para a obtenção de resultados superiores, pois conforme destaca Franzese (2010, p. 194), a interdependência entre as entidades federativas exige um processo contínuo de negociação para a maximização dos benefícios, sendo esta uma característica fundante da estrutura federal. Nessa mesma linha, Linck e Ianoni (2022, p. 289) corroboram essa assertiva, enfatizando a relevância de catalisar a coordenação entre os poderes executivos em nível federal, estadual e municipal com vistas à maximização da efetividade das políticas públicas.

Nesse mesmo contexto de crise migratória, a "Operação Acolhida" e o Plano de Interiorização, que transferem venezuelanos de Roraima para outras regiões, exemplificam essa cooperação, aliviando a pressão sobre municípios fronteiriços que carecem de recursos estruturais e financeiros (Camargo; Hermany, 2024, p. 69). No entanto, Banzatto e Monte (2017, p. 317) ressaltam que, apesar da retórica constitucional de descentralização, persiste uma centralidade de poder na União, impactando a autonomia dos estados. A despeito desses avanços, a persistência de desafios na conciliação entre a autonomia federativa e a coesão nacional torna ainda mais evidente a complexidade da crise migratória venezuelana em Roraima.

CC BY NC SA

A crise migratória venezuelana em Roraima, portanto, expôs a complexidade da globalização e a urgência de uma resposta coordenada e solidária entre os entes federativos. Em vista disso, a decisão do STF, ao determinar a atuação conjunta de União, estados e municípios, demonstra um avanço significativo na busca por soluções para essa crise humanitária, já que ao reconhecer a dimensão nacional do problema e a necessidade de uma resposta integrada, há também um reconhecimento do fortalecimento do federalismo cooperativo e da importância do diálogo e da cooperação entre os diferentes níveis de governo.

Contudo, apesar do avanço demonstrado pela decisão do STF, a realidade da prática federativa ainda aponta para deficiências na plena implementação do federalismo cooperativo, especialmente no que tange à responsabilidade dos estados pela assistência a refugiados, já que estados como Roraima, que recebem um grande fluxo de refugiados, acabam arcando com uma carga desproporcional dos custos da assistência a esses indivíduos, enquanto a União e outros estados não contribuem de forma equitativa com a crise migratória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo analisar a contribuição do federalismo cooperativo brasileiro para a implementação do ODS 1 da Agenda 2030, no contexto da crise migratória venezuelana em Boa Vista. A hipótese de que a União deve assumir um papel mais ativo na assistência aos estados que recebem um grande fluxo migratório foi corroborada pelos resultados da pesquisa, dentre os quais se evidencia que, a despeito dos desafios, a crise migratória venezuelana representou a oportunidade de fortalecer o federalismo cooperativo brasileiro e de demonstrar a capacidade do país de responder de forma articulada e solidária à implementação efetiva do ODS 1.

Exigiu-se não apenas a análise de normas e de políticas inclusivas e de alocação de recursos de forma conjunta, mas, sobretudo, a adoção de medidas concretas e coordenadas entre os entes federativos, em observância às competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Nesse segundo momento, foi possível entender como o governo brasileiro, por meio de iniciativas como a Operação Acolhida, gerenciou a situação dos migrantes, com o fornecimento de abrigos e serviços de apoio. Todavia, constatou-se também a necessidade de políticas mais abrangentes, que busquem corrigir a insuficiência dos serviços de saúde e as barreiras linguísticas, uma vez que o problema apresenta tendência à perenidade.

No tópico subsequente, o federalismo cooperativo é identificado como um mecanismo crucial para a implementação da Agenda 2030 em âmbito nacional, permitindo a adaptação de políticas públicas às realidades locais e a mobilização de recursos. Além disso, a Constituição Federal demonstra, a partir de seus dispositivos, a necessidade da cooperação entre os

CC BY NC SA

diferentes níveis de governo, e o ODS 1, que visa erradicar a pobreza, está intrinsecamente ligado a todos os demais objetivos da Agenda 2030, o que reforça a sua importância como objetivo central.

Reafirmando, por fim, os fundamentos trazidos ao longo dessa pesquisa, a crise migratória venezuelana, ao expor as fragilidades e as potencialidades do federalismo cooperativo brasileiro por meio da decisão do STF na ACO 3.121/RR, sinaliza um novo momento para a gestão das migrações no Brasil, evidenciando a dimensão nacional do problema e o papel do Supremo Tribunal Federal em dirimir o conflito entre os entes federativos e garantir o cumprimento da Constituição Federal. Diante desse contexto, a questão da migração venezuelana para o Brasil configura-se como um desafio que exige uma resposta abrangente e humanitária. A forma como o país lidará com essa crise será determinante para avaliar a magnitude de seus impactos sobre a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. Informe sobre o mercado de trabalho formal para venezuelanos refugiados e migrantes no Brasil. 3º Trimestre de 2024. Disponível em https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/202409-informe-mercado-trabalho-formal-venezuelanos-brasil.pdf. Acesso em 14 jan.2025.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo; MONTE, Deborah Silva do. O Federalismo e a normatização da atuação internacional das unidades federadas: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 6, n. 12, p. 303–336, 2017. DOI: 10.30612/rmufgd.v6i12.6732.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 15 jan.2025.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em 15 jan.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 3121 RR 0069076-95.2018.1.00.0000. Fluxo migratório massivo de refugiados da Venezuela. Conflito federativo. Pretensão de reforço nas medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na fronteira. Acordo realizado e homologado. Pedido de fechamento da fronteira ou limitação de ingresso dos venezuelanos. Indeferimento. Pedido incidental da união para suspensão de decreto estadual restritivo aos imigrantes. Superveniente revogação. Prejudicado. Pedido de condenação da união a aportar recursos adicionais para suprir custos do estado com serviços públicos aos imigrantes. Política migratória. Competência da união. Ônus desproporcional do Estado de Roraima decorrente do aumento populacional para prestação dos serviços públicos. Federalismo cooperativo. Cooperação obrigatória. Solidariedade. Arbitramento proporcional em metade da quantia vindicada. Ação julgada parcialmente procedente. Autor: Estado de Roraima. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/10/2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212138. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim de atender a interesses da política migratória nacional. Brasília. Disponível em https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%209,%20DE%2014%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202018.pdf. Acesso em 19 mai.2025.

BITENCOURT, Caroline Müller; TAVARES, André Afonso. Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 22, n. 90, p. 171–205, 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i90.1736.

CAMARGO, Daniela Arguilar; HERMANY, Ricardo. Os Desafios do Federalismo Municipalista Frente a Crise Migratória Venezuelana: A Cooperação Interfederativa em Políticas Públicas de Acolhimento. *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado*, v. 20, n. 1, p. 57–74, 2020. DOI: 10.17765/2176-9184.2020v20n1p57-74.

CARPANEZ, Natã Ferraz; MARTINS, Gustavo Rocha. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 18, n. 32, p. 161-186, jan./jun. 2019. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/items/0084f5b1-a86b-4047-8465-5c131cc56866. Acesso em: 10 dez. 2024

CHAGAS BASTOS, Fabrício. H.; MAGESTE, Leticia. Migração internacional qualificada e política migratória no Brasil (2000-2017). *Conjuntura Austral***,** v. 9, n. 48, p. 72–97, 2018. DOI: 10.22456/2178-8839.85983.

COSSETIN, Márcia; DOMICIANO, Cassia Alessandra; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. A Unesco e a Declaração de Incheon: o protagonismo do setor privado na agenda mundial para educação 2030. *Revista Educere Et Educare*, vol. 15, n. 37, out/dez. 2020.

COSTA, Otília Maria dos Santos; CASSINI, Simone Alves. *Federalismo, desigualdades sociais e regionais na educação do Brasil*. In: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP, 8., 2014, La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponível em: https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/51571. Acesso em: 30 mai. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal.* São Paulo: Ática, 1986. ISBN 8508014953.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c1f9a155-9c73-4e30-83ef--2b274a54ea48/content. Acesso em: 12 jan.2025.

JORDY, Fabio Semeraro. *Federalismo cooperativo e sistema constitucional tributário*. 2006. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7178/. Acesso em: 31 mai. 2025.

LINCK, Lorena Carvalho; IANONI, Marcus. O federalismo cooperativo no Brasil e o sistema multinível de gestão ambiental. *Desenvolvimento e meio ambiente*. Vol. 60, p. 271-292, jul./dez. 2022. DOI: 10.5380/dma.v60i0.78983 e-ISSN 2176-9109.

OIM. Agência da ONU para as Migrações (OIM). *DTM Monitoramento do fluxo da população venezuelana*. 2024. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/2024-04/dtm-roraima-8-rodada_2023.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

LOPES, Lucas Pavan. As negociações sobre financiamento para o desenvolvimento nas Nações Unidas: histórico, interesses e perspectivas para a atuação brasileira. *Revista Tempo do Mundo*, n. 29, p. 29-56, 14 dez. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/383/338. Acesso em: 11 dez. 2024.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de informação legislativa*, v. 47, n. 187, p. 215-244, 2010.

NEGRI, João Alberto de; ARAÚJO; Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Orgs); SILVA, Enid Rocha Andrade da. *Os objetivos do desenvolvimento sustentável e os desafios da nação*. Desafios da Nação: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 2 (678 p.). ISBN: 978-85-7811-322-3. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32983&Itemid=433. Acesso em: 13 jan. 2025.

RORAIMA. *Migração venezuelana em Roraima*: relatório situacional. Boa Vista: Governo do Estado de Roraima, 2023. Disponível em https://vigilancia.saude.rr.gov.br/wp-content/uploads/2024/03/relatorio_migracaovenezuelanaemroraima_11.2023.pdf. Acesso em 12 mar.2026.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista Administração Pública*, vol. 52, n. 6, 2018. https://doi.org/10.1590/0034-761220170047.

UNICEF. *Fluxo migratório venezuelano no Brasil*. 2024. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil#:~:text=A%20maioria%20entra%20no%20Pa%C3%ADs,de%20250%20pessoas%20por%20dia. Acesso em 13 jan. 2025.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20155

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

China's diplomatic communication with the Brazilian public: strategies during the Bolsonaro government (2019-2022)

Aline Mendes
Universidade Federal Fluminense (UFF)
Niterói, RJ, Brasil
E-mail: aline_ms@id.uff.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3189-0512

Abstract: Between 2019 and 2022, under President Jair Bolsonaro, Brazil's foreign policy aligned closely with the United States, despite China being its largest trading partner. This alignment intensified during the COVID-19 pandemic, as Brazilian officials echoed the conspiratorial rhetoric of the Trump administration (2017-2021), accusing China of creating the virus. This study investigates how Chinese public and media diplomacy countered anti-China narratives and maintained its foreign policy agenda in Brazil during Bolsonaro's presidency. It examines the role of the Chinese Embassy in defending China's interests and managing diplomatic crises, focusing on shifts and continuities in diplomatic strategies compared to the Temer administration (2016-2018). Methodologically, the research employs (i) a comparative analysis of the Chinese Embassy's media presence and diplomatic agenda across both administrations and (ii) a thematic analysis of China's diplomatic narratives in Brazil, particularly during moments of crisis. The findings highlight three new themes in China's diplomatic agenda in Brazil during the Bolsonaro admi-

nistration: the Coronavirus, crisis management, and Sino-Brazilian friendship. Furthermore, the study reveals that China's public and media diplomacy increasingly relies on digital platforms and social media, rather than traditional media outlets, to communicate its narratives and manage its image in Brazil.

Keywords: China; Brazil; diplomacy; foreign policy; Bolsonaro

A comunicação diplomática da China com o público brasileiro: estratégias durante o governo Bolsonaro (2019-2022)

Resumo: Entre 2019 e 2022, durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, a política externa brasileira alinhou-se fortemente com os Estados Unidos, apesar de a China ser seu maior parceiro comercial. Esse alinhamento se intensificou durante a pandemia de COVID-19, quando autoridades brasileiras ecoaram o discurso conspiratório do governo Trump (2017-2021), acusando a China de criar o vírus. Este estudo investiga como a diplomacia pública e midiática chinesa respondeu a narrativas anti-China e manteve sua agenda de política externa no Brasil durante o governo Bolsonaro. Analisa-se o papel da Embaixada chinesa na defesa dos interesses da China e no gerenciamento de crises diplomáticas, com foco nas mudanças e continuidades nas estratégias diplomáticas em comparação com o governo Temer (2016-2018). Metodologicamente, a pesquisa emprega (i) uma análise comparativa da presença midiática e da agenda diplomática da Embaixada chinesa nos dois governos e (ii) uma análise temática das narrativas diplomáticas chinesas no Brasil, especialmente em momentos de crise. Os resultados destacam três novos temas na agenda diplomática chinesa no Brasil durante o governo Bolsonaro: o Coronavírus, o gerenciamento de crises e a amizade sino-brasileira. Além disso, o estudo revela que a diplomacia pública e midiática da China passou a depender mais de plataformas digitais e redes sociais, em vez de veículos tradicionais, para comunicar suas narrativas e gerenciar sua imagem no Brasil.

Palavras-chave: China; Brasil; diplomacia; política externa; Bolsonaro

La comunicación diplomática de China con el público brasileño: estrategias durante el gobierno de Bolsonaro (2019-2022)

Resumen: Entre 2019 y 2022, bajo el gobierno del presidente Jair Bolsonaro, la política exterior de Brasil se alineó estrechamente con Estados Unidos, a pesar de que China era su mayor socio comercial. Esta alineación se intensificó durante la pandemia de COVID-19, cuando funcionarios brasileños repitieron la retórica conspirativa del gobierno de Trump (2017-2021), acusando a China de crear el virus. Este estudio investiga cómo la diplomacia pública y mediática de China contrarrestó narrativas anti-China y mantuvo su agenda de política exterior en Brasil durante el gobierno de Bolsonaro. Se examina el papel de la Embajada china en la defensa de los intereses de China y en la gestión de crisis diplomáticas,

centrándose en los cambios y continuidades de las estrategias diplomáticas en comparación con el gobierno de Temer (2016-2018). Metodológicamente, la investigación emplea (i) un análisis comparativo de la presencia mediática y la agenda diplomática de la Embajada china en ambos gobiernos y (ii) un análisis temático de las narrativas diplomáticas chinas en Brasil, especialmente en momentos de crisis. Los hallazgos destacan tres nuevos temas en la agenda diplomática china en Brasil durante el gobierno de Bolsonaro: el Coronavirus, la gestión de crisis y la amistad sino-brasileña. Además, el estudio revela que la diplomacia pública y mediática de China depende cada vez más de plataformas digitales y redes sociales, en lugar de medios tradicionales, para comunicar sus narrativas y gestionar su imagen en Brasil.

Palabras clave: China; Brasil; diplomacia; política exterior; Bolsonaro

Recebido em: 16/05/2025
Aceito em: 20/11/2025

INTRODUCTION

Brazil and China established formal diplomatic relations in 1974. Since then, Sino-Brazilian relations have undergone significant progress, and by 2009, China had become Brazil's primary trading partner (Nascimento; Benevides, 2024). The administrations of Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2016) strengthened this partnership through enhanced commercial ties and closer alignment on the international stage, particularly within the BRICS framework. Although the Temer administration (2016-2018) pursued a distinct political agenda compared to its predecessors, it did not underestimate the importance of Sino-Brazilian relations.

However, this period of strengthened Sino-Brazilian ties began to face challenges, starting in 2017 and coinciding with the rise of Jair Bolsonaro's administration in Brazil (2018-2022). Although Bolsonaro initially signaled the continuation of Sino-Brazilian relations, mainly due to China's economic significance as Brazil's major trading partner, his alignment with the policies of the first Trump administration (2017-2021) and the anti-China rhetoric propagated by politicians and ministers close to Bolsonaro threatened the stability of the bilateral relationship. In this context, the Chinese Embassy in Brazil actively addressed allegations against China and managed diplomatic crises. To this end, public and media diplomacy strategies were employed.

Adopting the concise definition of Nicholas Cull, this study understands public diplomacy as "an international actor's attempt to manage the international environment through engagement with a foreign public" (2009, p. 12). This concept provides the foundational framework for the present analysis. On the other hand, media diplomacy encompasses both the aspects of public diplomacy involving the media and different dynamics, including governmental strategies that utilize communication channels to convey diplomatic messages (Cohen, 1986).

This research analyzes China's public and media diplomacy in Brazil, focusing on the Bolsonaro administration (2019-2022). It examines how the Chinese Embassy defended Beijing's interests and managed diplomatic crises during this period, and identifies the key policy agendas promoted by China. The study aims to understand how China's diplomatic and communication strategies operated within Brazil's specific political context under President Bolsonaro. The study seeks to answer the following question: How did Chinese diplomacy in the public and media spheres operate in Brazil during the Bolsonaro government to counter anti-China positions and advance the interests of China's foreign policy agenda? We hypothesize that during Bolsonaro's administration, the Chinese Embassy in Brazil strengthened its use of public and media diplomacy strategies to manage diplomatic crises triggered by the Brazilian government. In this context, it expanded its media presence, adopting a more active communication approach with the Brazilian public and reinforcing Brazil's relevance within its diplomatic agenda.

CC BY NC SA

To address this question, the research employed the following methodological approaches: (a) a comparative mapping of the central themes in the diplomatic agenda and the media presence of the Chinese Embassy during the Temer and Bolsonaro administrations. This aims to identify trends in Chinese diplomatic actions in Brazil, highlighting changes and continuities following the transition to the Bolsonaro government; (b) a thematic analysis to identify, analyze, and interpret patterns within central themes (Braun; Clarke, 2006).

First, we mapped the actions of the Chinese Embassy in Brazil through its official platform, focusing on the sections dedicated to embassy news and Sino-Brazilian relations. The news section stands out as it compiles the majority of diplomatic actions relevant to this research, including the publication of diplomatic articles in local newspapers, the positions of Chinese ambassadors in Brazil on international issues, and the interactions between Brazil and China.

We collected 121 publications related to the Temer and Bolsonaro administrations. Although the focus of the study is on the latter, the analysis of the preceding period allows for a comparison that highlights changes and continuities in Chinese diplomacy in Brazil during the Bolsonaro government. As a delimitation, we selected articles that directly addressed diplomacy and the promotion of China's image in Brazil, excluding those unrelated to the communication agenda or lacking elements relevant to the study of diplomacy. Subsequently, we conducted a thorough reading of the selected material and developed categorizations based on this analysis, which enabled us to identify the main themes of China's diplomatic agenda in Brazil.

Starting in 2020, we identified gaps in the official platform of the embassy, such as the omission of two opinion articles by Ambassador Yang Wanming published in Brazilian newspapers. In our analysis, these gaps reflect the growing importance of social media in the communication strategy of the Chinese Embassy with the Brazilian public. This shift is consistent with a broader transformation in China's diplomatic communication: in late 2019, Chinese diplomats opened new accounts on Twitter in large numbers, seeking to respond more directly to accusations from Western countries regarding the origins of the COVID-19 pandemic, alleged human rights violations in Xinjiang, and restrictions on freedoms in Hong Kong (Nip; Sun, 2022).

Within this context, platforms such as Instagram and X (formerly Twitter) have been increasingly used by the Chinese Embassy in Brazil to disseminate its activities, while the official website has seen less frequent updates. To address these gaps, we expanded our observation to other sources, including the embassy's pages on X and Instagram, as well as texts and interviews by Yang Wanming in Brazilian media. Nevertheless, the material collected from the official website proved effective for a comprehensive understanding of China's diplomatic agenda during this period.

Following data collection, we applied thematic analysis, a methodological approach used to identify, analyze, interpret, and report patterns (themes) within qualitative data (Souza,

CC BY NC SA

2019). In accordance with this method, after gathering publications from the Temer and Bolsonaro administrations, we systematically searched for patterns of meaning and issues relevant to the research scope (Souza, 2019). We then analyzed these publications, that is, the qualitative data, and identified recurring patterns, which formed the basis of our themes. Based on the most frequently occurring themes, we developed our analysis, presenting illustrative examples using excerpts collected from the publications and interpreting the data in alignment with the research objectives and questions (Braun; Clarke, 2006).

This study is organized into four sections: the first addresses the concepts of public and media diplomacy; the second examines Sino-Brazilian relations during the Bolsonaro administration; the third provides a brief comparison of China's diplomatic communication under the Temer and Bolsonaro governments; and the fourth analyzes the actions and changes in China's diplomatic strategy toward Brazil during this period.

PUBLIC AND MEDIA DIPLOMACY

The term "public diplomacy" was first formally defined in 1965 by Edmund Gullion, Dean of the Fletcher School of Law and Diplomacy at Tufts University, a pioneer in International Relations studies. Gullion described it as a discipline focused on how public attitudes influence foreign policy formulation and implementation. Public diplomacy extends beyond traditional diplomacy, encompassing government efforts to shape public opinion, cross-border interactions among private groups, information on international relations, and professional exchanges involving diplomats, journalists, and intercultural communication practitioners (Gullion, 1965 apud Cull, 2008).

Ramaprasad (1983) highlights that public diplomacy emerged as a transformative approach, moving away from the traditionally secretive nature of pre-20th-century diplomacy. Before World War I (1914-1918), elites conducted diplomatic negotiations privately. However, the rise of mass communication technologies, radio, television, and print media, shifted diplomacy toward a more transparent and inclusive process. As Metzl (1999) notes, globalization and the internationalization of media have reshaped foreign policy, requiring governments to complement traditional state-to-state diplomacy with communication strategies that build global public support and goodwill.

According to Melissen and Wang (2019), public diplomacy requires rethinking diplomatic practices to adapt to evolving public-private collaborations and decentralized global systems. Its integration into governmental structures has made it the "new conventional" approach in diplomacy. In the 21st century, Ministries of Foreign Affairs must master communication principles and techniques, engaging diverse actors, such as foreign publics, diaspora communities,

CC BY NC SA

subnational entities, international institutions, multinational corporations, and civil society, to navigate global interactions effectively.

Following a similar conceptual trajectory, Gregory (2011) argues that, in the 20th century, public diplomacy was seen as a state tool used by Ministries of Foreign Affairs and government agencies to engage and influence foreign publics, aiming to sway their governments. Today, however, public diplomacy is also employed by state associations, substate actors, and non-state entities to understand cultures, attitudes, and behaviors; build relationships; shape perceptions; and mobilize actions to advance their interests. This shift reflects global trends and the changing role of the state, as new actors increasingly reshape diplomatic practices.

In the 21st century, public diplomacy has become a cornerstone of China's diplomatic strategy. The Chinese leadership increasingly employs public diplomacy tools to reshape its international image, aiming to present China as a trustworthy, cooperative, peace-loving, and developing nation capable of effectively managing its vast population (D'Hooghe, 2011). In China, public diplomacy serves as a functional instrument for communicating intentions, enhancing its global image, countering international criticism, and influencing foreign policy decisions (Hartig, 2016). This approach is vital for China, as global narratives about the country remain largely non-dominant. At the same time, the United States, a prolific user of public diplomacy tools, particularly through media, often promotes negative portrayals of China (Hartig, 2016). As a result, China combines public diplomacy and media diplomacy to defend its interests and articulate its positions in response to Western narratives.

According to Cohen (1986), media diplomacy encompasses all aspects of public diplomacy involving media engagement and governmental strategies that utilize media channels to convey diplomatic messages, not necessarily targeting foreign publics. For example, governments may use the press to send diplomatic signals to other states. In this context, media diplomacy can complement public diplomacy or operate as an independent diplomatic tool, serving similar purposes: promoting a country's agenda and enhancing its international image.

The media serves as a crucial bridge between nations and foreign audiences, complementing official diplomatic channels (Cohen, 2012). Media diplomacy leverages information-age tools, such as television networks, for diplomatic purposes (Valente; Santoro, 2007). According to Gilboa (2001) and Valente and Santoro (2007), it facilitates dialogue between states and international audiences through communication systems. Unlike public diplomacy, which includes non-media activities like exchange programs, scientific collaborations, and bilateral meetings, media diplomacy specifically relies on contemporary communication technologies.

Media diplomacy also plays a strategic role in China's diplomatic approach. President Xi Jinping has frequently urged Chinese media outlets to strengthen their international communication capabilities to "tell China's story well" and effectively project the country's voice (Xu;

CC BY NC SA

Gong, 2024). As a result, media organizations such as China Global Television Network (CGTN), China Daily, Global Times, and Xinhua have expanded their global reach, actively promoting Chinese initiatives.

This emphasis on international communication is embedded in broader principles guiding China's public diplomacy, particularly the objective of reinforcing a positive national image in developing regions, including Asia, Africa, and Latin America. Within this framework, Latin America occupies a strategic position as part of China's engagement with the Global South, where media diplomacy is mobilized to foster favorable perceptions of China's development model, values, and international role (Mo; Zhou, 2012). Beyond state-affiliated media outlets, China also employs media diplomacy through its embassies abroad. For example, the Chinese Embassy in Brazil uses media as a diplomatic tool to advance China's interests, values, and objectives in the international arena.

During the Bolsonaro administration, China's communication strategy in Brazil focused on public diplomacy with a greater emphasis on digital platforms and social media. This approach aligns with what Arsenault (2014) defines as networked public diplomacy, in which electronic networks and social media are leveraged to enhance a country's public diplomacy efforts. This shift is driven by the proliferation of the Internet and mobile networks, which have overshadowed traditional mass media and surpassed the reach of interpersonal communication efforts. In this context, countries have increasingly recognized digital platforms and social media as highly relevant communication channels for engaging with international audiences (Arsenault, 2014). The use of digital platforms has become essential in an era where the internet has transformed the operational environment of public diplomacy, as the circulation of information has become horizontalized and disseminated by a range of official and non-official actors (Cull, 2013). In this context, public diplomacy faces the challenge of leveraging these networks to effectively communicate with its target audiences.

It is important to highlight that this approach represents a form of public diplomacy closely linked to media diplomacy. Although during the Bolsonaro administration, Chinese diplomacy shifted its focus toward reaching a broader audience through networked public diplomacy, significantly reducing the number of articles published in traditional Brazilian newspapers, digital platforms themselves are also media resources. Thus, while traditional forms of media diplomacy declined, they were simultaneously expanded through media-based communication via digital technologies and social media, an approach defined by Saliu (2022) as digital media diplomacy. According to Adesina (2017), this type of strategy fosters communication between policymakers and citizens and may potentially enable countries to more effectively influence foreign publics and achieve their diplomatic objectives.

It should be noted that these approaches have been increasingly adopted by countries and governments. For instance, the United States Department of State, which handles foreign

CC BY NC SA

policy and diplomacy, maintains a dedicated YouTube channel for disseminating content related to foreign policy, such as press conferences and visits by the Secretary of State to other countries. As for governments, the Bolsonaro administration itself utilized YouTube live streams to communicate with its constituents during the Coronavirus pandemic. However, since this constituted domestic rather than international public engagement, it does not directly qualify as a form of networked public diplomacy, though it illustrates the significant role digital platforms have acquired in political communication. On platform X, there is a verified account named "Xi's Moments" that shares information about China in English for international audiences, along with subtitled speeches by the Chinese president, thereby expanding the country's reach in communicating with the global public.

Platforms such as YouTube, Instagram, TikTok, and X have become central to contemporary diplomatic communication in an era of information revolution, where online information flows are accelerated and widely distributed. This phenomenon complicates the control over disseminated information and requires governments to adopt evolving roles in informing and engaging with the public (Nye, 2002). These platforms have become significant not only in countries' diplomatic communication with international audiences but also, and more prominently, in the circulation of information and disinformation about nations. In the contemporary landscape, digital platforms are widely consumed and highly influential. The narratives propagated by both state and non-state actors on these platforms can shape international opinions (Lanoszka, 2019) and exert considerable effects on governmental policies.

During Jair Bolsonaro's administration (2019-2022), digital platforms were extensively employed as a tool for governmental communication in Brazil, and narratives opposing China were propagated by state actors on these platforms. This period witnessed a reconfiguration of Chinese public diplomacy in Brazil, which increasingly turned to social media as a strategic means of engaging with the Brazilian public.

BRAZIL-CHINA RELATIONS DURING THE BOLSONARO ADMINISTRATION (2019-2022)

According to Spektor (2019), during his presidential campaign, Jair Bolsonaro promised a break from previous administrations' foreign policy. This shift not only rejected his predecessors' stance but also redefined Brazil's approach to sensitive issues, including relations with Cuba, Venezuela, and China, as well as human rights and climate change.

The Bolsonaro administration brought significant changes to Brazil's domestic politics, including the politicization of administrative structures, ministerial restructuring, the rise of authoritarian populism, and the centralization of presidential power (Inácio, 2021). Simulta-

CC BY NC SA

neously, his government reflected and was influenced by global trends, such as the rise of conservative leadership, escalating U.S.-China geopolitical competition, the weakening of international institutions like the UN and EU, and the resurgence of non-cooperative nationalism (Spektor, 2019).

The Bolsonaro administration's foreign policy is often seen as ideologically driven, lacking a coherent vision of national interests (Gonçalves; Teixeira, 2020). This aligns with Bolsonaro's political persona, a retired military officer and staunch advocate of ultraconservative agendas, including "traditional values" like the traditional family, Christian faith, and anti-communism, alongside neoliberal rhetoric promoting entrepreneurship and meritocracy (Lima; Albuquerque, 2019). In this context, Brazil's foreign policy prioritized ideological alignment over national interests, leading to an uncritical alignment with Donald Trump's United States (Gonçalves; Teixeira, 2020).

Bolsonaro frequently expressed admiration for Donald Trump, seeking recognition as a close U.S. ally (Gonçalves; Teixeira, 2020). His alignment with U.S. policies included symbolic gestures, such as saluting the American flag (Menezes, 2019), and substantive shifts, like Brazil's 2019 vote to maintain U.S. embargoes on Cuba, a departure from its consistent opposition since 1992. Other examples include the threat to move Brazil's embassy from Tel Aviv to Jerusalem, mirroring Trump's decision, and discussions of joint measures to pressure countries supporting Nicolás Maduro's government in Venezuela (Passarinho, 2019; Gonçalves; Teixeira, 2020). Regarding China, there were uncertainties about how Bolsonaro's foreign policy would unfold since the electoral campaign, when the then-presidential candidate visited Taiwan. That visit, along with trips to Israel, the United States, and Japan, signaled from the outset Bolsonaro's alignment with Donald Trump's United States (Saraiva; Silva, 2019).

Beyond Bolsonaro's alignment with Trump's ideals, his administration implemented a "diplomacy of rupture" (Spektor, 2019). Traditionally respected for their expertise and discipline, Brazilian diplomats were sidelined, with key positions filled by inexperienced individuals favored for their proximity to U.S. authorities (Gonçalves; Teixeira, 2020). Central to this shift was Ernesto Araújo, Bolsonaro's Minister of Foreign Affairs and a vocal Trump admirer. In 2017, Araújo praised Trump as a defender of the West against Islamic forces (Schargel, 2023). As one of Bolsonaro's most ideologically aligned ministers, Araújo's leadership deviated from Brazil's diplomatic tradition, reducing strategic partnerships, reversing regional integration efforts, and straining relations with key nations like China (Mori; Idoeta, 2021).

Araújo served as Brazil's Foreign Minister from 2019 until March 2021 under the Bolsonaro administration. Toward the end of his tenure, his rhetoric increasingly targeted China. Zahur (2021) reports that Araújo criticized China on at least seven occasions, accusing it of being undemocratic and violating human rights. While his remarks on the COVID-19 pandemic garnered the most attention, he had previously alleged that China sought totalitarian control

CC BY NC SA

through its technologies, which he termed "techno-totalitarianism." He also attributed Brazil's economic stagnation to its trade relationship with China and accused the country of restricting free expression by intimidating citizens and interfering in local institutions to advance its global ambitions (Zahur, 2021).

It should be noted that Araújo was not the only figure involved in Sino-Brazilian relations. Even during the campaign, Congresswoman Tereza Cristina Dias, who was later appointed Minister of Agriculture, Livestock and Supply, stated that she had spoken with Araújo and highlighted the needs of the agribusiness sector, emphasizing the importance of moderating declarations regarding fears of Chinese expansion in the country, which could harm trade with the Asian nation (Saraiva; Silva, 2019). Likewise, Vice President Hamilton Mourão emphasized during the administration that, despite the trade war between the United States and China, Brazil would not join the ban on Chinese technology companies such as Huawei, and reaffirmed China's importance as a commercial partner (Saraiva; Silva, 2019). In this sense, although Bolsonaro's foreign policy was widely recognized for its ideological stance, there were actors within the government who held less hostile positions toward China, largely due to the latter's commercial significance. This illustrates the persistence of a degree of pragmatism in foreign policy, specifically, the defense of domestic interests, particularly those of agribusiness, in international relations.

Due to this pragmatism, the disagreements between Bolsonaro, his sons, and Araújo with the Chinese government did not cause significant harm to Sino-Brazilian trade relations. In fact, trade between China and Brazil grew throughout this administration, exceeding US$100 billion in 2019 (Marchesini, 2021). However, during the COVID-19 pandemic, this pragmatism, which had been consistently overlooked in favor of appealing to the government's most loyal and ideological support base during previous conflicts (Saraiva; Albuquerque, 2022), was once again called into question as anti-China ideological rhetoric gained strength.

Araújo's stance toward China during the COVID-19 pandemic significantly strained bilateral relations. In March 2020, federal deputy Eduardo Bolsonaro, the president's son, publicly attributed the pandemic to China and disseminated defamatory remarks on social media (Quinan; Araujo; Albuquerque, 2021). In response, Chinese Ambassador Yang Wanming demanded a formal apology from the Brazilian government. Rather than seeking to de-escalate tensions, Araújo defended him, characterizing the ambassador's reaction as "disproportionate," "unacceptable," and offensive to Brazil's head of state (Zahur, 2021). Instead of mitigating the crisis, Araújo further exacerbated the diplomatic rift, ultimately necessitating President Bolsonaro's direct intervention through a call to Chinese President Xi Jinping. Meanwhile, Araújo and Yang Wanming never resumed diplomatic dialogue (Zahur, 2021).

The Bolsonaro government's relations with China were frequently strained due to its ideological alignment with Trump's U.S., often overlooking China's importance in Brazil's trade. Ten-

sions worsened during the pandemic, as Trump's denialist stance included anti-China rhetoric and distrust (Quinan; Araujo; Albuquerque, 2021). Throughout this period, particularly during the pandemic, Chinese diplomacy in Brazil worked to counter negative narratives and present its perspective on international dynamics, employing both public and media diplomacy.

CHINESE PUBLIC AND MEDIA DIPLOMACY IN BRAZIL: A COMPARISON BETWEEN THE TEMER AND BOLSONARO GOVERNMENTS

First, it should be noted that although the Temer administration was shorter, which might suggest a limitation for comparative analysis, 63 of the 121 publications in the initial data collection from the embassy's platform corresponded to the Temer government. Thus, the comparative basis between the two administrations remains substantively similar, despite Temer's shorter term. Moreover, these two governments benefit from more comprehensive coverage on the website of the Chinese Embassy in Brazil, as publications only became frequent starting in 2014 and remained regular until 2021. Although the platform remains active, only three publications were made in 2023, for example. While the comparison with the Temer administration will be briefer due to the article's primary emphasis on the Bolsonaro government, the two administrations were nevertheless compared based on the principal themes present in the embassy's publications and their channels of dissemination, namely, newspapers versus digital platforms.

Table 1: Diplomatic Communication Under the Temer and Bolsonaro Administrations

Temer (2016-2018)	Bolsonaro (2019-2022)
Main Themes: Defense of Multilateralism (12,4%); Belt and Road (13,8); Benefits of the China-Brazil and/or Latin America Partnership (27,7%); BRICS (14,6%); Technology and Innovation (16,9%); Others (14,6%)	**Main Themes**: Defense of Multilateralism (9%); Benefits of the China-Brazil and/or Latin America Partnership (13,4%) China-Brazil Friendship; Coronavirus (26,9%); Crisis Management (28,3%); Others (22,4%)
Number of articles published in Brazilian media outlets: 23 (92%)	**Number of articles published in Brazilian media outlets**: 2 (8%)
Number of articles/statements on the embassy's official digital platform: 2 (10,53%)	**Number of articles/statements on the embassy's official digital platform**: 17 (89,47%)

Source: Author's elaboration based on the website of the Chinese Embassy in Brazil.

While some themes, such as the defense of multilateralism, remained present across both administrations, Table 1 indicates notable variations in their relative prominence, as well

CC BY NC SA

as the emergence of new topics during the Bolsonaro government. In addition to thematic shifts, the table also highlights a significant reconfiguration of communication channels, with a notable contrast between the use of Brazilian media outlets and the embassy's own digital platforms across the two periods. Taken together, these patterns suggest distinct conditions under which China's diplomatic communication operated in Brazil during each administration.

Thus, our second table explores China's diplomatic agenda during the Temer administration based on public diplomacy materials, particularly articles published in major national media outlets by China's ambassador to Brazil at the time, Li Jinzhang, who held the position from 2012 to 2018.

Table 2: The Diplomatic Agenda of China in Brazil during the Temer Administration (2016-2018)

Theme	Diplomatic Objectives	Excerpts from articles published in Brazilian media outlets
Defense of Multilateralism	Intervene in favor of the multilateral world trade order; Strengthen the vision of global economic governance.	"We must defend multilateralism. The creation and evolution of the G20 is a new manifestation of multilateralism and an important step forward in the reform of global economic governance. Today's world needs multilateralism more than ever. We must adhere to the fundamental principles of the UN Charter and the basic norms of international relations, clearly oppose unilateralism and protectionism, safeguard international justice and equity, and defend the multilateral trade system with the WTO at its core" (Li, 2018a, para. 6, translated by the author).[1]
Belt And Road	Share China's visions; Promote multilateralism and international cooperation through joint infrastructure projects.	"China has grown and, at the same time, brought benefits to everyone. Currently, through the 'Belt and Road Initiative', China seeks to unlock the potential for cooperation with other nations and achieve economic integration, coordinated development, and shared results, creating more opportunities for the global economy" (Li, 2018a, para. 7).

contínua

1 All translations from Portuguese to English, throughout this article, are the author's own.

Theme	Diplomatic Objectives	Excerpts from articles published in Brazilian media outlets
Benefits of the Chinese partnership to Brazil and/or Latin America.	Strengthen China's position as Brazil and the region's main trade partner; Promote a joint agenda focused on common trade objectives, such as the defense of multilateralism.	"Our relations with Latin America will not follow the old path of colonialism but will be based on principles such as equality, mutual benefit, openness, and mutual respect, without the imposition of any political conditions. In the last five years, President Xi Jinping visited the region three times and held bilateral meetings with leaders of almost all countries. These meetings served to take the partnership to a new phase, strengthen the joint voice in defense of multilateralism and the free trade system, seek balanced and sustainable growth, as well as safeguard the legal and legitimate rights of developing countries and emerging economies" (Li, 2018b, para. 5). "Over the last decade, trade between China and Latin America has grown 20 times, with China now being the region's second-largest trading partner and, for nine years, Brazil's largest partner. The stock of Chinese investment exceeded US$ 200 billion, and more than 2,000 Chinese companies operating in the region have created over 1.8 million jobs. This partnership has thrived on the pillars of trade, investment, and finance, bringing real benefits to the local population" (Li, 2018b, para. 7).

contínua

Theme	Diplomatic Objectives	Excerpts from articles published in Brazilian media outlets
BRICS	Strengthen the partnership between countries via BRICS; Promote cooperation in the economic and commercial areas; Promote common agendas such as multilateralism and combating protectionism.	"The BRICS will continue to promote cooperation with concrete results. It is the consensus of all that the BRICS should leverage their respective comparative advantages, strengthen the complementarity of their development strategies to achieve the integration of trade and investment, monetary and financial circulation, as well as infrastructure interconnectivity" (Li, 2017, para. 2). "The five countries will remain firmly committed to multilateralism and the basic norms of international relations in pursuit of a new type of connection between nations. We must make economic globalization more open, inclusive, balanced, and beneficial for all, build an open world economy, defend the multilateral trading system, and combat protectionism. We will move forward with the reform of global economic governance, increasing the representativeness and voice of emerging markets and developing countries" (Li, 2017, para. 3).
Technology and Innovation	Position technology and innovation as central elements of Sino-Brazilian cooperation.	"The enhancement of scientific and technological innovation capacity, the acceleration of the cultivation and growth of emerging industries, and the stimulation of entrepreneurship and mass innovation are the main drivers for the transformation and upgrading of China's economic growth model. Meanwhile, in Brazil, the Brazilian Agenda for Industry 4.0 was recently launched, with incentives for 3D printing, artificial intelligence, and the Internet of Things, among others" (Li, 2018c, para. 5). "I believe that there will be more and more points of convergence in our partnership and increasingly broader spaces for mutual learning. Cooperation in innovation will become a new engine for joint development and bring more benefits to our people" (Li, 2018c, para. 6).

Source: Author's elaboration based on the website of the Chinese Embassy in Brazil.

As shown in the table above, Chinese diplomacy in Brazil employs communication strategies to promote its economic and trade agenda. This focus permeates all themes and objectives observed during the Temer administration. Multilateralism stands as the central agenda promoted by China in Brazil, a concept also reflected in other significant themes such as BRICS and the Belt and Road Initiative.

According to Wu and Lansdowne (2008), in the 21st century, China shifted toward multilateralism in its foreign policy, as evidenced by declaratory policies, such as diplomatic speeches defending the multilateral agenda, and operational policies, such as the country's involvement in global and regional multilateral organizations. Although China also participates in multilateral security institutions, multilateralism in the economic arena is the most prevalent.

Multilateralism is institutionalized through laws, norms, and frameworks that regulate international relations (Oviedo, 2005). For China, multilateralism serves as a tool to foster global economic growth, peace, stability, and shared prosperity (Li, 2018a). However, critics argue that China's advocacy for multilateralism aims to surpass the United States as the leading global multilateral actor, eventually replacing it with a China-centric hierarchy (Mastro, 2019). To counter these criticisms and protect its international reputation, China has actively employed public and media diplomacy to defend its commitment to multilateral cooperation. For this reason, the defense of multilateralism is evident in themes such as BRICS, and the Belt and Road Initiative.

Thus, under the Temer administration, Chinese diplomacy in Brazil reinforced the country's economic and trade agenda, engaging with a wide range of issues to advance this goal. Under the Bolsonaro administration, these themes resurfaced in China's public and media diplomacy, though less frequently, giving way to three central axes: Coronavirus, Sino-Brazilian friendship, and the management of internal diplomatic crises.

CHINESE PUBLIC AND MEDIA DIPLOMACY DURING THE BOLSONARO GOVERNMENT (2019-2022)

Based on Table 1, it is possible to identify both changes and continuities between the Temer and Bolsonaro administrations. Overall, China's diplomatic agenda in Brazil maintained its core themes during Bolsonaro's presidency. However, while the themes of China's public and media diplomacy largely remained the same, their frequency varied. In 2018, for instance, the Chinese embassy in Brazil issued eight official statements in defense of multilateralism, whereas throughout Bolsonaro's four-year term, the topic was mentioned in only six diplomatic actions.

CC BY NC SA

Although themes such as BRICS, the Belt and Road Initiative, and Technology and Innovation remained relevant to China's diplomatic agenda in Brazil, they lost prominence in diplomatic communication to more urgent issues that had not been present during Temer's administration, such as the Coronavirus and crisis management in diplomatic affairs, and therefore appeared less frequently in this communication. This fluctuation in frequency, together with the introduction of new topics, directly reflects the diplomatic challenges China faced during Bolsonaro's government. However, before examining the dynamics of China's diplomacy in Brazil, it is essential to address a broader issue: the coronavirus and the accusations directed at China in the international arena.

In March 2020, the World Health Organization (WHO) declared COVID-19 a pandemic, acknowledging its global spread and the severity of the health crisis. The virus responsible for the pandemic was first identified in Wuhan, China, in December 2019. As the situation escalated, some international authorities, including U.S. President Donald Trump, held China accountable for the spread and/or creation of the virus.

In this context, the Coronavirus became a central theme of China's public and media diplomacy in Brazil, appearing in 18 official communications from the Chinese embassy on its primary platform alone. Initially, these communications aimed to disseminate information about the crisis and China's role in addressing it, particularly highlighting the support provided to Brazil:

> China consistently develops partnerships with other countries, including Brazil, based on mutual respect, equality, reciprocal benefit, openness, and transparency. The goal of these partnerships is to foster shared progress rather than target or exclude third parties. Since the outbreak of COVID-19, China and Brazil have maintained cooperation in combating the pandemic, with China providing support to Brazil through donations of medical supplies, the sharing of expertise in diagnosis and treatment, and close collaborations in vaccine development, among other initiatives (Chinese Embassy in Brazil, 2020a, para. 3).

Secondly, the Chinese embassy actively sought to refute political statements that defamed the country. Initially, these statements came primarily from U.S. politicians, prompting China to issue diplomatic communications countering rumors, such as the misinformation spread by Donald Trump, who claimed that China had engineered the virus in a laboratory and concealed information about the outbreak's early stages (UOL, 2020). As seen in the previous section, it was not uncommon for Chinese diplomacy in Brazil to respond to tensions with the United States. However, more frequent engagement was required during this administration due to the alignment of Brazilian politicians with Donald Trump's agenda.

CC BY NC SA

As mentioned in Section 3, during the pandemic, federal deputy Eduardo Bolsonaro, one of the president's sons, directly blamed China for the crisis. Rather than mediating this diplomatic dispute, the Brazilian foreign minister chose to defend the deputy. In response, the Chinese ambassador to Brazil, Yang Wanming, addressed the issue on social media, particularly on platform X, and gave an interview to the newspaper *Correio Braziliense*. However, he did not publish articles in Brazilian newspapers, an approach that had been common during the previous administration to formally present China's position on such matters.

This reflects a pattern observed during the Bolsonaro administration, which differs significantly from the Temer government, as shown in Table 1. Under Temer, several articles written by the Chinese ambassador were published in major Brazilian media outlets, such as *Estadão*, *O Globo*, *Folha de S.Paulo*, and *Correio Braziliense*, aiming to promote China's positions through media diplomacy. However, during Bolsonaro's presidency, the Chinese embassy's presence in Brazilian newspapers was significantly reduced, signaling a shift in its communication strategy.

During the Bolsonaro administration, China's communication strategy in Brazil increasingly emphasized public diplomacy through digital platforms and social media, that is, it applied concepts such as networked public diplomacy (Arsenault, 2014) and digital media diplomacy (Saliu, 2022). As part of this strategy, Ambassador Yang Wanming not only used social media platforms such as X but also began publishing statements and articles directly on the official digital platform of the Chinese Embassy in Brazil, bypassing traditional newspapers, a departure from the approach taken in the previous administration, as shown in Table 1. Additionally, in 2020, the embassy launched an Instagram account, further expanding its digital presence.

Leveraging this new diplomatic communication strategy, the Chinese embassy in Brazil addressed not only the issue of COVID-19 but also traditional topics from the Temer administration, along with new dynamics, such as tensions in Sino-Brazilian relations during Bolsonaro's presidency. While the diplomatic dispute triggered by one of Bolsonaro's sons over COVID-19 has already been mentioned, Eduardo Bolsonaro had previously caused friction with China by accusing the Chinese Communist Party and Chinese companies of engaging in cyber espionage and supporting the U.S.-led initiative to form an international alliance rejecting China's 5G technology.

An article written by the spokesperson of the Chinese Embassy in Brazil, published exclusively on the embassy's official digital platform, not only defended China against the deputy's accusations but also reinforced a key message that became increasingly prominent in Chinese public diplomacy during this period: Brazil and China had been friends throughout their historical relationship, and despite occasional disturbances in the Sino-Brazilian partnership, this friendship would endure.

CC BY NC SA

> Against the tide of Brazilian public opinion, Congressman Eduardo Bolsonaro and certain public figures have made a series of infamous statements that not only disregard the facts of Sino-Brazilian cooperation and the mutual benefits it provides but also undermine the friendly atmosphere between the two countries and damage Brazil's international image. We believe that Brazilian society, in general, does not endorse or accept such behavior. We urge these individuals to cease following the rhetoric of the U.S. far right, to stop spreading misinformation and slander about China and Sino-Brazilian friendship, and to refrain from going too far down the wrong path, keeping in mind the interests of both peoples and the broader trajectory of the bilateral partnership. Otherwise, they will bear the negative consequences and carry the historical responsibility of disrupting the normal course of China-Brazil relations (Chinese Embassy in Brazil, 2020b, para. 4).

In other words, the rhetoric of friendship between the two countries had to be continuously reinforced, something that had not been necessary in previous administrations. This was one of the crisis management strategies adopted by China during this period, a demand that also arose during the Bolsonaro government.

During the Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2016) administrations, Sino-Brazilian relations were deepened (Berringer; Belasques, 2020), and under the Temer administration, dialogue with China was one of the priorities of Brazilian foreign policy (Molin; Castelli; Luz, 2019). This period marked over a decade of positive strengthening of bilateral relations, which was hindered by diplomatic friction, making the role of the Chinese embassy essential in managing these challenges.

Eduardo Bolsonaro's remarks were not the only ones to challenge the stability of Sino-Brazilian relations. The Minister of Economy in the Bolsonaro government, Paulo Guedes, accused China of "inventing the Coronavirus," creating a "less effective vaccine" to combat it (Martello, 2021), and described it as an "authoritarian political system riding on capitalism" (Bonin, 2022). Furthermore, he stated that he did not want Chinese companies operating in Brazil (Rodrigues, 2022). China's diplomatic responses to Guedes' comments were made through the X platform and the embassy's website.

Moreover, networked public diplomacy and digital media diplomacy were also employed by the Chinese Embassy in Brazil to respond to accusations against the country that did not originate from individuals directly linked to the Bolsonaro government. For instance, *O Globo* columnist Merval Pereira accused China of permitting slave and child labor, disregarding intellectual property rights, and being a country with significant social inequality. In response, the embassy published an article on its official platform addressing each of these claims and inviting the columnist to visit China to "gain a deeper understanding of a real and authentic China, discover the societal changes taking place, and recognize the role China can play in the international community" (Chinese Embassy in Brazil, 2021).

CC BY NC SA

Similarly, another *O Globo* columnist, Rodrigo da Silva, wrote an article criticizing various aspects of China, including the Communist Party's leadership and its treatment of ethnic groups such as the Uyghurs and Tibetans. Once again, the embassy chose to respond exclusively through its digital platform, further reinforcing the narrative of Sino-Brazilian friendship.

> Different in history, culture, and social system, China and Brazil, two major developing countries, face the same challenges of economic growth, improvement of social welfare, and strengthening governance capacity. Therefore, our relationship should be based on mutual respect and learning. We hope that Mr. Rodrigo da Silva sets aside his prejudice against China, shows more respect and less hostility, and adopts a more objective and less narrow-minded perspective. He should learn to assess the Communist Party of China and the Chinese nation from an objective standpoint and cease being a negative force that generates friction in the Sino-Brazilian friendship (Qu, 2021, para. 5).

This is an interesting shift, as during the Temer administration, the Chinese embassy in Brazil purchased space in *O Globo* to address controversies and international tensions. However, under the Bolsonaro government, digital communication became the dominant strategy in these interactions. Brazilian newspapers, which had previously been widely used to respond to friction with the United States, were replaced by social media as the primary channel for the Chinese embassy, even for addressing these same issues. It is worth noting that a significant portion of Bolsonaro's presidency coincided with the pandemic, a period in which digital platforms and social media became essential for communication. However, even after the pandemic and into the Lula administration (2023-present), the embassy has maintained this approach in its diplomatic communication with the Brazilian public. Thus, the end of the pandemic did not lead to a return of embassy-published articles in traditional Brazilian newspapers but rather to a progressive strengthening of China's networked public diplomacy and digital media diplomacy in Brazil, particularly on Instagram, where the Chinese Embassy in Brazil has over 250,000 followers, making it the most-followed embassy account in the country.

Therefore, the Bolsonaro administration brought about three key shifts in China's diplomatic communication with Brazil: the replacement of traditional media diplomacy through conventional channels with networked public diplomacy and digital media diplomacy, the use of public diplomacy to manage diplomatic crises triggered by individuals close to the president, and the frequent emphasis on Sino-Brazilian friendship in diplomatic discourse as a crisis management strategy.

CC BY NC SA

FINAL CONSIDERATIONS

In 2024, Brazil and China celebrated the 50th anniversary of the establishment of diplomatic relations. Over this half-century, the two nations have fostered a relationship grounded in mutual respect, trust, and the pursuit of shared benefits (Brasil, 2024). However, during the Bolsonaro administration, the stability of these relations was threatened by an ideologically driven Brazilian foreign policy agenda, hateful rhetoric directed at the Chinese by individuals associated with the government, and an alignment with the external policies of Donald Trump.

Given this context, this research sought to answer the following question: How did Chinese diplomacy, in the realms of public and media engagement, operate in Brazil during the Bolsonaro administration to counter anti-China positions and advance the interests of China's foreign policy agenda?

Our hypothesis was based on two related points: the intensification of public and media diplomacy strategies by the Chinese Embassy in Brazil to address the diplomatic crises during the Bolsonaro administration, and the expansion of its presence in Brazilian media to communicate more actively with the local public. Through a comparative mapping between the Temer and Bolsonaro governments, we observed a higher frequency of diplomatic articles during the Temer administration, particularly in traditional Brazilian press outlets. This data could suggest a reduction in the Chinese Embassy's public and media diplomacy strategies, which would also imply a contraction in communication with the Brazilian public. However, our observation was primarily focused on the official website of the Chinese Embassy in Brazil, which allowed us to note an increase in communication through digital platforms and identify the main themes of China's diplomatic agenda in Brazil. Nevertheless, the website proved less comprehensive in understanding the scope of public and media diplomacy.

In this regard, we observed the presence of the Chinese Embassy in Brazil on the X and Instagram platforms. Although we have mentioned only these platforms due to space limitations for a broader analysis, we identified, alongside the increased incidence of exclusive diplomatic articles on the embassy's website, a reduction in diplomatic communication through traditional media outlets. In contrast, there was an expansion of public and media diplomacy through digital platforms and social media, a shift that can be defined by the concepts of networked public diplomacy (Arsenault, 2014) and digital media diplomacy (Saliu, 2022).

Ambassador Yang Wanming published fewer articles in traditional Brazilian media than his predecessor but became prominent among Brazilian media and political circles due to his active presence on platform X. He used this platform to manage diplomatic crises by responding to anti-China narratives propagated by politicians and ministers close to Bolsonaro, defending China's foreign policy agenda, and addressing emerging themes such as Sino-Brazilian friendship and the Coronavirus. Notably, during the pandemic, the ambassador also hosted online debates to discuss topics like Brazil-China trade relations.

CC BY NC SA

Additionally, the Instagram account of the Chinese Embassy in Brazil, created in 2020, has become a relevant channel for strengthening communication with the Brazilian public through public and media diplomacy. The profile posts daily about political dynamics, defends Sino--Brazilian relations and the main themes of China's diplomatic agenda in Brazil, and promotes cultural, tourist, educational, and technological aspects of the country (Araujo; Mendes, 2025). This account has become the largest among embassies in Brazil, emerging as a successful communication strategy for China in Brazil that began during the Bolsonaro administration.

With the end of the Bolsonaro administration and the return of Lula to the presidency of Brazil (2023-present), we argue that Chinese diplomacy in Brazil is likely to reinforce its usual themes observed during the Temer government, reducing the need for managing diplomatic crises and the frequent defense of Sino-Brazilian friendship, which no longer appears to be under threat. However, all indications point to the continuation of communication with the Brazilian public through networked public diplomacy and digital media diplomacy. In other words, the Bolsonaro administration left an important legacy for Chinese diplomacy in Brazil: the expansion of public and media diplomacy through digital channels, capable of reaching a broader audience, and a reduction in diplomacy through traditional media outlets, which have seen their influence decline in this period of constant transformation in the communication landscape. This shift reflects the adaptation of Chinese diplomacy to new information dynamics, prioritizing digital platforms and social media to strengthen its presence and engagement with the Brazilian public.

In summary, this research into China's public and media diplomacy during Brazil's Bolsonaro administration reveals a dual reality of expansion and limitation. Despite its considerable digital reach, these efforts faced inherent constraints. Their primary challenge stemmed not from a lack of activity, but from achieving uneven social visibility and limited public recognition among broad segments of the Brazilian audience. Thus, although China maintained an active and sustained diplomatic presence, it often failed to be interpreted by the public as diplomacy per se, remaining largely peripheral to everyday informational routines.

At the same time, these strategies carried significant potential impacts. By maintaining a continuous presence in digital environments, Chinese diplomacy contributed to the gradual incorporation of China as a recognizable diplomatic actor within Brazil's information ecosystem. Rather than aiming at immediate persuasion, this networked public diplomacy operated through the gradual expansion of awareness, the shaping of interpretive frames, and the normalization of China's diplomatic voice beyond traditional media mediation. From this perspective, it can be understood as influencing the conditions under which perceptions of China are formed in Brazil, while also making visible both its long-term potential and the structural constraints involved in engaging a public for whom official communication competes with multiple, and often more relevant, informational actors.

CC BY NC SA

REFERENCES

ADESINA, Olubukola S. Foreign policy in an era of digital diplomacy. *Cogent Social Sciences*, v. 3, n. 1, p. 1297175, 2017.

ARAUJO, Mayara; MENDES, Aline. Branding China: o Instagram como ferramenta de promoção da China no Brasil. *Signos do Consumo*, v. 17, n. 1, e234865, 2025.

ARSENAULT, Amelia. Networks of freedom, networks of control: internet policy as a platform for and an impediment to relational public diplomacy. In: ZAHARNA, R. S.; ARSENAULT, Amelia; FISHER, Ali (ed.). *Relational, networked and collaborative approaches to public diplomacy*. v. 1. Nova York: Routledge, 2014.

BERRINGER, Tatiana; BELASQUES, Bruna. As relações Brasil-China nos governos Lula e Dilma: burguesia interna e subordinação conflitiva. *Carta Internacional*, v. 15, n. 3, p. 151-173, 2020.

BONIN, Robson. China é "sistema político totalitário surfando no capitalismo", diz Guedes. *Veja*, 2022. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/radar/china-e-sistema-politico-totalitario-surfando-no-capitalismo-diz-guedes. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *50 anos de relações Brasil-China*. Brasília, DF: MRE, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/50-anos-de-relacoes-brasil-china. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

CHINESE EMBASSY IN BRAZIL. Pronunciamento do porta-voz da *Embaixada da China no Brasil* sobre as declarações contra a China feitas por políticos americanos. Embaixada da China no Brasil, 2020a. Disponível em: http://br.china-embassy.gov.cn/por/sghds/202010/t20201021_4466584.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

CHINESE EMBASSY IN BRAZIL. Declaração do porta-voz da *Embaixada da China no Brasil* sobre comentários difamatórios de um deputado federal brasileiro. Embaixada da China no Brasil, 2020b. Disponível em: http://br.china-embassy.gov.cn/por/sghds/202011/t20201125_4466596.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

CHINESE EMBASSY IN BRAZIL. Carta aberta ao colunista Merval Pereira do jornal O Globo. *Embaixada da China no Brasil*, 2021. Disponível em: http://br.china-embassy.gov.cn/por/sghds/202107/t20210710_9078815.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

COHEN, Yoel. Media diplomacy in Britain. *Political Communication*, v. 3, n. 3, p. 245-264, 1986.

COHEN, Yoel. *Media diplomacy*. Nova York: Routledge, 2012.

CULL, Nicholas J. Public diplomacy: taxonomies and histories. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 616, n. 1, p. 31-54, 2008.

CULL, Nicholas J. *Public diplomacy*: lessons from the past. Los Angeles: Figueroa Press, 2009.

CULL, Nicholas J. The long road to public diplomacy 2.0: the Internet in US public diplomacy. *International Studies Review*, v. 15, n. 1, p. 123-139, 2013.

D'HOOGHE, Ingrid. The expansion of China's public diplomacy system. In: WANG, Jian (ed.). *Soft power in China*: public diplomacy through communication. v. 1. Londres: Palgrave Macmillan, 2011.

GILBOA, Eytan. Diplomacy in the media age: three models of uses and effects. *Diplomacy and Statecraft*, v. 12, n. 2, p. 1-28, 2001.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. *Sul Global*, v. 1, n. 1, p. 192-211, 2020.

GREGORY, Bruce. American public diplomacy: enduring characteristics, elusive transformation. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 6, n. 3-4, p. 351-372, 2011.

HARTIG, Falk. How China understands public diplomacy: the importance of national image for national interests. *International Studies Review*, v. 18, n. 4, p. 655-680, 2016.

INÁCIO, Magna. Poder Executivo: presidência e gabinete. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). *Retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. v. 1, p. 67-82.

LANOSZKA, Alexander. Disinformation in international politics. *European Journal of International Security*, v. 4, n. 2, p. 227-248, 2019.

LI, Jinzhang. Década de ouro dos BRICS. *Embaixada da China no Brasil*, 2017. Disponível em: http://br.china-embassy.gov.cn/por/ssht/brics/201709/t20170909_4954284.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

LI, Jinzhang. O embaixador Li Jinzhang publicou artigo sobre a Cúpula do G20. *Embaixada da China no Brasil*, 2018a. Disponível em: http://br.china-embassy.gov.cn/por/sghds/201811/t20181129_4466251.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

LI, Jinzhang. O embaixador Li Jinzhang publicou artigo sobre a parceria entre China e América Latina. *Embaixada da China no Brasil*, 2018b. Disponível em: http://br.china-embassy.gov.cn/por/sghds/201810/t20181031_4466243.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

LI, Jinzhang. O embaixador Li Jinzhang publicou artigo sobre inovação e desenvolvimento. *Embaixada da China no Brasil*, 2018c. Disponível em: http://br.china-embassy.gov.cn/por/sghds/201804/t20180409_4466215.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

LIMA, Maria Regina; ALBUQUERQUE, Marianna. O estilo Bolsonaro de governar e a política externa. *Boletim OPSA*, n. 15, 2019.

MARCHESINI, Lucas. Comércio entre Brasil e China cresceu durante o governo Bolsonaro. *Metrópoles*, 2021. Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/comercio-entre-brasil-e-china-cresceu-durante-governo-bolsonaro. Acesso em: 4 set. 2025.

MARTELLO, Alexandro. Guedes afirma que usou "imagem infeliz" ao dizer que China inventou vírus da Covid. *G1*, 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/27/guedes-afirma-que-usou-imagem-infeliz-ao-dizer-que-china-inventou-virus-da-covid.ghtml. Acesso em: 28 fev. 2025.

MASTRO, Oriana. China's plan to rule Asia. *Foreign Affairs*, 2019. Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/china-plan-rule-asia. Acesso em: 25 fev. 2025.

MELISSEN, Jan; WANG, Jian. Introduction: debating public diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 14, n. 1-2, p. 1-5, 2019.

MENEZES, Roberto. Governo Bolsonaro: a busca de "relações carnais" com os Estados Unidos de Trump. In: SIMPÓSIO DA FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 5., 2019, Goiânia. *Anais [...]*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2019. p. 1-6.

METZL, Jamie. Popular diplomacy. *Daedalus*, v. 128, n. 2, p. 177-192, 1999.

MO, Jinwei; ZHOU, Qingan. How 21st-century China sees public diplomacy as a path to soft power. *Global Asia*, v. 7, n. 13, 2012.

MOLIN, Elisiane; CASTELLI, Yasmin; LUZ, Emanuelle. O papel dos BRICS nas relações diplomáticas entre Brasil e China. *Ideias*, v. 10, 2019.

MORI, Letícia; IDOETA, Paula. Itamaraty 'menor' e isolamento do Brasil: o legado de Ernesto Araújo na política externa do país. *BBC News Brasil*, 2021. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56570803. Acesso em: 6 fev. 2025.

NASCIMENTO, Houldine; BENEVIDES, Gabriel. China passou de 38º para 1º parceiro comercial do Brasil na história. *Poder360*, 2024. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-economia/china-passou-de-38o-para-1o-parceiro-comercial-do-brasil-na-historia/. Acesso em: 10 mar. 2025.

NIP, Joyce; SUN, Chao. Public diplomacy, propaganda, or what? China's communication practices in the South China Sea dispute on Twitter. *Journal of Public Diplomacy*, v. 2, n. 1, p. 43-68, 2022.

NYE, Joseph S. The information revolution and American soft power. *Asia Pacific Review*, v. 9, n. 1, p. 60-76, 2002.

OVIEDO, Eduardo. Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China. In: REUNIÓN DE LA RED DE ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE ASIA-PACÍFICO BID/INTAL, 6., 2005, Buenos Aires. *Anais [...]*. Buenos Aires: BID/Intal, 2005. p. 1-30.

PASSARINHO, Nathalia. O que é a 'diplomacia do empréstimo' da China e como ela pode afetar países pobres. *BBC News Brasil*, 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48801565. Acesso em: 10 fev. 2025.

QU, Yuhui. Ignorância não é desculpa para preconceitos. *Embaixada da China no Brasil*, 2021. Disponível em: http://br.china-embassy.gov.cn/por/sghds/202107/t20210719_9078822.htm. Acesso em: 1 mar. 2025.

QUINAN, Rodrigo; ARAUJO, Mayara; ALBUQUERQUE, Afonso. A culpa é da China!: o discurso sino-conspiratório no governo Bolsonaro em tempos de covid-19. *Revista Eco-Pós*, v. 24, n. 2, p. 151-174, 2021.

RAMAPRASAD, Jyotika. Media diplomacy: in search of a definition. *Gazette*, Leiden, v. 31, n. 1, p. 69-78, 1983.

RODRIGUES, Douglas. "Não queremos a chinesada entrando no Brasil", diz Guedes. *Poder360*, 2022. Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/nao-queremos-a-chinesada-entrando-no-brasil-diz-guedes/. Acesso em: 28 fev. 2025.

SALIU, Hasan. Rethinking media diplomacy and public diplomacy towards a new concept: digital media diplomacy. *Online Journal Modelling the New Europe*, n. 39, p. 4-24, 2022.

SARAIVA, Miriam; ALBUQUERQUE, Felipe Leal. Como mudar uma política externa? *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, n. 1, p. 148-166, 2022.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro Vicente. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, n. 64, 2019.

SCHARGEL, Sérgio. Bolsonarismo em gestação: análise de conteúdo sobre Trump e o Ocidente, de Ernesto Araújo. *Tempos Históricos*, v. 27, n. 1, p. 165-196, 2023.

SOUZA, Luciana Karine de. Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a Análise Temática. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 71, n. 2, p. 51-67, 2019.

SPEKTOR, Matias. Diplomacia da ruptura. In: ABRANCHES, Sérgio et al. (org.). *Democracia em risco?* 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. v. 1, p. 324-338.

UOL. Trump diz que vírus foi criado em laboratório na China e ameaça com tarifas. *UOL Economia*, 2020. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2020/05/01/trump-diz-que-virus-foi-criado-em-laboratorio-na-china-e-a-ameaca-com-tarifas.htm. Acesso em: 27 fev. 2025.

VALENTE, Leonardo; SANTORO, Maurício. A diplomacia midiática do governo Hugo Chávez. *Carta Internacional*, v. 2, n. 1, 2007.

WU, Guoguang; LANSDOWNE, Helen. International multilateralism with Chinese characteristics. In: WU, Guoguang; LANSDOWNE, Helen (ed.). *China turns to multilateralism*: foreign policy and regional security. Nova York: Routledge, 2008. v. 1, p. 3-17.

XU, Jian; GONG, Qian. "Telling China's Story Well" as propaganda campaign slogan: international, domestic and the pandemic. *Media, Culture & Society*, v. 46, n. 5, p. 1064-1074, 2024.

ZAHUR, Camila. Sete momentos em que Ernesto Araújo atacou a China. *O Globo*, 2021. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/sete-momentos-em-que-ernesto-araujo-atacou-china-1-25023701. Acesso em: 6 fev. 2025.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20183

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

A instabilidade permanente do Peru desde o início do século XXI: políticas interna e externa em convulsão

Shyrley Tatiana Peña Aymara
Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)
Lima, Lima, Peru
E-mail: spenaa@pucp.edu.pe
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7533-939X

Fábio Borges
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil
E-mail: fabio.borges@unila.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7370-3186

Resumo: O objetivo deste artigo é avaliar a política interna e externa do Peru, de 2000 até 2024, marcada pela instabilidade política que reduz as possibilidades de construção de uma política externa voltada para a região latino-americana. Argumenta-se que a entrada de investimentos brasileiros a partir da IIRSA foi importante para a melhoria da infraestrutura local, porém ampliou as crises internas com os desdobramentos dos escândalos da Odebrecht que potencializaram as desconfianças peruanas em relação à UNASUL e suscitaram a proposta de Aliança do Pacífico como alternativa em 2011. A metodologia usada para esse trabalho é de caráter qualitativo baseada na revisão bibliográfica sobre o assunto e apoio em notícias e jornais nacionais e internacionais. Além disso, foram usadas fontes primárias como entrevistas realizadas com especialistas no tema.

Palavras-chave: crise política; corrupção; Peru, UNASUL; Aliança do Pacífico.

Peru's persistent instability since the beginning of the twenty-first century: domestic and foreign politics in turmoil.

Abstract: The objective of this article is to evaluate Peru's domestic and foreign policy between 2000 and 2024, marked by political instability that reduced the possibilities of building a foreign policy oriented to the Latin American region. It is argued that the influx of Brazilian investment from IIRSA was important for improving local infrastructure, but that it deepened domestic crises with the development of the Odebrecht scandals, increased Peruvian distrust in UNASUR and led to the proposal of the Pacific Alliance as an alternative in 2011. The methodology used for this work is qualitative, based on a bibliographic review of the topic and the support of national and international journals and newspapers. Primary sources were also used, including interviews with experts on the subject.

Key-words: political crisis; corruption; Peru; UNASUR; Pacific Alliance.

La inestabilidad permanente del Perú desde comienzos del siglo XXI: política interna y política exterior en convulsión.

Resumen: El objetivo de este artículo es evaluar la política interior y exterior de Perú entre 2000 y 2024, marcada por una inestabilidad política que redujo las posibilidades de construir una política exterior orientada a la región latinoamericana. Se argumenta que la afluencia de inversión brasileña de IIRSA fue importante para mejorar la infraestructura local, pero que profundizaron las crisis internas con el desarrollo de los escándalos de Odebrecht, aumentaron la desconfianza peruana en UNASUR y llevaron a proponer la Alianza del Pacífico como alternativa en 2011. La metodología utilizada para este trabajo es cualitativa, basada en una revisión bibliográfica del tema y el apoyo de noticias y periódicos nacionales e internacionales. También se utilizaron fuentes primarias, incluyendo entrevistas a expertos en el tema.

Palabras clave: crisis política; corrupción; Perú; UNASUR; Alianza del Pacífico.

Recebido em: 27/05/2025
Aceito em: 29/01/2026

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

Países da América Latina têm se caracterizado pela instabilidade política permanente. O Peru, país localizado na costa oeste do Pacífico da América do Sul, é um caso emblemático, uma vez que tem apresentado constantes crises em sua política interna, com a impressionante marca de dez presidentes no período de 2000 a 2024, quando o esperado seriam quatro, já que o país realiza eleições presidenciais a cada cinco anos, de acordo com sua Constituição.

Parte dessa crise tem relação com a presença de empresas transnacionais, como a construtora brasileira Odebrecht, fundada em 1944 por Norberto Odebrecht e que, em 2020, mudou seu nome para Novonor, após ver-se imersa em escândalos de corrupção no Brasil. A partir de 2001, no Peru, essa empresa, por um lado, promoveu obras inseridas principalmente na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), mas, por outro, esteve envolvida em práticas corruptas de suborno a ex-presidentes, altos funcionários e a uma ex-candidata à presidência do país. Também deu origem a investigações sobre o financiamento ilegal de campanhas políticas e o superfaturamento de obras de infraestrutura, que ainda são alvo de investigações pela justiça peruana.

Esse cenário ajuda a explicar parte da desconfiança da política externa peruana em relação a algumas iniciativas de integração regional, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), organização criada em 2008 e composta[1] por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. México e Panamá tiveram status de observadores. A UNASUL diferencia-se por reunir todos os países sul-americanos em uma proposta de integração que vai além da dimensão econômica, buscando promover a cooperação em áreas como cultura, desenvolvimento social, infraestrutura, energia, defesa e concertação política, conforme previsto em seu Tratado Constitutivo (UNASUL, 2025).

A hipótese central deste trabalho é que esse cenário de crise interna permanente no Peru, a partir do início do século XXI, tem limitado suas possibilidades de política externa, gerando obstáculos e desconfianças em relação a mecanismos regionais de integração, como a IIRSA (posteriormente transformada no Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL – COSIPLAN) e a própria UNASUL. Essa situação levou o país a buscar alternativas regionais de integração, como a criação da Aliança do Pacífico (AP), em 2011, juntamente com Chile, Colômbia e México, em uma perspectiva de regionalismo aberto, na qual

1 A UNASUL passou por um período de forte crise institucional a partir de 2018, quando diversos Estados anunciaram a suspensão de sua participação ou denunciaram o Tratado Constitutivo, entre eles Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Uruguai. A partir de 2022, alguns países iniciaram um processo de reaproximação e retomada de sua participação, embora a organização ainda se encontre em processo de reativação institucional e sua composição permaneça em transformação.

sua participação assume caráter estratégico, conforme assinala Briceño-Ruiz (2007). O objetivo central da Aliança é aprofundar a integração econômica, impulsionando o crescimento, o desenvolvimento e a competitividade das economias-membros, por meio da livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais, com projeção para a região Ásia-Pacífico, a mais dinâmica do comércio mundial (Aliança do Pacífico, 2025).

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar a política interna e externa do Peru, no período de 2000 a 2024, dividido em dois recortes (2000-2016 e 2016-2024), marcado pela instabilidade política que reduz as possibilidades de construção de uma política externa voltada para a região latino-americana. A política interna, ou doméstica, é definida como o conjunto de políticas públicas adotadas por um governo para administrar os assuntos do país, enquanto a política externa corresponde ao conjunto de ações por meio das quais um Estado busca influenciar o ambiente internacional, de acordo com Hill (2023). Existe uma interconexão entre política interna e política externa, desenvolvida por Keohane e Nye (2001) por meio da noção de "interdependência', demonstrando que não há uma separação rígida entre ambas na análise dos comportamentos e das projeções dos Estados no sistema internacional.

Poderemos observar as convergências, divergências e limitações da participação do Peru na IIRSA, na UNASUL e na Aliança do Pacífico (AP). Ficará claro ao leitor que há mútuas determinações entre as políticas interna e externa do país, agravadas pela tentativa frustrada de golpe de Estado do ex-presidente Pedro Castillo, em 2022, e pela posse de sua vice, Dina Boluarte, cujo governo foi marcado pelas mortes de 62 civis e de um policial durante as manifestações que ocorreram com frequência no país entre dezembro de 2022 e março de 2023 (Opera Mundi, 2023). Ao mesmo tempo, Peru e México entraram em conflito em torno da presidência da AP, pois o então presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), considerou que a destituição de Castillo foi resultado de um processo de perseguição política e não reconheceu Dina Boluarte como presidente legítima. Por essa razão, recusou-se a transferir ao Peru a presidência pro tempore da Aliança do Pacífico, conforme previsto para dezembro de 2022 (Opera Mundi, 2023).

A metodologia utilizada neste trabalho é de caráter qualitativo, baseada na revisão bibliográfica sobre o tema e na análise de fontes primárias e secundárias, incluindo notícias de jornais nacionais e internacionais e sete entrevistas realizadas com especialistas na temática, entre eles Enrique Amayo Zevallos, Mónica Bruckmann, Alan Fairlie, Germán Camilo Prieto, Jaime Preciado, Marcos Robledo e Óscar Vidarte. O artigo está dividido em duas partes, além da introdução e das considerações finais. A primeira parte aborda as crises recorrentes na política interna do Peru e as causas que levaram à marca de dez presidentes em 24 anos, realizando um percurso histórico pelos diferentes governos e identificando os principais acontecimentos. A segunda parte analisa as convergências, divergências e limitações da participação do Peru na IIRSA, na UNASUL e na Aliança do Pacífico (AP). São examinados o papel do Brasil na pro-

posta da IIRSA e os dilemas por ela suscitados para o país vizinho, a proposta da UNASUL e as divergências que ela provocou no Peru, para, por fim, discutir se a criação da AP pode ser compreendida como uma resposta à UNASUL.

CRISES CONSTANTES NA POLÍTICA INTERNA DO PERU: POR QUE DEZ PRESIDENTES EM 24 ANOS?

O artigo 112 da Constituição Política do Peru estabelece que o Presidente da República é eleito para um mandato de cinco anos. Nesse sentido, entre 2000 e 2024, embora fossem esperados apenas quatro presidentes eleitos para completar seus mandatos, o país registrou dez presidentes, evidenciando a elevada instabilidade política do período.

Observa-se maior estabilidade política no primeiro período, que se estende de 2000 a 2016, após o retorno à democracia, iniciado com o governo de transição de Valentín Paniagua (22 de novembro de 2000 a 28 de julho de 2001). Em seguida, houve três governos que cumpriram integralmente os mandatos para os quais foram eleitos: Alejandro Toledo (28 de julho de 2001 a 28 de julho de 2006), Alan García (28 de julho de 2006 a 28 de julho de 2011) e Ollanta Humala (28 de julho de 2011 a 28 de julho de 2016).

Porém, a partir do ano de 2011, inicia-se um período de maior instabilidade política que vai até 2024, onde situam-se os mandatos de Pedro Pablo Kuczynski (28 de julho de 2016 a 23 de março de 2018), Martín Vizcarra Cornejo (23 de março de 2018 a 9 de novembro de 2020)[2], Manuel Merino de Lama (10 de novembro de 2020 a 15 de novembro de 2020), Francisco R. Sagasti (17 de novembro de 2020 a 28 de julho de 2021), Pedro Castillo (28 de julho de 2021 a 7 de dezembro de 2022) e Dina Boluarte (7 de dezembro de 2022 até 10 de outubro de 2025).

Para compreender essa instabilidade política, acentuada principalmente no segundo período, é preciso partir de uma importante reflexão sobre as dificuldades da transição democrática no Peru no início do século XXI, com a qual estamos de acordo, formulada por Ramón Pajuelo Teves:

2 Inclusive, Mercedes Aráoz, ex vice-presidenta do Peru durante o governo de Martín Vizcarra, tomou juramento como "presidenta em funções" pelo Congresso da República, após a suspensão de Vizcarra do cargo. Ela renunciou ao cargo em menos de 24 horas por considerar "não haver as condições mínimas para o exercício do cargo" (BBC, 2019). Esse acontecimento causou uma crise jurídica no ordenamento jurídico peruano e um vazio legal que deixou nas mãos do Congresso os próximos passos onde o ex-presidente do Congresso Manuel Merino assumiu o cargo por cinco dias, em meio aos protestos sociais de 2020 e em plena pandemia da COVID-19.

> El colapso del régimen fujimorista a fines del año 2000 abrió paso a un período de transición democrática que transcurrió bajo el signo de la continuidad de la crisis económica y la crisis de representación política. Estos factores incidieron fuertemente sobre las condiciones y posibilidades de la reconstrucción democrática, pero no resultan suficientes para explicar todas las dificultades de esta. A ellos debe agregarse la incapacidad e ineptitud política del régimen para administrar la transición, más aún en la medida en que esta trajo consigo la reaparición de múltiples protestas sociales. Cuatro años después, la transición democrática parece haber llegado a su límite o ha fracasado, en tanto que la reconstrucción de cualquier institucionalidad democrática en el país podría ser mucho más difícil, larga y conflictiva. **El abismo persistente entre la bonanza macroeconómica generada al amparo de la expansión neoliberal, y la situación de exclusión de amplios sectores sociales, alimenta en gran medida dicha situación** (Teves, 2004, nossas ênfases).

A política interna peruana no início do século XXI passou por um governo de transição de Valentín Paniagua após uma década do governo autoritário de Alberto Fujimori (1990–2000), marcado também pela corrupção, somada às violações de direitos humanos nos casos Barrios Altos e La Cantuta, que levaram à sua condenação (Amayo, 2002). Fujimori foi condenado a 25 anos de prisão, em 2009, além de seis anos por abuso de poder, sete anos e seis meses por peculato e seis anos por corrupção e suborno. Em 2017, o governo de Pedro Pablo Kuczynski concedeu-lhe indulto presidencial, mas, em 2022, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) determinou que a medida fosse revista. No entanto, em 2023, o indulto foi restabelecido durante o governo de Dina Boluarte, decisão que ampliou a polarização na sociedade peruana. Fujimori faleceu em 11 de setembro de 2024, beneficiado pelo indulto e sem cumprir integralmente sua condenação (Bazo, 2024).

Alejandro Toledo assumiu a presidência em julho de 2001, cercado pela expectativa de representar um importante marco para a democracia peruana, como um líder mais sensível às demandas populares em um país marcado por anos de políticas neoliberais. Entretanto, em 2023, o periódico peruano *La República* publicou a seguinte manchete, que sintetiza parte da crise política peruana dos últimos anos: "Toledo se une a Castillo y Fujimori en el penal de Barbadillo", ou seja, três ex-presidentes peruanos presos, ao mesmo tempo, no mesmo estabelecimento prisional (La República, 2023). Também se sabe que Ollanta Humala esteve detido nesse centro penitenciário entre 2017 e 2018. Toledo foi condenado a 20 anos e seis meses de prisão e encaminhado ao presídio de Barbadillo por atos de corrupção relacionados às licitações dos trechos II e III da Rodovia Interoceânica Sul. Além disso, Toledo responde a investigações pelos supostos crimes de conluio, tráfico de influência e lavagem de dinheiro por, "segundo a tese fiscal, ter recebido propina da Odebrecht para favorecer a empresa brasileira durante a licitação dos trechos II e III da Rodovia Interoceânica" (Euronews, 2024).

CC BY NC SA

Outro ex-presidente peruano, que governou o país em dois mandatos (1985-1990 e 2006-2011), foi Alan García, que cometeu suicídio em abril de 2019 para evitar sua detenção no âmbito do caso Odebrecht, correspondente peruano da Operação Lava Jato (La República, 2019). A partir de uma análise psicopolítica:

> (...) García Pérez estuvo atravesando por una serie de tensiones que probablemente ya no pudo manejar hacia el final de su vida y optó por autoeliminarse antes que sentir la **"humillación" de un sistema de justicia descalificado para él que de acuerdo a su interpretación** quería verlo encerrado como sea. Una persona habituada a la libertad, con finos gustos, que se percibe superior, invulnerable y omnipotente, **no podría aceptar una ofensa como ser investigado o juzgado por la justicia de un país corrupto, que gobernó por voluntad popular en dos ocasiones** (Cerna, 2019, s/p, nossas ênfasis)

A morte foi o único caminho encontrado por Alan García para evitar a prisão. Seu sucessor, Ollanta Humala, também foi preso, acusado do crime de lavagem de dinheiro, em razão das supostas contribuições do governo da Venezuela e da Odebrecht para as campanhas eleitorais de 2006 e 2011, respectivamente (La República, 2021). Em 15 de abril de 2025, Humala e a ex-primeira-dama Nadine Heredia foram condenados a 15 anos de prisão por casos de corrupção relacionados à Odebrecht pela justiça peruana. No mesmo dia, antes de sua captura, Heredia solicitou ao governo brasileiro asilo diplomático para ela e seu filho menor de idade. Ambos dirigiram-se à Embaixada do Brasil em Lima e, com base na Convenção sobre Asilo Diplomático de 1954, ratificada pelos dois países, o Brasil concedeu o asilo e o Peru expediu o salvo-conduto. Esse episódio repercutiu na imprensa internacional (Infobae, 2025) e ampliou a polarização em torno do tema. De um lado, manifestaram-se posições favoráveis à decisão do governo brasileiro, fundamentadas no cumprimento dos tratados internacionais; de outro, surgiram posições contrárias na sociedade peruana, segundo as quais "o asilo não deveria ser usado como ferramenta para obstruir a administração ordinária da justiça" (Solis et al., 2025, s/p).

Em dezembro de 2017, Pedro Pablo Kuczynski sofreu um primeiro pedido de impeachment no Parlamento peruano, após ser denunciado por supostamente receber propinas da construtora brasileira Odebrecht, no valor de 4,8 milhões de dólares, por meio de empresas de consultoria ligadas a ele, uma das quais teria recebido recursos quando Kuczynski exercia funções no governo de Alejandro Toledo. O pedido de afastamento não foi aprovado por não ter alcançado o número de votos necessários. Contudo, em 20 de março de 2018, foi instaurado um novo processo de impeachment, em razão da suposta compra de votos que teria impedido a aprovação do primeiro pedido. Esse cenário levou à renúncia do presidente (BBC, 2018).

Diante desse cenário, segundo a Constituição Política do Peru, cabe ao primeiro vice-presidente assumir a Presidência da República. Assim, em 23 de março de 2018, Martín Vizcarra tomou posse como presidente do Peru. Novamente, o país passou por dois processos de

impeachment, nos quais Vizcarra foi acusado de "incapacidade moral permanente". Segundo o Instituto de Democracia e Direitos Humanos (IDEHPUCP) (2018), esse conceito surgiu na Constituição peruana de 1933, quando era compreendido como "incapacidade mental"; atualmente, entretanto, sua interpretação foi ampliada. O conceito passou a ser admitido em um sentido moral restrito, vinculado a condutas eticamente reprováveis, de tal gravidade que tornariam manifestamente impossível a permanência do Presidente da República no cargo. Trata-se, contudo, de um dispositivo de caráter subjetivo e suscetível a diferentes interpretações, o que, a nosso juízo, fragiliza a democracia do país (UFMG, 2023). Foi no segundo processo de impeachment, em 9 de novembro de 2020, que Vizcarra foi destituído do cargo (Emol, 2023). Entre os elementos que contribuíram para o processo estava a repercussão do chamado *Vacunagate*, episódio em que dezenas de altos funcionários, incluindo o próprio presidente, foram imunizados com doses da vacina da Sinopharm que haviam chegado a Lima em setembro de 2020 (El País, 2021).

Diante dessa crise institucional, Mercedes Aráoz, segunda vice-presidenta da República, autoproclamou-se presidente interina, mas renunciou ao cargo em menos de 24 horas. Em seguida, Manuel Arturo Merino, então presidente do Congresso, assumiu a Presidência da República, permanecendo no cargo por apenas cinco dias, entre 10 e 15 de novembro de 2020. Sua breve passagem pela presidência foi marcada pelas mortes de Inti Sotelo e Brian Pintado e pelos ferimentos sofridos por 78 pessoas durante as mobilizações ocorridas naquele mês (El Comercio, 2020), circunstâncias que culminaram em sua renúncia. Francisco Rafael Sagasti assumiu a Presidência do Peru por sucessão constitucional, na condição de presidente do Congresso, exercendo o cargo entre novembro de 2020 e julho de 2021. Seu governo foi definido por ele próprio como um governo de transição e de emergência, com o compromisso de convocar eleições.

Pedro Castillo, professor de ensino fundamental da zona rural peruana, camponês, sindicalista e quem simbolizou uma esquerda de pauta tradicional ganhou as eleições de 2021 pela diferença de 44,263 votos diante Keiko Fujimori. Fujimori concorreu para a presidência do país pela terceira vez, apesar da herança ditatorial encarnada do seu pai Alberto Fujimori. Uma das características destas eleições foi a fragmentação política em quatorze partidos de variados espectros ideológicos que levaram ao segundo turno os dois candidatos já citados.

Pedro Castillo, professor do ensino fundamental da zona rural peruana, camponês e sindicalista, que simbolizou uma esquerda de pauta tradicional[3], venceu as eleições de 2021 por uma diferença de 44.263 votos em relação a Keiko Fujimori[4]. Esta concorreu à Presidência

3 Pouco comprometida com as questões ambientais, os direitos humanos, especialmente em temas de gênero e de inclusão das "minorias" (Ggn, 2021).

4 É relevante mencionar que Keiko Fujimori também foi presa por denúncias de financiamentos indevidos por parte da Odebrecht. A ordem de prisão emitida pelo juiz Richard Concepción Carhuancho

da República pela terceira vez, apesar da herança do regime de seu pai, Alberto Fujimori. Uma das características dessas eleições foi a fragmentação política, expressa na participação de quatorze partidos de diferentes espectros ideológicos, que levaram ao segundo turno os dois candidatos mencionados.

Desde sua posse, Castillo enfrentou dificuldades para governar em razão de sua condição minoritária no Congresso e da falta de apoio dos principais meios de comunicação. Nesse contexto, a oposição passou a explorar as suspeitas de corrupção envolvendo o presidente e membros de sua família. A primeira crise do governo ocorreu em setembro de 2021, quando o primeiro-ministro e todo o gabinete ministerial renunciaram aos seus cargos. Em agosto de 2022, a cunhada do então presidente foi presa por suposto envolvimento em casos de corrupção e lavagem de dinheiro. Houve três pedidos de impeachment por "incapacidade moral permanente" para governar, apresentados em novembro de 2021, março de 2022 e dezembro de 2022. Nesta última ocasião, em 7 de dezembro, Pedro Castillo anunciou a dissolução do Congresso e a decretação de um estado de exceção, o que levou o Parlamento a proceder com um "impeachment express". Em seguida, o Ministério Público e as Forças Armadas prenderam o presidente, que foi encaminhado à prisão sob a acusação do crime de rebelião. Neste caso, o direito ao devido processo legal e à ampla defesa não foram respeitados (BBC, 2022).

Desde a posse de Dina Boluarte, em dezembro de 2022, o país vivenciou um período de intensas tensões políticas, especialmente relacionadas aos setores da sociedade civil que reivindicavam o adiantamento das eleições presidenciais. Como resultado desses conflitos, ocorreram as mortes de 62 civis e de um policial durante as manifestações registradas com frequência no país entre dezembro de 2022 e março de 2023. Diversas organizações sociais questionaram a forma como ocorreu a transição presidencial. Algumas delas defenderam o retorno de Pedro Castillo ao poder, por considerar que sua destituição teria sido resultado de um golpe de Estado promovido pela direita peruana. Outros setores, embora não defendessem o retorno de Castillo, também não reconheciam Boluarte como mandatária legítima e defendiam a realização de novas eleições presidenciais para que a população decidisse quem deveria assumir o poder (Opera Mundi, 2023).

Apesar das pressões sociais e políticas, Boluarte declarou que permaneceria no cargo até 2026. Contudo, em 10 de outubro de 2025, o Congresso peruano aprovou sua destituição por "incapacidade moral permanente", e José Jerí, então presidente do Congresso, assumiu a Presidência da República por sucessão constitucional.

afirmou que Keiko liderava uma "organização criminosa no interior do partido Força 2011 [hoje Força Popular]", bem como que tal organização "tinha como objetivo obter poder político e, por consequência, ter um nível de influência e interferência no Poder Legislativo e no Poder Judiciário (Agência Brasil, 2018).

CC BY NC SA

Além disso, a aprovação do governo de Boluarte entre os peruanos e peruanas alcançava apenas 3%, enquanto a rejeição ao Congresso peruano chegava a 17% (Infobae, 2025). Esses indicadores evidenciam uma sociedade insatisfeita com um Estado que ainda não consegue resolver problemas estruturais, como a corrupção, a desigualdade social, expressa, por exemplo, na taxa de emprego informal, que alcançava 71,6% (INEI, 2023), e o aumento da violência urbana, especialmente nos casos de extorsões e homicídios, que limita a capacidade das pessoas de desempenharem suas atividades cotidianas. Esses fatores contribuíram para o desgaste político que levou à queda de Boluarte.

A política externa de um Estado deve oferecer uma direção estratégica para seu posicionamento na região latino-americana e no sistema internacional, a partir de perspectivas como o regionalismo estratégico (Briceño-Ruiz, 2007), no qual os interesses estatais são articulados com uma projeção internacional capaz de superar as instabilidades políticas internas. No âmbito da política externa peruana, observa-se uma excepcionalidade institucional. Em razão de uma lacuna legislativa sobre a substituição do chefe de Estado em missões internacionais, a presidente Dina Boluarte ficou impossibilitada de realizar viagens ao exterior. Como consequência, as prerrogativas presidenciais e a atuação diplomática do Peru foram significativamente limitadas. Nesse sentido:

> La Constitución Política del Perú señala que es cualquiera de los vicepresidentes el encargado de asumir las funciones del mandatario cuando este se encuentra fuera del territorio nacional; sin embargo, la situación actual ha llevado a que no existan vicepresidentes en la línea de mando. Es así que el Ejecutivo ha presentado una iniciativa para que sea el presidente del Congreso quien asuma el rol de jefe de Estado. Cabe recordar que a su postulación, Pedro Castillo fue elegido con una primera vicepresidenta ya que Vladimir Cerrón, quien figuraba como segundo vicepresidente, fue retirado de carrera por contar con una sentencia en su contra. Tras la vacancia del ex mandatario y la toma de mando de Dina Boluarte, ha surgido la duda sobre quién asumiría y el rol de la presidenta cuando se encuentre en el extranjero (Infobae, 2022).

Em meio a uma situação política complexa, em maio de 2023, o Congresso aprovou uma norma proposta pelo Executivo que permitiu ao chefe de Estado exercer suas funções de forma remota durante viagens ao exterior. Essa medida representou uma mudança institucional relevante para o governo de Boluarte, embora o Congresso tenha mantido a prerrogativa de autorizar ou não cada solicitação de viagem presidencial.

Durante o ano de 2023, o Brasil foi o primeiro país visitado por Boluarte, por ocasião da IV Reunião de Presidentes do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). No mesmo ano, realizou três viagens aos Estados Unidos para participar da Assembleia Geral das Nações Unidas, da Cúpula Inaugural de Líderes da Aliança das Américas para a Prosperidade Econômica e da XXX Reunião de Líderes Econômicos do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico

(APEC). Em outubro, a presidenta esteve na Alemanha, na Itália e no Estado do Vaticano, em visitas destinadas tanto ao fortalecimento das relações comerciais quanto ao cumprimento de compromissos protocolares.

Em 2024, Boluarte visitou a China, onde realizou uma reunião de alto nível com o presidente Xi Jinping. A visita ocorreu no contexto da inauguração, em novembro daquele ano, do Megaporto de Chancay, projeto de grande relevância para a infraestrutura peruana e para a conexão comercial entre a América Latina e a China. Entretanto, no mesmo ano, o Congresso não autorizou sua viagem aos Estados Unidos para participar da Assembleia Geral da ONU.

Em 2025, Boluarte conseguiu participar da Reunião Anual do Fórum Econômico Mundial, na Suíça (Peru21, 2025). Contudo, o Congresso rejeitou sua solicitação de viagem ao Vaticano para participar das exéquias do Papa Francisco, decisão que gerou repercussão política no Peru. Esse cenário evidencia que a atuação internacional da presidenta permaneceu condicionada à autorização parlamentar, limitando a autonomia do Executivo na condução da política externa.

Além disso, a crise política interna permaneceu presente, com denúncias apresentadas por cidadãos peruanos (Infobae, 2025) e acusações constitucionais em tramitação. O Congresso analisou três moções de vacância presidencial fundamentadas na alegação de "incapacidade moral permanente", embora não tenham sido aprovadas. Entre os episódios que contribuíram para o desgaste político de Boluarte estão as investigações relacionadas ao chamado caso dos relógios Rolex, envolvendo suspeitas de enriquecimento ilícito e corrupção, além das controvérsias sobre seus procedimentos médicos durante um período em que se ausentou temporariamente das atividades públicas (El País, 2024).

Após esse breve histórico das instabilidades políticas internas, que se refletem nas lacunas legais e nas diferentes interpretações das normas, nas quais o risco de "golpe de Estado" permeia os movimentos dos diferentes presidentes; na constante disputa de poder entre Executivo, Legislativo e Judiciário; e nos efeitos da corrupção associada principalmente à construtora brasileira Odebrecht, que teve relação direta ou indireta com grande parte dos casos analisados, buscaremos analisar os impactos desses fatores sobre a política externa peruana. O argumento central é que fatores externos e problemas internos se retroalimentam nesses processos de crise, gerando impactos negativos tanto para a política interna quanto para a política externa do país.

AS CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E LIMITAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO DO PERU NA IIRSA, UNASUL E ALIANÇA DO PACÍFICO.

No cenário peruano, a perspectiva neoliberal hegemonizou a política econômica no início do século XXI, enquanto sua política externa teve como temas centrais a tradicional de-

manda marítima contra o Chile; uma política comercial liberalizante, marcada por acordos de livre comércio de destaque com os Estados Unidos, em 2009, e com a China, em 2011; aproximações e afastamentos em relação à IIRSA; relações controversas com a UNASUL; e a aposta na Aliança do Pacífico (AP), em 2011.

Cabe mencionar que o Peru foi membro fundador e impulsionador de iniciativas históricas de integração regional, como a Comunidade Andina (CAN), em 1969; a participação na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2010; o Grupo de Lima, em 2017; e o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), em 2019. Desde o início do século XXI, somente a CAN manteve continuidade entre as prioridades da política externa peruana, podendo ser considerada um exemplo de regionalismo estratégico (Briceño-Ruiz, 2007). Nesse sentido, a presença peruana nas reuniões da CELAC demonstra sua aproximação e interesse pela região.

Entretanto, chama atenção o fato de que, em 2021, o Peru decidiu retirar-se do Grupo de Lima durante o governo de Castillo, assim como a ausência de liderança para a manutenção do PROSUL, iniciativa que, em determinado momento, representou a "desideologização" da UNASUL e foi considerada "o maior exemplo do pragmatismo" na integração latino-americana (Gestión.pe, 2019). Além disso, o Grupo de Lima e o PROSUL pareciam constituir as principais iniciativas regionais nas quais o Peru exerceu liderança diplomática. Quais fatores contribuíram para sua estagnação? Trata-se de uma questão relevante a ser aprofundada em pesquisas futuras.

Sobre os desafios da política externa peruana no século XXI, Fabián Novak e Sandra Namihas (2020) explicam que a ordem internacional bipolar em transição, que se consolida no mundo desde 2008 e é marcada pela existência de duas grandes superpotências (Estados Unidos e China), coexistindo com diversas potências regionais, exige que o Peru, e particularmente seu Ministério das Relações Exteriores, reavalie sua estratégia de política externa e as capacidades institucionais necessárias para atuar neste novo século. Os autores concluem:

> Al respecto, creemos que la política exterior peruana debe seguir apostando por una política exterior de relacionamiento múltiple y pragmático, lo que implica seguir manteniendo nuestras relaciones con potencias tradicionales, pero también construir relaciones de complementariedad con las potencias emergentes. No podemos negar la transferencia de poder económico y político de Occidente a Oriente, lo que obliga a buscar relaciones privilegiadas con China, India, Japón, Indonesia, Corea y los miembros de ASEAN en general, además de Canadá y Australia, entre otros países emergentes (Novak; Namihas, 2020, p. 242).

Os autores ponderam que essa relação não pode implicar um desvio dos valores e princípios consagrados na sociedade peruana e compartilhados com os Estados Unidos e a Europa. "Democracia, direitos humanos, livre mercado, respeito ao meio ambiente, multilateralismo,

entre outros, devem permanecer como diretrizes de nossa política externa". Concluem que "esta relação múltipla deve ser desenvolvida bilateralmente, mas também multilateralmente como região, especialmente por meio da AP, pois isso fortalece nossa inserção no novo cenário internacional" (Novak; Namihas, 2020, p. 242).

Esse debate relaciona-se com o papel do Brasil na proposta da IIRSA, gerando dilemas para o Peru, que, por um lado, possui interesse em ampliar e qualificar sua infraestrutura física, mas, por outro, sofreu impactos significativos decorrentes das práticas corruptas associadas especialmente à construtora brasileira Odebrecht. No campo político e ideológico, será analisada a proposta da UNASUL, sua crise institucional e as divergências manifestadas pelo Peru. Por fim, será discutido se a Aliança do Pacífico (AP) representou uma alternativa à UNASUL.

O papel do Brasil na proposta da IIRSA e dilemas para o Peru

A IIRSA, criada em 2000, foi o resultado dos esforços brasileiros para a inserção no comércio internacional deste país e para se mostrar como potência regional no cenário mundial. Esse fórum de diálogo regional priorizou áreas como o transporte, energia e comunicações nos 12 países sul-americanos para impulsionar a infraestrutura e o desenvolvimento sustentável[5].

Durante os dois primeiros governos de Lula da Silva (2003–2010), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) promoveu a internacionalização de construtoras brasileiras, embora empresas como a Odebrecht tenham posteriormente sido envolvidas em casos de corrupção na região. Esse processo contribuiu para o desgaste da liderança brasileira na América Latina.

Como exemplo, em 2011, havia grande expectativa em torno da atuação do BNDES, conforme destacavam manchetes de jornais que apontavam que os créditos concedidos pelo banco haviam crescido 391% em cinco anos e superavam em três vezes os desembolsos do Banco Mundial (BM). Naquele período, o BNDES havia concedido US$ 96,32 bilhões, enquanto o BM havia emprestado US$ 28,85 bilhões (Estadão, 2011). Para Fernando Sarti, sem o BNDES, projetos de longo prazo dificilmente seriam desenvolvidos, pois a taxa de investimento brasileira seria significativamente menor em áreas de infraestrutura, como estradas, rodovias e hidrelétricas.

Os créditos proporcionados pelo BNDES e as práticas corruptas da Odebrecht no Peru contribuíram para que o Brasil fosse envolvido nas investigações da Operação Lava Jato, ini-

5 A estrutura geral do IIRSA envolvia três bancos regionais de desenvolvimento: O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Além disso, o Banco de Investimento Europeu (EIB) estaria envolvido em particulares áreas de especialização em integração, como a de instituições financeiras e legais de cooperação.

ciadas no país em 2014 e que alcançaram dimensões internacionais a partir de 2016. O Departamento de Justiça dos Estados Unidos divulgou informações de que a Odebrecht teria subornado agentes públicos em pelo menos 12 países com o objetivo de obter contratos de obras de infraestrutura, envolvendo valores estimados em aproximadamente US$ 788 milhões em pagamentos indevidos realizados entre 2001 e 2016.

No Peru, surgiram denúncias envolvendo o ex-presidente Ollanta Humala, relacionado ao caso por supostas contribuições ilícitas para campanhas eleitorais, além de investigações envolvendo outras construtoras brasileiras, como a OAS e a Andrade Gutierrez, e o chamado "Clube da Construção", formado por empresas peruanas. Esses casos passaram a ser objeto de investigação pela justiça peruana (Brasil de Fato, 2021).

Os escândalos envolvendo empresas brasileiras de construção civil contribuíram para desgastar a imagem da liderança do Brasil na América Latina e, no caso peruano, aprofundaram tensões internas que impactaram suas diretrizes de política externa. Nesse contexto, o Peru passou a se afastar da UNASUL, criticando seu caráter considerado excessivamente ideológico, e fortaleceu a Aliança do Pacífico (AP) como uma alternativa de integração regional mais orientada para a liberalização comercial, temas que serão analisados a seguir.

A proposta da UNASUL, crise e divergências peruanas

A UNASUL foi fundada em 2008 como uma organização intergovernamental originalmente composta pelos doze Estados da América do Sul. Assim como outros processos de regionalismo na América Latina, a UNASUL seguiu um modelo associativo intergovernamental, no qual os Estados soberanos constituem os principais atores na formulação e implementação das iniciativas regionais. Diferentemente do modelo de integração da União Europeia (UE), por exemplo, no qual existem instituições e organizações de caráter supranacional, na UNASUL os Estados procuraram preservar, acima de uma visão estritamente regional, o interesse nacional e as identidades nacionais soberanas. Nesse sentido, os princípios de não intervenção, autonomia e autodeterminação dos povos constituíam valores centrais da organização.

Para Briceño-Ruiz (2007), esse tipo de integração pode ser compreendido como uma forma de regionalismo estratégico, no qual os Estados buscam melhorar sua posição internacional, articulando a integração regional a interesses nacionais específicos. Esse foi o caso do Brasil e da Argentina no Mercosul desde sua criação, processo que permitiu a continuidade do bloco regional até a atualidade.

Demonstrando a intenção de construir uma integração de caráter multidimensional, a UNASUL foi estruturada por meio de 12 Conselhos específicos: 1) Conselho Sul-Americano de Energia; 2) Conselho de Defesa Sul-Americano; 3) Conselho Sul-Americano de Saúde; 4) Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; 5) Conselho Sul-Americano de Infraestrutura

e Planejamento; 6) Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas; 7) Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; 8) Conselho Eleitoral da UNASUL; 9) Conselho Sul-Americano de Educação; 10) Conselho Sul-Americano de Cultura; 11) Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; e 12) Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional.

Como se sabe, a UNASUL vivenciou um período de profunda fragilidade institucional, quando, em 20 de abril de 2018, o Brasil e outros cinco países suspenderam sua participação no bloco regional. O então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Aloysio Nunes Ferreira, juntamente com os ministros das Relações Exteriores da Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru, enviaram uma carta à Presidência Pro Tempore da UNASUL. No documento encaminhado ao chanceler boliviano Fernando Huanacuni, que estava à frente da organização, os países informaram a decisão de suspender, por tempo indeterminado, sua participação nas reuniões do bloco.

Na carta, os chanceleres afirmaram que a UNASUL estava paralisada desde janeiro de 2017, em razão do bloqueio da escolha de um novo secretário-geral. Segundo os signatários, a Venezuela, com o apoio da Bolívia, Suriname e Equador, havia vetado o candidato argentino ao cargo, o embaixador José Octávio Bordón. Diante da ausência de consenso sobre outro nome, a Secretaria-Geral permaneceu vaga (Agência Brasil, 2018).

Em 31 de julho de 2018, a situação agravou-se com a renúncia do colombiano Yuri Chillán, então responsável de fato pela condução administrativa da organização. Segundo reportagem publicada pelo jornal *Folha de S.Paulo* em 2 de agosto de 2018, "Sem comando e sem dinheiro, o órgão criado para integrar a América do Sul está próximo da irrelevância". A reportagem também informou que o edifício-sede da organização, avaliado em US$ 43,5 milhões e doado pelo governo equatoriano à UNASUL, foi requisitado pelo presidente Lenín Moreno (Folha de S.Paulo, 2018). Sobre a posição peruana diante da crise da UNASUL, é bastante ilustrativo que:

> Esta nueva visión de la Cancillería en temas de integración también implicó la denuncia peruana del tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) el 28 de mayo de 2019, oficializando así su decisión de retirarse de este organismo. Esta determinación la había adelantado un año antes, esto es, el 21 de abril de 2018, junto con Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay, ante la casi parálisis de esta entidad. Son varios los factores por los cuales UNASUR se encontraba en esta situación. En primer lugar, la excesiva ideologización hizo que esta institución respondiera, muchas veces, a intereses de algunos de los países parte y no de todos sus miembros; y aquellos que no estaban de acuerdo permanecieron inmóviles, por lo que la entidad se mantuvo en una situación de paralización. Un segundo factor es que, como consecuencia de sus disímiles planteamientos, no se logró generar consensos dentro de este organismo. El ejemplo más claro fue su incapacidad de elegir

> a su nuevo secretario general, lo que produjo que, desde el 31 julio de 2017, no tuviera dirigencia y, por tanto, no tuviera funcionamiento. Por último, un tercer factor fue la excesiva burocracia creada en el interior de UNASUR que terminó generando una serie de problemas institucionales de superposición de funciones y sobrecostos (Novak; Namihas, 2020, p. 197).

Com o retorno de Lula da Silva à Presidência do Brasil, em 2023, a geopolítica regional passou por mudanças em razão da retomada de uma das prioridades históricas da política externa brasileira: o apoio à integração regional. Em 6 de abril de 2023, os governos brasileiro e argentino formalizaram seu retorno à UNASUL (BBC, 2023). Entretanto, em entrevista recente, Amayo Zevallos apresenta importantes reflexões sobre os dilemas enfrentados pelo Peru em relação a um possível reingresso na UNASUL::

> Infelizmente parece que el virus que destruyó a la UNASUL, relacionado con poder, está comenzando a penetrar en la AP. Virus retratado extraordinariamente por George Orwell en su novela ANIMAL FARM cuando los puercos manifiestan que "son más iguales que los otros" POR LO QUE SE ARROGARON MÁS DERECHOS. Solo eso puede explicar que el presidente de México Andrés López Obrador - AMLO y el de Colombia Gustavo Petro se sientan con el derecho de decirle al Perú que no sabe conducir su política interna lo que está justificando que AMLO no le pase la Presidencia de la AP a Dina Boluarte, lo que actualmente le corresponde según los términos del tratado (Amayo, 2023, ênfases no original).

Sobre os desafios enfrentados pela política externa de Boluarte em relação ao Brasil fez a seguinte análise crítica:

> Las partes anteriores muestran un cuadro donde preocupa que la Sra. DINA BOLUARTE, al explicar su no presencia el 01/01/2023 en Brasilia en la toma del poder por Lula, diga que "nuestro gobierno apuesta por REFORZAR la relación bilateral con el hermano país de Brasil, ENFATIZANDO la agenda de integración sudamericana y la sostenibilidad de la Amazonia". O sea, como se diría en el Brasil: ¡todo como antes en el cuartel de Abrantes!; o en Lima de mi tiempo: estaba tan buenazo que sin parar nos fuimos a la "repeticuá" con todo! Lo que Dina dice lleva a imaginar qué para ella las relaciones con el Brasil, por lo menos en el periodo en que el Partido de los Trabajadores - PT en el poder con Lula (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016), fueron tan buenos para el Perú QUE HAY QUE REFORZARLOS, o sea, ¡ir por el repeticuá! Lo que lleva a preguntarse: ¿ella tiene asesores? ¿No le informaron, por ejemplo, que es sabido que Lula hizo lobby para la Odebrecht? ¿Que la Odebrecht, contando con préstamos casi ilimitados, con intereses debajo del mercado, del gobierno brasileño a través de BNDES realizó obras gigantes en el Perú, como la Carretera Interoceánica, que de un presupuesto original de casi 800 millones de dólares pasó, al finalizar, a casi 3 mil millones todo a ser pago por

> nuestro país? ¿Está dispuesta a ir detrás de un tácitamente autoproclamado Líder Natural? (Amayo, 2023, ênfases no original).

A Aliança do Pacífico como resposta à UNASUL?

A Aliança do Pacífico (AP) é um mecanismo intergovernamental formado por Chile, Colômbia, México e Peru, formalizado por meio da Declaração Presidencial de Lima, de 28 de abril de 2011, com o objetivo de "la conformación de un área de integración profunda, que busca avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas". Posteriormente, em Antofagasta (Chile), em 6 de junho de 2012, foi firmado o documento constitutivo denominado *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*.

Como aponta Bernal Meza (2012), o regionalismo aberto caracteriza-se pela abertura comercial ao mercado internacional, pela rejeição ao protecionismo e pela defesa de uma maior inserção das economias nacionais no comércio global. Esse modelo representou uma resposta neoliberal à perspectiva estruturalista e ao modelo de integração baseado na Industrialização por Substituição de Importações, associado à proteção dos mercados internos e das indústrias nacionais.

Da mesma forma, Fairlie (2013) e outros acadêmicos indicam que a AP pode ser compreendida como uma iniciativa de defesa do liberalismo econômico predominante a partir dos anos 1980 e como uma alternativa às propostas de integração regional representadas pela Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), iniciada em 2005, pelo MERCOSUL e pela UNASUL, esta última associada à liderança brasileira. Nesse sentido, a AP poderia ser interpretada como uma tentativa de construção de um equilíbrio político e econômico na região.

Ao comparar a AP e o MERCOSUL, o professor mexicano Jaime Preciado Coronado apresenta uma interessante explicação:

> Cada una de ellas tiene un origen diferente y ello, pues se manifiesta hasta la actualidad. La Alianza del Pacífico surge en el marco de lo que podríamos llamar acuerdos de libre comercio de tercera generación que no están tanto pensando en los esquemas latinoamericanos propiamente que provenían de la ALADI por ejemplo, en la que había una tendencia a la integración más de tipo comunitario, sino que es una forma relativamente multilateral de entrar en los ámbitos de libre comercio, pero desde una forma institucional, como que fue muy ágil en sus inicios, porque había toda la experiencia de la agenda gerencial de políticas públicas que le daban un sentido a la política comercial como para evitar crear estructuras burocráticas muy (...) Ahora, el Mercosur tiene toda la historia de las grandes posibilidades que tienen Argentina y Brasil sobre todo que son las locomotoras que se disputan la influencia sobre ese esquema en donde hay un proceso de institucionalización mediano, se crean

> instancias que tienen capacidad de articular iniciativas de empresarios y hay al mismo tiempo el surgimiento de una agenda social que buscaba contrapesar los efectos perversos del libre comercio. (...)" (Preciado, 2021).

Também tratamos do tema de um balanço de dez anos da AP com intelectuais dos outros países do bloco, além do México. Começando pelos peruanos, entrevistamos Mónica Bruckmann, Alan Fairlie e Oscar Vidarte Arévalo. Nossa primeira entrevistada argumentou que:

> Yo diría que la Alianza del Pacífico se inscribe en el conjunto de estrategias que Estados Unidos adoptó para frenar el avance de China, no solamente en la región pero en el resto del mundo se desarrollaron otros espacios de integración con este objetivo de frenar el avance chino, en el caso de la Alianza del Pacífico que se lanza oficialmente creo que fue en junio de 2012 y de alguna manera en mayo de 2013 tiene un gran lanzamiento mediático que fue exactamente el mes en que se estaba realizando la primera conferencia de Unasur para discutir una estrategia continental de aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo integral en Caracas y fue un lanzamiento mediático con gran repercusión en la prensa de la Alianza del Pacífico, (...) uno se preguntaba bueno será que Chile, cuyas principales exportaciones de cobre, que es el principal recurso natural del cual depende el producto interno bruto chileno va hacia China, ¿va a dejar de relacionarse comercialmente con China porque es parte de la Alianza del Pacífico? ¿Será que va a dejar de exportar el zinc, el cobre, el oro a China porque es parte de la Alianza del Pacífico? Es imposible y de hecho fue imposible, entonces yo creo que la Alianza Pacífico se fue disolviendo en la medida en que la materialidad que necesitaba para que fuera realmente un bloque de integración regional económico fuera posible, no existía, porque ya todos estos países tenían una relación muy intensa con China y no dejó de ser intensa, al contrario, se fue intensificando (Bruckmann, 2021).

Alan Fairlie argumentou que:

> La Alianza del Pacífico tuvo un auge, creo que tuvo mucho también de imagen, pero en términos concretos tiene el más bajo comercio interregional de la región, incluso menor que la CAN con todas sus limitaciones. Entonces, tuvo mucha aceptación, mucho observador internacional; se avanzó, yo creo, sí al comienzo aun cuando la zona de libre comercio entre Perú y Colombia viene de la Comunidad Andina, entonces es la zona de libre comercio que se acordó en la comunidad andina. Ha habido cosas importantes en el tema de bolsas, en el aspecto financiero. Creo que se dio un dinamismo importante ejecutivo, pero cuando han querido avanzar más allá de eso creo que también se ha mostrado las limitaciones institucionales, es decir, a veces se dice que la Comunidad Andina tiene demasiada institucionalidad, parece que a la Alianza del Pacífico algo de institucionalidad le falta para continuar avanzando. Pero me parece que el tema de fondo es el cambio de gobierno en México porque quien lidera por el peso que tiene la Alianza es México (Fairlie, 2021).

CC BY NC SA

Oscar Vidarte Arévalo avaliou que:

> Creo que los grandes objetivos que se planteó la Alianza del Pacífico no se están cumpliendo necesariamente. La Alianza del Pacífico se puede resumir en dos grandes objetivos. El primer objetivo es el tema comercial. Cuando uno ve, a una década de la Alianza del Pacífico, cuanto hemos avanzado en el comercio intrarregional, que era fundamental, la Alianza del Pacífico sigue estando por debajo del 3%; es decir, es 3% nuestro comercio en la Alianza del Pacífico, la Unión Europea es 85% creo, para los países europeos, para nosotros es 3%. Pero la verdad es que, en términos de comercios interregionales, la Alianza del Pacífico no ha avanzado mucho. Es más, algún amigo colombiano una vez me dijo que, si se eliminaba la Alianza del Pacífico, no pasaba nada porque todos los mecanismos seguían existiendo, había acuerdos bilaterales de comercio que iban a seguir existiendo al margen de la Alianza del Pacífico. Es verdad, hay cosas que se han hecho, pero son cosas secundarias. El segundo gran objetivo, donde más podría haber avanzado la Alianza del Pacífico, es el tema del relacionamiento de la Alianza del Pacífico, en el que hay intereses, conversaciones, diálogos. Pero también es un relacionamiento complejo y difícil porque la Alianza del Pacífico no camina como una unidad, hablamos de la Alianza del Pacífico como si fuera una unidad con una cabeza visible, pero, en realidad, es una ficción conformada por la sumatoria de cuatro países (Vidarte A, 2021).

Do Chile, conversamos com Marcos Robledo, que nos emitiu a seguinte opinião:

> Evidentemente, hay una crisis en Chile, en ese sentido, hay una crisis del tipo de regionalismo que se desarrolló en las últimas décadas. Hay una crisis de legitimidad, hay una crisis política, me parece que en el Perú también hay una cierta crisis que todavía no se refleja en un cuestionamiento tan público, tan conocido al régimen que ha desarrollado Perú, pero me parece que es cuestión de tiempo del desarrollo de un debate similar al que ya se está desarrollando en Chile a partir de la crisis de legitimidad del modelo de desarrollo. Y no sé cómo va a evolucionar eso, pero veo también que hay señales, en el sentido de que hay una crisis política y crisis de legitimidad por cierto tipo de desarrollo y esto también está relacionado con la forma en que esos modelos de desarrollo entienden su inserción en el mercado internacional. (...) Por lo tanto, me parece que hay una crisis generalizada en la región de un tipo de desarrollo neoliberal, asociado a un tipo de regionalismo (Robledo, 2021).

Por fim, da Colômbia, entrevistamos Germán Camilo Prieto, que avaliou:

> Yo creo que la Alianza del Pacífico tiene la gran ventaja que es, al mismo tiempo, una desventaja, de que como no tienen, digamos, procesos institucionales fuertes, es un regionalismo completamente intergubernamental. Entonces, el hecho de que todos los comités están en manos de los ministerios de los

CC BY NC SA

> países pues hace que, yo dijera, ni siquiera se tenga que acomodar. Cuando yo hablo de acomodamiento en la CAN, es acomodamiento de los países a la normativa andina o de la normativa andina a los intereses de los países. como la Alianza del Pacífico no tiene ninguna normativa pues, entonces, nadie se tiene que acomodar a nadie (Prieto C, 2021).

O balanço possível, com base nas entrevistas realizadas com especialistas acerca da AP, é que ela foi, de fato, concebida como um contraponto à proposta da UNASUL. Entretanto, tanto em razão de seus avanços institucionais limitados quanto pelas mudanças de governos nos quatro países membros, que passaram a apresentar orientações ideológicas distintas daquelas de seus fundadores em 2011, os resultados alcançados têm sido modestos. Nesse sentido, a organização talvez necessite de uma reformulação para continuar justificando sua existência.

Não é possível concluir que a AP tenha se consolidado como uma alternativa relevante à UNASUL. Contudo, uma aproximação com o MERCOSUL parece uma possibilidade viável, pois, apesar de ter o comércio como tema central, o bloco ampliou progressivamente suas áreas de cooperação para além da dimensão econômica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Peru tem sido marcado por instabilidade política desde o início do século XXI. Observa-se uma maior estabilidade entre os anos 2000 e 2011, período iniciado com a redemocratização do país e caracterizado pela capacidade dos presidentes eleitos de concluírem seus mandatos conforme previsto constitucionalmente. Entretanto, entre 2011 e 2024, a instabilidade política se intensificou, impedindo que nenhum presidente, eleito diretamente ou alçado ao cargo por sucessão constitucional, concluísse seu mandato.

Tanto as ambiguidades jurídicas quanto as institucionais internas, especialmente os dispositivos da "questão de confiança" e da "incapacidade moral permanente", constituem fatores relevantes para compreender esse cenário de crise política permanente no Peru. Além disso, o descompasso entre a transição democrática e as demandas sociais da população evidencia os limites da estratégia neoliberal adotada pelo país, tanto no âmbito doméstico quanto externo, especialmente por meio da proposta de regionalismo aberto representada pela Aliança do Pacífico (AP). Embora esse modelo tenha contribuído para a manutenção de indicadores macroeconômicos positivos, não foi suficiente para superar problemas estruturais de ordem social e política.

Também ficaram evidentes os impactos dos escândalos envolvendo a construtora brasileira Odebrecht no Peru, relacionados a práticas de corrupção, como pagamento de subornos a autoridades e irregularidades em obras de infraestrutura. Esses episódios tiveram consequ-

CC BY NC SA

ências significativas para a política interna peruana, contribuindo para a prisão ou afastamento de diversos ex-presidentes e para o suicídio de um deles. Além disso, influenciaram a política externa do país, contribuindo para o afastamento peruano da UNASUL e para a aproximação com a Aliança do Pacífico, formada juntamente com Chile, Colômbia e México, em um contexto marcado por orientações econômicas mais liberais.

Apesar de o Peru ter exercido papel relevante na criação e no fortalecimento de iniciativas regionais como a Comunidade Andina (CAN), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL) e o Grupo de Lima, observa-se que apenas as duas primeiras mantiveram continuidade institucional. Em contrapartida, o PROSUL e o Grupo de Lima perderam dinamismo político. Nesse cenário, a Aliança do Pacífico apresenta fragilidades após sua primeira década de existência, uma vez que o modelo de integração baseado predominantemente na liberalização comercial demonstra limitações para responder a demandas sociais mais amplas dos países membros.

Assim, a AP como alternativa direta à UNASUL parece uma hipótese cada vez mais difícil de sustentar, tanto em razão das próprias limitações internas do bloco quanto das mudanças políticas ocorridas em seus países membros. A atual diversidade ideológica entre México, Colômbia e Chile, com governos mais identificados com posições de centro-esquerda, aponta para uma agenda de integração que pode ultrapassar a dimensão exclusivamente comercial e incorporar novos temas políticos e sociais.

A crise gerada pela ascensão e queda de Pedro Castillo dificultou ainda mais a condução da política externa peruana, afetando também a dinâmica da Aliança do Pacífico (AP). Nesse contexto, destaca-se a posição do presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO), que se recusou a transferir a presidência pro tempore da organização ao Peru em dezembro de 2022, por não reconhecer a legitimidade da sucessora constitucional Dina Boluarte. Além disso, ocorreu uma deterioração das relações diplomáticas entre Peru e México, que posteriormente resultou na suspensão das relações entre os dois países.

Internamente, o governo de Boluarte enfrentou crises e contestações constantes, incluindo questionamentos relacionados às dezenas de mortes ocorridas durante os protestos desencadeados após a prisão de Castillo e às reivindicações pela convocação de uma nova Assembleia Constituinte, destinada a substituir a Constituição de 1993, elaborada durante o governo de Alberto Fujimori. Somam-se a esse cenário as denúncias constitucionais apresentadas pelo Congresso relacionadas a suspeitas de corrupção, enriquecimento ilícito e lavagem de dinheiro, como no caso dos relógios Rolex, além das controvérsias envolvendo suas ausências do cargo durante procedimentos médicos.

Esse ambiente de instabilidade política, marcado pela recorrência de processos de impeachment e disputas entre os poderes do Estado, contribuiu para a queda de Boluarte e mantém incertezas em relação ao governo de José Jerí, evidenciando o papel central desempenhado

pelo Congresso nos rumos políticos do país. Essa situação limita significativamente a projeção internacional peruana, inclusive diante da circunstância excepcional em que a presidente necessitava da autorização parlamentar para realizar viagens internacionais.

O caso peruano constitui um exemplo relevante das interações entre política doméstica e política externa, demonstrando uma dinâmica de retroalimentação negativa na qual crises internas comprometem a capacidade de atuação internacional do Estado, enquanto pressões e disputas externas também influenciam os processos políticos internos.

Em 12 de abril de 2026 ocorrerão as eleições presidenciais, nas quais participarão 43 partidos políticos registrados no Jurado Nacional de Eleições (JNE). Serão eleitos um presidente, dois vice-presidentes, cinco parlamentares andinos, 60 senadores e 130 deputados, em razão do retorno ao sistema bicameral aprovado pelo Congresso, estrutura que não existia desde 1990. Diante desse cenário, permanecem algumas questões para futuras análises: em que medida a instabilidade interna continuará influenciando o próximo governo? Como será conduzida a política externa peruana? E quais serão seus principais desafios no âmbito da América Latina?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. *Brasil e mais cinco países suspendem participação na Unasul*. 2018. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/brasil-e-mais-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul. Acesso em: 10 jun. 2020.

AGÊNCIA BRASIL. *Keiko Fujimori é detida por suposta lavagem de dinheiro no Peru*. 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-10/keiko-fujimori-e-detida-por-suposta-lavagem-de-dinheiro-no-peru. Acesso em: 9 abr. 2023.

ALIANÇA DO PACÍFICO. *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Preámbulo*. 2012. Disponível em: https://alianzapacifico.net/en/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/. Acesso em: 9 maio 2025.

ALIANÇA DO PACÍFICO. *¿Qué es la Alianza del Pacífico?* [s.d.]. Disponível em: https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/. Acesso em: 10 abr. 2025.

ALVITES, Elena. El inédito escenario constitucional peruano: crisis política y salida constitucional. *Espaço Jurídico Journal of Law*, Joaçaba, v. 20, n. 2, p. 183-186, jul./dez. 2019.

AMAYO, Enrique. Depois de Montesinos, Fujimori: uma visão desde o Brasil. *Cenários*, Araraquara, n. 3/4, p. 143-158, 2002.

BAZO, Ana. *Alberto Fujimori, el polémico expresidente que marcó un hito en la historia de Perú*. France24, 12 set. 2024. Disponível em: https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240912-alberto-fujimori-el-pol%C3%A9mico-expresidente-que-marc%C3%B3-un-hito-en-la-historia-de-per%C3%BA. Acesso em: 15 fev. 2025.

BBC. *Disolución del Congreso en Perú: renuncia Mercedes Aráoz, nombrada "presidenta en funciones" por el Parlamento en sustitución de Vizcarra*. 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49902304. Acesso em: 12 jan. 2025.

BBC. *O que é a Unasul, que Lula quer "reconstruir"*. 2023. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cevn775q5z8o. Acesso em: 6 abr. 2023.

BBC. *Pedro Castillo: por qué delitos lo investigan y a qué se enfrenta tras ser destituido como presidente de Perú*. 2022. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63906363. Acesso em: 8 jan. 2025.

BBC. *Perú: renuncia el presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) entre acusaciones de corrupción y sobornos*. 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43481060. Acesso em: 20 abr. 2024.

BERNAL-MEZA, Raúl. El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismos, Estado y política exterior. In: *Asuntos de América Latina*. Santiago: USACH, 2012. p. 17-51.

BRASIL DE FATO. *Lava Jato aprofundou "caos político" no Peru e respinga nas 18 chapas presidenciais*. 2021. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2021/03/24/lava-jato-aprofundou-caos-politico-no-peru-e-respinga-nas-18-chapas-presidenciais. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRICEÑO-RUIZ, José. Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, n. 15, p. 30-45, 2007.

CERNA, Julio. *¿Por qué se suicidó Alan García?, un análisis psicopolítico*. SERVINDI, 2019. Disponível em: https://www.servindi.org/actualidad-opinion/18/04/2019/por-que-se-suicido-alan-garcia-un-analisis-psicopolitico. Acesso em: 20 maio 2025.

EL COMERCIO. *Manuel Merino: las razones de la fiscalía para denunciarlo por las muertes de Inti Sotelo y Bryan Pintado*. 2020. Disponível em: https://elcomercio.pe/politica/manuel-merino-las-razones-de-la-fiscalia-para-denunciarlo-por-el-caso-inti-y-bryan-noticia/. Acesso em: 14 abr. 2025.

EL PAÍS. *Abandono del cargo por una cirugía secreta: la investigación de la Fiscalía que pone contra las cuerdas a Boluarte*. 2024. Disponível em: https://elpais.com/america/2024-12-08/abandono-del-cargo-por-una-cirugia-secreta-la-investigacion-de-la-fiscalia-que-pone-contra-las-cuerdas-a-boluarte.html. Acesso em: 10 maio 2025.

EL PAÍS. *Peru vive outro escândalo após ex-presidente Vizcarra, ministros e altos funcionários receberem vacinas*. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2021-02-15/escandalo-no-peru-pela-administracao-irregular-de-vacunas-al-ex-presidente-vizcarra-ministros-y-altos-funcionarios.html. Acesso em: 12 abr. 2025.

EMOL. *Congreso peruano aprueba moción de vacancia y destituye al Presidente Martín Vizcarra*. 2020. Disponível em: https://www.emol.com/noticias/Internacional/2020/11/09/1003313/Congreso-peru-destituya-Vizcarra.html. Acesso em: 7 abr. 2023.

ESTADÃO. *Créditos do BNDES cresceram 391% em 5 anos e já são o triplo do Banco Mundial*. 2011. Disponível em: https://www.estadao.com.br/economia/bndes-empresta-391-mais-em-5-anos-e-supera-em-tres-vezes-o-banco-mundial-imp-/. Acesso em: 12 abr. 2025.

EURONEWS. *Alejandro Toledo, expresidente de Perú, condenado a 20 años de cárcel por el caso Odebrecht*. 2024. Disponível em: https://es.euronews.com/2024/10/22/alejandro-toledo-ex-presidente-de-peru-condenado-a-20-anos-de-carcel-por-el-caso-odebrecht. Acesso em: 30 out. 2024.

FOLHA DE S.PAULO. *Renúncia de chefe expõe situação de penúria da UNASUL*. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/renuncia-de-chefe-expoe-situacao-de-penuria-da-unasul.shtml. Acesso em: 15 jun. 2020.

GESTIÓN.PE. *Gobierno del Perú da primer paso para retirarse de la Unasur*. 2019. Disponível em: https://gestion.pe/peru/politica/gobierno-peru-da-primer-paso-retirarse-unasur-268379-noticia/. Acesso em: 12 out. 2025.

GGN. *O que esperar das eleições no Peru?, por Fabio Borges, Edith Venero Ferro e Gisele Ricobom*. 2021. Disponível em: https://jornalggn.com.br/america-latina/o-que-esperar-das-eleicoes-no-peru-por-fabio-borges-edith-venero-ferro-e-gisele-ricobom/. Acesso em: 20 dez. 2024.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

IDEHPUCP. *[La República]: Incapacidad moral permanente: ¿cuál es su significado y cómo se aplica en una vacancia presidencial?* 2018. Disponível em: https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/la-republica-incapacidad-moral-permanente-cual-es-su-significado-y-como-se-aplica-en-una-vacancia-presidencial-27634/. Acesso em: 2 abr. 2025.

INEI. *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2022-2023*. 2023. Disponível em: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7448702/6344108-produccion-y-empleo-informal-en-el-peru-cuenta-satelite-de-la-economia-informal-2022-2023.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

INFOBAE. *Dina Boluarte busca viajar al extranjero para despejar "dudas de otros países respecto a lo sucedido en el Perú"*. 2022. Disponível em: https://www.infobae.com/america/peru/2022/12/28/dina-boluarte-busca-viajar-al-extranjero-para-despejar-dudas-de-otros-paises-respecto-a-lo-sucedido-en-el-peru/. Acesso em: 9 abr. 2025.

INFOBAE. *Encuesta Datum: Desaprobación de Dina Boluarte, Eduardo Salhuana y Rafael López Aliaga aumentó en abril*. 2025. Disponível em: https://www.infobae.com/peru/2025/04/13/encuesta-datum-desaprobacion-de-dina-boluarte-eduardo-salhuana-y-rafael-lopez-aliaga-aumento-en-abril/. Acesso em: 15 maio 2025.

INFOBAE. *El plan de fuga de Nadine Heredia: así fue cómo la ex primera dama ejecutó su asilo y huida a Brasil*. 2025. Disponível em: https://www.infobae.com/peru/2025/04/18/el-plan-de-fuga-de-nadine-heredia-asi-fue-como-la-ex-primera-dama-ejecuto-su-asilo-y-huida-a-brasil/. Acesso em: 15 abr. 2025.

INFOBAE. *Presidenta Dina Boluarte tiene 34 denuncias en su contra, reveló fiscal de la Nación*. 2025. Disponível em: https://www.infobae.com/peru/2025/03/10/presidenta-dina-boluarte-tiene-34-denuncias-en-su-contra-revelo-fiscal-de-la-nacion/. Acesso em: 7 maio 2025.

IIRSA. *COSIPLAN: ¿quiénes somos?* 2023. Disponível em: http://www.iirsa.org. Acesso em: 16 abr. 2023.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. 3. ed. New York: Longman, 2001.

LA REPÚBLICA. *Alan García eligió el suicidio para evitar la detención*. 2019. Disponível em: https://larepublica.pe/politica/1452071-alan-garcia-eligio-suicidio-evitar-detencion-odebrecht-lava-jato-ministerio-publico-luis-nava. Acesso em: 30 abr. 2025.

LA REPÚBLICA. *Martín Vizcarra: "Me veo rehabilitado y, como congresista, buscando el adelanto de elecciones generales"*. 2023. Disponível em: https://larepublica.pe/politica/2022/05/18/martin-vizcarra-me-veo-rehabilitado-y-como-congresista-buscando-el-adelanto-de-elecciones-generales-zully-pinchi-vacunagate. Acesso em: 20 abr. 2023.

LA REPÚBLICA. *Ollanta Humala: perfil del candidato presidencial del Partido Nacionalista*. 2021. Disponível em: https://larepublica.pe/elecciones/2021/02/22/ollanta-humala-biografia-carrera-politica-y-partido-al-cual-pertenece-pltc. Acesso em: 12 abr. 2024.

LA REPÚBLICA. *Toledo se une a Castillo y Fujimori en el penal de Barbadillo: conoce cómo es este centro penitenciario*. 2023. Disponível em: https://larepublica.pe/politica/2023/02/22/penal-barbadillo-como-es-la-carcel-donde-iria-preso-alejandro-toledo-ex-presidentes-presos-fujimori-y-pedro-castillo-atmp-827464. Acesso em: 15 abr. 2023.

NOVAK, Fabián; GARCÍA, Jaime. *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*. Lima: PUCP, 2015.

NOVAK, Fabián; NAMIHAS, Sandra. Lineamientos y aristas de la Política Exterior peruana en el nuevo orden del siglo XXI (a propósito del bicentenario del MRE). In: NOVAK, Fabián; GARCÍA, Jaime. *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*. Lima: PUCP, 2020.

OPERA MUNDI. *Peru acirra conflito com México pela presidência da Aliança do Pacífico*. 2023. Disponível em: https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/80103/peru-acirra-conflito-com-mexico-pela-presidencia-da-alianca-do-pacifico. Acesso em: 8 abr. 2023.

OPERA MUNDI. *Repressão policial: Dina Boluarte depõe sobre as mortes em protestos no Peru*. 2023. Disponível em: https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/79488/repressao-policial-dina-boluarte-depoe-sobre-as-mortes-em-protestos-no-peru. Acesso em: 7 abr. 2025.

PERU21. *Estos son todos los viajes de Dina Boluarte desde que asumió la presidencia*. 2025. Disponível em: https://peru21.pe/politica/los-constantes-viajes-realizados-por-la-presidenta-dina-boluarte/. Acesso em: 19 maio 2025.

RÁDIO UFMG. *Golpe de Estado fracassa no Peru: é quase inexplicável essa cartada final*. Entrevistado: Fábio Borges. Entrevistadora: Luiza Glória. UFMG Educativa, 12 dez. 2022. Podcast. Disponível em: https://soundcloud.com/radioufmgeducativa/fabio-borges-crise-politica-no-peru-com-tentativa-de-golpe-de-estado-12-12-2022. Acesso em: 11 out. 2023.

ROJAS, Daniel; TERÁN, José Miguel. La Alianza del Pacífico: Nueva Muestra del Regionalismo. *América Latina*, n. 24, 2016.

SOLIS, Erika et al. *El asilo político en la región: A propósito de la sentencia del caso Humala-Heredia*. 2025. Disponível em: https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-asilo-politico-en-la-region-a-proposito-de-la-sentencia-del-caso-humala-heredia/. Acesso em: 5 maio 2025.

TEVES, Ramón Pajuelo. Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales. *OSAL*, v. 14, 2004.

UNASUL. *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*. Disponível em: https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

VIDARTE A., Oscar. Desafíos internacionales para la política exterior peruana. In: *2021: las elecciones y el bicentenario ¿Oportunidades desperdiciadas o aprovechadas?* Lima: PUCP, 2021.

WOLPERT, Leandro. Política externa do Peru em um contexto regional em transformação (2006-2018): da onda rosa à guinada à direita. In: *América do Sul no século XXI: desafios de um projeto político regional*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20679

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Entre mascates e refugiados: análise comparativa das migrações sírias para o Brasil através de suas dinâmicas identitárias, urbanas e relacionais

Emmanuel Brasil
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasília, Brasil
E-mail: emmanuel.brasil@idp.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4529-355

Delia Dutra
Universidad de la República
CENUR L.N., Uruguay
E-mail: deliadutra@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0659-658

Resumo: Este artigo analisa comparativamente as produções acadêmicas brasileiras sobre migrações sírias, examinando 67 teses e dissertações (1986-2024) organizadas em dois grupos: migrações históricas (século XX) e contemporâneas (pós-2011). Mediante análise de conteúdo, investigam-se transformações nas interpretações sobre identidade, urbanidade e redes de sociabilidade. Os resultados evidenciam que, no período histórico, a identidade "sírio-libanesa" funcionava como recurso de negociação social, bairros étnicos proporcionavam bases territoriais para integração, e redes familiares autônomas garan-

tiam suporte multidimensional. Contemporaneamente, o status de refugiado opera como marcador de vulnerabilidade, a dispersão urbana intensifica marginalização, e redes institucionais fragmentadas substituem articulações comunitárias tradicionais. Identificam-se continuidades nas práticas culturais e conexões transnacionais, mas emergem rupturas relacionadas ao refúgio como categoria jurídico-experiencial e à centralidade das questões de gênero.

Palavras-chave: migração síria; refugiados; identidade; redes sociais; estudos migratórios.

Between peddlers and refugees: a comparative analysis of Syrian migrations to Brazil through their identity, urban and relational dynamics

Abstract: This article comparatively analyzes Brazilian academic production on Syrian migrations, examining 67 theses and dissertations (1986-2024) organized into two groups: historical migrations (20th century) and contemporary (post-2011). Through content analysis, it investigates transformations in interpretations of identity, urbanity, and sociability networks. Results show that in the historical period, "Syrian-Lebanese" identity functioned as a social negotiation resource, ethnic neighborhoods provided territorial bases for integration, and autonomous family networks ensured multidimensional support. In contemporary times, refugee status operates as a vulnerability marker, urban dispersion intensifies marginalization, and fragmented institutional networks replace traditional community articulations. Continuities are identified in cultural practices and transnational connections, but ruptures emerge related to refuge as a legal-experiential category and the centrality of gender issues.

Keywords: Syrian migration; refugees; identity; social networks; migration studies.

Entre vendedores ambulantes y refugiados: análisis comparativo de las migraciones sirias hacia Brasil a través de sus dinámicas identitarias, urbanas y relacionales

Resumen: Este artículo analiza comparativamente los trabajos académicos brasileños sobre las migraciones sirias, examinando 67 tesis y disertaciones (1986-2024) organizadas en dos grupos: migraciones históricas (siglo XX) y contemporáneas (posteriores a 2011). Mediante el análisis de contenido, se investigan las transformaciones en las interpretaciones sobre identidad, urbanidad y redes de sociabilidad. Los resultados evidencian que, en el período histórico, la identidad «sirio-libanesa» funcionaba como recurso de negociación social, los barrios étnicos proporcionaban bases territoriales para la integración y las redes familiares autónomas garantizaban un apoyo multidimensional. En la actualidad, la condición de refugiado opera como un indicador de vulnerabilidad, la dispersión urbana intensifica la marginación y las redes institucionales fragmentadas sustituyen a las articulaciones comunitarias tradicionales. Se identifican continuidades en las prácticas culturales y las conexiones transnacionales, pero surgen

rupturas relacionadas con el refugio como categoría jurídico-experiencial y con la centralidad de las cuestiones de género.

Palabras clave: migración siria; refugiados; identidad; redes sociales; estudios migratorios.

Recebido em:22/09/2025
Aceito em: 05/02/206

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

A migração síria para o Brasil configura-se como fenômeno multifacetado, desenvolvido em distintos momentos históricos e moldado por condições sociais, políticas e econômicas específicas nos contextos de origem e acolhimento. Desde os deslocamentos motivados pela instabilidade do Império Otomano no final do século XIX até as fugas contemporâneas decorrentes da Guerra Civil Síria iniciada em 2011, as trajetórias desses migrantes oferecem subsídios fundamentais para compreender as dinâmicas de inserção e adaptação na sociedade brasileira. É a partir dessa diversidade de contextos e temporalidades que se torna pertinente examinar como a produção acadêmica brasileira tem interpretado as migrações sírias.

O presente artigo propõe uma análise comparativa entre dois grupos temporais-temáticos das produções acadêmicas brasileiras sobre migrações sírias, identificando continuidades e transformações nas interpretações sobre identidade, urbanidade e redes de sociabilidade: as migrações históricas ocorridas entre o final do século XIX e meados do século XX, e as migrações contemporâneas iniciadas a partir de 2011. Esta análise fundamenta-se no exame sistemático de 67 teses e dissertações defendidas em programas de pós-graduação stricto sensu brasileiros. Os critérios de inclusão contemplaram teses e dissertações defendidas em programas brasileiros com foco específico na migração síria para o Brasil, incluindo trabalhos que abordam conjuntamente sírios e libaneses, desde que disponíveis integralmente para consulta. Foram excluídos trabalhos sobre migração árabe genérica sem tratamento específico da migração síria. O corpus abrange produções desde 1986 até 2024.

No período histórico compreendido entre o final do século XIX e meados do século XX, a chegada de sírios ao Brasil caracterizou-se pela busca de melhores condições de vida em um ambiente relativamente permissivo, ainda que permeado por tensões culturais e econômicas. Grupos majoritariamente compostos por jovens estabeleceram-se em estados como São Paulo e Rio de Janeiro, onde redes comerciais e sociais desempenharam papel central na integração desses migrantes. A construção de uma identidade coletiva *sírio-libanesa*, a formação de bairros étnicos e o fortalecimento de redes de sociabilidade constituíram elementos cruciais para lidar com a xenofobia e promover a coesão comunitária (Truzzi, 1991, 1997; Knowlton, 1961; Vilela, 2002).

No período contemporâneo, a migração síria adquiriu novas configurações, caracterizadas pelo refúgio e pela complexidade das relações institucionais e sociais. Entre 2012 e 2024, mais de 5.500 sírios solicitaram refúgio no Brasil, enfrentando desafios como precariedade habitacional e inserção em economia desigual. Essas transformações refletem não apenas mudanças nas motivações e condições dos fluxos migratórios, mas também reconfigurações nas formas como o Estado brasileiro e a sociedade civil respondem a esses movimentos.

A relevância desta análise comparativa reside em três dimensões fundamentais. Primeiramente, oferece uma perspectiva temporal ampliada que permite identificar padrões estruturais e conjunturais nos processos migratórios sírios. Em segundo lugar, evidencia como as produções acadêmicas refletem e simultaneamente constroem compreensões sobre esses fenômenos, revelando transformações epistemológicas e metodológicas no campo dos estudos migratórios. Por fim, contribui para debates contemporâneos sobre políticas de acolhimento e integração, oferecendo subsídios empíricos e teóricos para compreender as especificidades e complexidades das migrações forçadas no contexto do Sul Global.

Ao examinar comparativamente as interpretações acadêmicas sobre as migrações sírias em diferentes períodos históricos, este artigo busca contribuir para uma compreensão mais nuançada dos processos migratórios, reconhecendo tanto suas especificidades contextuais quanto seus elementos estruturantes. Esta perspectiva revela-se particularmente relevante em um momento em que as migrações forçadas assumem centralidade nos debates globais sobre direitos humanos, cidadania e políticas públicas.

A escolha das categorias analíticas - identidade, urbanidade e redes de sociabilidade - fundamenta-se em sua recorrência e centralidade nas produções acadêmicas analisadas, conforme evidenciado em revisões consolidadas do campo (Truzzi, 2008; Sassen, 2005; Portes, 1998). A identidade emerge como eixo articulador das negociações entre preservação cultural e adaptação contextual. A urbanidade revela as dinâmicas territoriais e as formas de inserção nos espaços urbanos brasileiros. As redes de sociabilidade evidenciam os mecanismos de suporte, resistência e reprodução social que caracterizam as experiências migratórias.

A análise desenvolvida permite identificar que as migrações sírias para o Brasil, embora separadas temporalmente e motivadas por contextos distintos, apresentam elementos de continuidade que possibilitam compreendê-las como parte de um processo histórico mais amplo de mobilidade e adaptação. Simultaneamente, reconhece as rupturas e transformações que distinguem cada período, particularmente no que se refere às condições estruturais de acolhimento, às políticas migratórias e às formas de organização comunitária.

O artigo estrutura-se em quatro seções principais, além desta introdução. A segunda seção apresenta o marco teórico-conceitual que fundamenta a análise, articulando perspectivas sobre identidade, urbanidade e redes de sociabilidade no contexto migratório. A terceira seção detalha os procedimentos metodológicos adotados na análise das produções acadêmicas. A quarta seção desenvolve a análise comparativa propriamente dita, examinando cada categoria em perspectiva temporal. Por fim, a quinta seção apresenta uma síntese integrativa dos achados, evidenciando as implicações teóricas e práticas da análise desenvolvida.

MARCO TEÓRICO

A compreensão das migrações sírias para o Brasil demanda um enquadramento analítico que articule três dimensões fundamentais e mutuamente constitutivas: identidade, urbanidade e redes de sociabilidade. Essas categorias não operam de forma isolada nas experiências migratórias. As identidades são construídas e negociadas em territórios urbanos específicos, mediante redes que proporcionam recursos materiais e simbólicos para essa negociação. Os espaços urbanos, por sua vez, são transformados pelas práticas identitárias e pelas dinâmicas reticulares dos grupos migrantes. E as redes de sociabilidade estruturam tanto os processos de construção identitária quanto as formas de apropriação territorial. Conforme demonstram Hall (1996), Sassen (2005) e Portes (1998), cada uma dessas dimensões influencia e é influenciada pelas demais, configurando experiências migratórias que transcendem análises unidimensionais.

Essa articulação permite compreender as migrações sírias não como fenômenos segmentáveis em categorias estanques, mas como processos multidimensionais onde, por exemplo, a formação de bairros étnicos (urbanidade) era simultaneamente estratégia de preservação cultural (identidade) e base territorial para redes de suporte mútuo (sociabilidade). Do mesmo modo, no período contemporâneo, a dispersão urbana dos refugiados (urbanidade) articula-se com a fragmentação identitária imposta pelo status de refugiado (identidade) e com a dependência de redes institucionais em substituição às comunitárias (sociabilidade). As subseções seguintes apresentam os aportes teóricos que fundamentam cada uma dessas categorias, mantendo atenção permanente às articulações entre elas e ao fenômeno migratório sírio especificamente.

Identidade e processos migratórios

A identidade constitui categoria analítica central nos estudos migratórios, demandando precisão conceitual diante de seu uso extensivo nas ciências sociais. Brubaker e Cooper (2000) propõem uma reorientação analítica que privilegie os processos de identificação e categorização em detrimento de concepções reificadas de identidade. Essa perspectiva revela-se particularmente produtiva para compreender como migrantes sírios negociam posicionamentos sociais em diferentes contextos históricos, evitando essencialismos que obscurecem a complexidade das experiências migratórias. No caso sírio-brasileiro, a proposta de Brubaker e Cooper permite analisar como uma identidade coletiva aparentemente homogênea - a sírio-libanesa - foi construída estrategicamente a partir de grupos internamente heterogêneos, em resposta tanto às demandas de integração na sociedade brasileira quanto às pressões de categorização externa.

Stuart Hall (1996) conceitua a identidade como um processo dinâmico, continuamente reformulado mediante transformações histórico-culturais. Para Hall, as identidades migratórias constituem-se em espaços de fronteira, caracterizados pela tensão permanente entre heranças culturais originárias e demandas sociais dos contextos receptores. Esse descentramento identitário, longe de representar fragmentação patológica, configura-se como característica estruturante da experiência migratória contemporânea. Nos estudos sobre migrações sírias, essa tensão manifesta-se tanto na construção da identidade comerciante-integrado do período histórico quanto na identidade refugiado-vulnerável do período contemporâneo, evidenciando como os contextos de recepção moldam as possibilidades identitárias disponíveis aos migrantes.

Abdelal et al. (2006) estabelecem distinção analítica fundamental entre conteúdo e contestação nas identidades coletivas. O conteúdo abrange significados constitutivos atribuídos à identidade, incluindo dimensões normativas, propósitos coletivos e comparações relacionais. A contestação refere-se às divergências intragrupais sobre esses significados, aspecto particularmente relevante em contextos migratórios onde transformações socioculturais intensificam questionamentos sobre pertencimento. No caso das migrações sírias, essa dupla dimensão permite compreender, por exemplo, como a identidade sírio-libanesa comportava disputas internas - entre cristãos e muçulmanos, entre grupos de diferentes origens regionais - mesmo quando apresentada externamente como unidade coesa.

Verkuyten (2005) analisa a identidade étnica como resposta aos processos de exclusão social, argumentando que a preservação de práticas culturais constitui forma de resistência às pressões assimilacionistas. Essa perspectiva evidencia como identidades migratórias emergem não apenas de heranças culturais, mas também de posicionamentos políticos frente a contextos de recepção frequentemente hostis. A manutenção de tradições culturais transcende, assim, a nostalgia, configurando-se como estratégia de afirmação e negociação de espaços sociais.

Complementarmente, cabe observar que a preservação de práticas culturais opera também como construção relacional externa, uma vez que os elementos identitários tolerados pela sociedade receptora são frequentemente aqueles que não ameaçam as estruturas de privilégio estabelecidas. Manifestações culturais como festividades e gastronomia tendem a ser aceitas precisamente por não implicarem concessões de espaço político efetivo. Essa dinâmica revela-se particularmente evidente nas experiências migratórias contemporâneas, onde a diferença cultural pode ser celebrada em contextos controlados - como feiras gastronômicas e festivais - enquanto a integração plena em esferas como mercado de trabalho qualificado e participação política permanece obstaculizada (Silva, 2021; Gregorio, 2019; Fortunato, 2019; Ferreira, 2021).

Belford e Lahiri-Roy (2018) introduzem a dimensão espacial-emocional na análise identitária mediante o conceito de casa como construção simbólica. A identidade migrante desenvolve-se em entre-lugares, onde coexistem vínculos com territórios originários e experiências nos contextos de acolhimento. Essa perspectiva transnacional evidencia como identidades contemporâneas transcendem fronteiras nacionais, estabelecendo pertencimentos múltiplos que desafiam categorizações binárias.

A articulação entre identidade e as demais categorias analíticas deste estudo torna-se evidente quando se considera que os processos identitários não ocorrem no vazio: eles se materializam em territórios urbanos específicos - os bairros étnicos do período histórico, as periferias do contemporâneo - e são mediados por redes de sociabilidade que fornecem os recursos simbólicos e materiais para a negociação identitária.

Urbanidade e territorialidades migratórias

Os centros urbanos constituem espaços fundamentais para análise das transformações socioeconômicas associadas aos processos migratórios. Brenner e Theodore (2013) demonstram como o contexto neoliberal transformou cidades em territórios estratégicos de reestruturação político-econômica, intensificando disparidades e reconfigurando espacialidades urbanas segundo lógicas de acumulação capitalista. Essa perspectiva revela-se essencial para compreender como populações migrantes, particularmente refugiados, inserem-se em geografias urbanas crescentemente segregadas - condição que se agrava no período contemporâneo das migrações sírias, marcado pela periferização e pela precariedade habitacional.

Sassen (2005) desenvolve o conceito de cidades globais para caracterizar metrópoles que concentram funções centrais da economia globalizada. Essas cidades apresentam dualidade estrutural: concentram simultaneamente centros de poder econômico e populações marginalizadas, incluindo contingentes migratórios que buscam inserção em mercados laborais segmentados. São Paulo, neste contexto, exemplifica essas dinâmicas, atraindo fluxos migratórios diversos enquanto reproduz exclusões socioespaciais, conforme demonstram Paiva (2011) e Ferreira (2021).

Amin (2008) expande essa compreensão ao demonstrar que espaços públicos urbanos transcendem funcionalidades imediatas, constituindo ambientes de interações múltiplas que moldam culturas urbanas. Mesmo diante de privatizações características do neoliberalismo, interações entre diferentes grupos culturais permanecem essenciais para o dinamismo urbano. Populações migrantes frequentemente catalisam renovações culturais e econômicas, ainda que em condições de subalternidade - dinâmica verificável tanto na transformação da Rua 25 de Março pelos mascates sírios quanto nas iniciativas gastronômicas dos refugiados contemporâneos.

CC BY NC SA

Paiva (2011) examina como territorialidades migrantes manifestam-se mediante transformações de bairros específicos que incorporam elementos culturais distintivos através de sucessivos fluxos migratórios. Esses territórios constituem não apenas áreas residenciais, mas espaços de resistência e expressão identitária, onde práticas culturais originárias dialogam com dinâmicas urbanas locais, produzindo hibridizações espaciais e simbólicas.

Smith e Guarnizo (1998) destacam conexões transnacionais que vinculam comunidades migrantes a territórios de origem, estabelecendo translocalidades. Essas redes reconfiguram espaços urbanos para além de fronteiras nacionais, possibilitando a manutenção de vínculos culturais e econômicos simultâneos à adaptação local. No caso sírio-brasileiro, essa perspectiva ilumina tanto os fluxos comerciais e simbólicos mantidos pelos mascates com o Oriente Médio quanto as conexões digitais dos refugiados contemporâneos com familiares em zona de conflito.

A dimensão urbana articula-se diretamente com as categorias de identidade e redes de sociabilidade na medida em que os territórios urbanos constituem o substrato material onde identidades são performadas e redes são tecidas. A formação de bairros étnicos ou a dispersão periférica não são apenas fenômenos espaciais, mas condições que viabilizam ou obstaculizam determinadas configurações identitárias e reticulares.

Redes de sociabilidade e capital social migratório

As redes de sociabilidade constituem elemento estruturante dos processos migratórios, abrangendo conexões interpessoais que facilitam desde decisões de migrar até inserções nos contextos de destino. Portes (1998) evidencia como o capital social, manifestado em redes de confiança e reciprocidade, molda as experiências migratórias mediante a provisão de recursos materiais e simbólicos. Essas estruturas proporcionam suporte fundamental, estabelecendo ambientes de auxílio mútuo que minimizam custos e riscos associados à migração. Na experiência sírio-brasileira, essa dinâmica é visível tanto nas redes familiares estendidas do período histórico, que financiavam viagens e acolhiam recém-chegados, quanto nas redes institucionais e digitais que assumem função análoga no período contemporâneo.

Vertovec (1999) desenvolve o conceito de transnacionalismo para caracterizar campos sociais que transcendem fronteiras nacionais. Essa perspectiva evidencia como migrantes mantêm conexões ativas com comunidades originárias enquanto estabelecem novos vínculos nos países receptores. O transnacionalismo reconfigura compreensões tradicionais sobre integração, evidenciando possibilidades de pertencimentos múltiplos e simultâneos.

Diminescu (2008) aprofunda essa perspectiva ao caracterizar o migrante conectado como figura emergente na contemporaneidade, cuja experiência migratória é estruturada pela utilização de tecnologias comunicacionais que possibilitam a manutenção simultânea de vínculos

CC BY NC SA

com territórios de origem e destino. Essa perspectiva revela-se particularmente relevante para compreender as redes de sociabilidade dos refugiados sírios contemporâneos, que mobilizam plataformas digitais tanto para preservação de conexões transnacionais quanto para construção de novas articulações no contexto brasileiro, como evidenciam iniciativas de comércio eletrônico e grupos de apoio em aplicativos de mensagem.

Massey et al. (1993) analisam redes como mecanismos autorreprodutivos, onde cada novo migrante reduz custos para migrações subsequentes mediante ampliação do suporte informacional e material disponível. Esse efeito cumulativo explica continuidades de fluxos migratórios mesmo em contextos desfavoráveis, evidenciando como redes estabelecidas perpetuam movimentos populacionais através de gerações.

Granovetter (1973) estabelece distinção fundamental entre vínculos fortes e fracos, argumentando que vínculos fracos proporcionam acesso privilegiado a informações e oportunidades externas aos círculos imediatos. Essa perspectiva revela-se particularmente relevante para compreender como migrantes acessam recursos além de suas comunidades étnicas, facilitando mobilidades socioeconômicas.

Lubbers et al. (2018) enfatizam articulações entre contextos locais e transnacionais, demonstrando a centralidade das redes na gestão de experiências multiterritoriais. Os autores propõem abordagens metodológicas que capturam complexidades dessas redes, permitindo identificar padrões interativos e significações sociais que estruturam experiências migratórias contemporâneas.

Bourdieu (1985) analisa redes como fontes de acumulação de capital social, demonstrando que o acesso a recursos mediante essas estruturas vincula-se a posicionamentos sociais dos indivíduos. Essa perspectiva evidencia como redes, embora proporcionem suporte, também podem reproduzir desigualdades, privilegiando membros com maior capital social prévio.

As redes de sociabilidade completam o enquadramento analítico deste estudo ao evidenciar os mecanismos concretos mediante os quais identidades são sustentadas e territórios são ocupados. São as redes que proporcionam os recursos - informações sobre moradia, financiamento para empreendimentos, apoio emocional - que viabilizam tanto a construção identitária quanto a inserção urbana, configurando o tecido conectivo entre as demais dimensões analíticas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como estudo qualitativo de natureza documental, fundamentado na análise de conteúdo de produções acadêmicas brasileiras sobre migrações sírias. O corpus analítico compreende 67 trabalhos acadêmicos, sendo 48 dissertações e 19 teses, de-

fendidas em programas de pós-graduação stricto sensu de diversas áreas do conhecimento, conforme classificação da CAPES, com predominância das Ciências Humanas (70%), seguidas por Ciências Sociais Aplicadas (19%), Linguística, Letras e Artes (8%) e Ciências da Saúde (2%). O período analisado compreende entre 1986 e 2024. Esta delimitação temporal abrange desde a primeira produção identificada sobre o tema no contexto brasileiro até o período de conclusão da coleta de dados, finalizada em março de 2024.

A constituição do corpus seguiu protocolo sistemático de busca em três bases de dados principais: a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, o Google Acadêmico e o Catálogo de Teses & Dissertações da CAPES. Os termos de busca empregados incluíram *migração síria*, *refugiados sírios*, *sírios* e *libaneses* e suas variações, garantindo abrangência na identificação dos trabalhos relevantes. A inclusão dos trabalhos no corpus analítico obedeceu a critérios específicos, considerando apenas teses e dissertações defendidas em instituições brasileiras que abordassem especificamente a migração síria para o Brasil, incluindo aqueles que tratam conjuntamente de sírios e libaneses, desde que disponíveis integralmente para consulta.

Os 67 trabalhos identificados foram organizados em dois grupos temporais-temáticos que refletem momentos distintos dos fluxos migratórios sírios para o Brasil. O primeiro grupo, denominado Migrações Históricas, engloba 29 trabalhos que abordam os fluxos migratórios ocorridos durante o século XX, particularmente aqueles iniciados no final do século XIX. O segundo grupo, Migrações Contemporâneas, compreende 38 estudos focados nos deslocamentos sírios a partir de 2011, período marcado pela eclosão da Guerra Civil Síria. A sistematização dos dados foi realizada mediante planilha eletrônica (Microsoft Excel), com variáveis que incluíram ano de publicação, autor(a), instituição, programa de pós-graduação, área e subárea de conhecimento, grupo temático e categorias analíticas. A análise de conteúdo foi conduzida manualmente, sem utilização de softwares específicos de análise qualitativa, dada a natureza interpretativa do corpus e a necessidade de contextualização das citações extraídas.

A análise de conteúdo desenvolveu-se em três fases distintas e complementares. Na pré-análise, realizou-se leitura flutuante de todos os trabalhos, identificando elementos recorrentes e padrões temáticos que orientariam a análise subsequente. A exploração do material envolveu leitura sistemática e aprofundada de cada produção, com extração de citações significativas e identificação de abordagens teóricas, metodológicas e temáticas predominantes. O tratamento dos resultados consistiu na categorização e interpretação dos dados extraídos, estabelecendo conexões entre os diferentes trabalhos e períodos analisados.

As categorias analíticas principais emergiram indutivamente da análise preliminar do corpus, sendo posteriormente refinadas mediante diálogo com o referencial teórico. As três categorias centrais identificadas foram Identidade, Urbanidade e Redes de Sociabilidade, cada uma desdobrada em subcategorias específicas para os períodos histórico e contemporâneo.

CC BY NC SA

Esta estruturação permitiu operacionalizar a análise comparativa, evidenciando tanto continuidades quanto transformações nas interpretações acadêmicas sobre as migrações sírias.

A categoria Identidade foi analisada considerando, no período histórico, os processos de construção identitária sírio-libanesa e o papel das práticas culturais na manutenção identitária. No período contemporâneo, examinou-se o impacto do status de refugiado na construção identitária e as narrativas de pertencimento e exclusão. A categoria Urbanidade contemplou, para o período histórico, a formação de bairros étnicos e as dinâmicas comerciais urbanas, enquanto no período contemporâneo focou-se na inserção periférica e na relação entre políticas públicas e exclusão urbana. As Redes de Sociabilidade foram examinadas considerando, no período histórico, as redes familiares e as conexões transnacionais, e no período contemporâneo, as redes digitais e institucionais, assim como as articulações informais marcadas por questões de gênero.

A análise comparativa estruturou-se em três níveis complementares de interpretação. O primeiro nível identificou continuidades temáticas e conceituais entre os dois períodos, evidenciando elementos estruturais persistentes nas experiências migratórias sírias. O segundo nível mapeou transformações nas abordagens e interpretações acadêmicas, revelando mudanças epistemológicas e metodológicas no campo dos estudos migratórios. O terceiro nível analisou rupturas e emergência de novas problemáticas, destacando especificidades contextuais de cada período.

Para assegurar o rigor metodológico, diversos procedimentos foram implementados ao longo da pesquisa. A triangulação entre diferentes trabalhos que abordam temáticas similares permitiu validar interpretações e identificar convergências e divergências nas análises. Manteve-se registro sistemático de todas as citações extraídas e suas respectivas codificações, permitindo rastreabilidade e verificação das interpretações realizadas. As categorizações foram revisadas sistematicamente, e os dados empíricos foram constantemente confrontados com o referencial teórico, assegurando coerência analítica.

Reconhecem-se limitações inerentes ao recorte metodológico adotado. A análise restringe-se a produções acadêmicas formais, não incorporando outras formas de produção de conhecimento sobre as migrações sírias, como relatórios institucionais, produções jornalísticas ou narrativas dos próprios migrantes. A categorização, embora fundamentada em procedimentos sistemáticos, envolve grau de interpretação subjetiva característico da análise qualitativa. Trabalhos não disponíveis digitalmente ou com acesso restrito não foram incluídos no corpus, o que pode gerar lacunas na representatividade da produção acadêmica sobre o tema.

Os procedimentos éticos da pesquisa consideraram a natureza pública dos documentos analisados, dispensando submissão a comitê de ética por tratar-se exclusivamente de análise documental de teses e dissertações disponibilizadas publicamente. Manteve-se rigor

CC BY NC SA

absoluto na citação e referenciação de todos os trabalhos analisados, respeitando a autoria intelectual e as contribuições específicas de cada pesquisa para o campo dos estudos migratórios brasileiros.

ANÁLISE COMPARATIVA: IDENTIDADE, URBANIDADE E REDES DE SOCIABILIDADE NAS MIGRAÇÕES SÍRIAS

Dimensões identitárias: entre a construção coletiva e a experiência do refúgio

A análise das produções acadêmicas sobre identidade nas migrações sírias revela transformações significativas entre os períodos histórico e contemporâneo, evidenciando como contextos sociopolíticos distintos produzem configurações identitárias específicas.

No período histórico, a construção identitária sírio-libanesa emerge como estratégia adaptativa complexa. Francisco (2012) demonstra em sua análise sobre o Rio Grande do Sul que essa identidade coletiva funcionava como mecanismo de negociação social, permitindo aos migrantes estabelecerem-se economicamente enquanto mantinham elementos culturais distintivos. Araújo (2015), ao examinar a experiência nos Vales dos Rios Acre e Purus (AC), evidencia que essa unificação identitária mascarava significativas diferenças internas relacionadas a origem geográfica, religião e posição socioeconômica. A homogeneização externa, contudo, revelava-se funcional para enfrentar a xenofobia e facilitar a inserção social, como demonstra Vilela (2002) em seu estudo sobre Juiz de Fora (MG).

As práticas culturais desempenhavam papel estruturante nessa construção identitária histórica. Magalhães (2009) evidencia como a gastronomia árabe em São Luís (MA) transcendia a função alimentar, estabelecendo-se como marcador identitário e ponte de aceitação social. Santos (2019) demonstra que pratos como quibe e esfirra funcionavam simultaneamente como elementos de preservação cultural e instrumentos de integração econômica. A religião, conforme analisa Francisco (2017), consolidava-se mediante igrejas e associações que operavam como espaços de coesão comunitária e mediação com a sociedade brasileira. Vilela (2002) observa que celebrações religiosas como batismos e casamentos reafirmavam tradições culturais enquanto estabeleciam redes sociais ampliadas.

O comércio configurava-se como elemento adicional na manutenção identitária. Souza (2007) demonstra que atividades comerciais, desde a mascateação até o estabelecimento de lojas fixas, permitiam a preservação de práticas culturais mediante interações cotidianas com a clientela. Francisco (2017) analisa como a Rua 25 de Março em São Paulo consolidou-se não apenas como centro comercial, mas também como território de afirmação identitária sírio-libanesa, onde língua, culinária e sociabilidade étnica mantinham-se vivas.

No período contemporâneo, o status de refugiado reconfigura fundamentalmente os processos identitários. Fortunato (2019) evidencia que essa condição jurídica, embora proporcione proteção legal, opera como marcador de vulnerabilidade que afeta todas as dimensões da vida social. Ferreira (2021) demonstra como a não validação de diplomas e qualificações profissionais força refugiados sírios a reconstruírem identidades profissionais em contextos de precariedade. Silva (2021) argumenta que o status de refugiado transforma-se em identidade primária que se sobrepõe a outras dimensões identitárias, como profissão, educação ou origem social.

A construção midiática analisada por Major (2022) revela como narrativas de vitimização, embora sensibilizem a opinião pública, reforçam estereótipos que limitam a autonomia dos refugiados. Cunha (2023) demonstra que processos burocráticos brasileiros intensificam essa vulnerabilização identitária, criando obstáculos que transcendem questões documentais e afetam o próprio sentido de pertencimento. Barcellos (2021), contudo, identifica estratégias de resistência mediante as quais refugiados utilizam o próprio status como espaço de negociação identitária, desenvolvendo narrativas contra-hegemônicas através de iniciativas culturais e redes comunitárias.

A relação entre refugiados contemporâneos e a comunidade sírio-libanesa descendente das migrações históricas revela tensões pouco exploradas na literatura. A integração histórica foi construída sobre bases específicas - trabalho autônomo, religião predominantemente cristã e assimilação gradual - que não necessariamente encontram correspondência nas experiências dos refugiados atuais, muitos dos quais são muçulmanos e enfrentam estigmatização associada ao status de refugiado (Osman, 2011). Essa diferenciação religiosa e contextual pode dificultar a articulação entre os grupos, evidenciando descontinuidades nas redes de suporte intergeracionais que caracterizaram a experiência histórica. A tentativa de alguns refugiados de se distanciarem da imagem do imigrante histórico, associada ao mascate e ao comerciante, reflete disputas por reconhecimento que atravessam as duas temporalidades migratórias.

As narrativas de pertencimento e exclusão no período contemporâneo revelam tensões ausentes no período histórico. Fortunato (2019) demonstra que o pertencimento vincula-se predominantemente a redes comunitárias e religiosas que proporcionam suporte em contextos de exclusão institucional. Ferreira (2021) evidencia como barreiras linguísticas e culturais intensificam processos de marginalização, especialmente em espaços urbanos onde a precariedade habitacional limita possibilidades de estabelecimento de vínculos territoriais. Silva (2021) analisa manifestações culturais como festivais e oficinas gastronômicas que funcionam como mecanismos de construção de pertencimento, embora frequentemente circunscritas a contextos específicos sem alcançar transformações sociais ampliadas.

A comparação entre os dois períodos revela transformações fundamentais na natureza e função das identidades migratórias sírias. Enquanto no período histórico a identidade sírio-

CC BY NC SA

-libanesa operava como recurso de negociação e ascensão social, permitindo aos migrantes converterem diferença cultural em capital social e econômico, no período contemporâneo o status de refugiado frequentemente funciona como barreira que intensifica vulnerabilidades e restringe possibilidades de integração plena.

Configurações urbanas: dos bairros étnicos à periferização

A relação entre migrantes sírios e espaços urbanos brasileiros transformou-se significativamente entre os períodos analisados, revelando reconfigurações nas formas de inserção territorial e nas dinâmicas de ocupação urbana.

No período histórico, a formação de bairros étnicos constituiu estratégia fundamental de estabelecimento e preservação cultural. Francisco (2017) demonstra como a Rua 25 de Março em São Paulo transcendeu sua função comercial, estabelecendo-se como território de sociabilidade sírio-libanesa onde práticas culturais e econômicas entrelaçavam-se. Vilela (2002) evidencia processo similar em Juiz de Fora, onde concentrações residenciais próximas a estabelecimentos comerciais e instituições religiosas criavam microcosmos culturais que facilitavam a adaptação dos recém-chegados enquanto preservavam tradições.

Araújo (2015) analisa como nos Vales dos Rios Acre e Purus esses territórios étnicos representavam tentativas de reconstrução de ambientes familiares, estabelecendo continuidades com práticas sociais originárias. Magalhães (2009) demonstra que em São Luís essas concentrações territoriais proporcionavam redes de suporte econômico e social fundamentais para a superação de barreiras iniciais. A proximidade espacial facilitava a circulação de informações, recursos e oportunidades, estabelecendo o que Santos (2019) caracteriza como economias étnicas integradas ao tecido urbano mais amplo.

As instituições religiosas exerciam papel estruturante nesses territórios. Francisco (2017) evidencia como igrejas maronitas e ortodoxas não apenas serviam como espaços de culto, mas organizavam a vida comunitária, estabelecendo escolas, associações beneficentes e clubes sociais. Vilela (2002) demonstra que essas instituições catalisavam transformações urbanas, atraindo novos migrantes e consolidando identidades territoriais específicas. Santos (2019) observa que festividades religiosas transformavam temporariamente esses espaços, projetando a presença sírio-libanesa na cidade e estabelecendo diálogos com a população local.

Diversos trabalhos do corpus identificam segmentação religiosa nas experiências migratórias sírias. No período histórico, a migração foi predominantemente cristã. Dados mobilizados por Truzzi (1997), referentes a registros portuários, indicam que cerca de dois terços dos sírios que chegaram ao Brasil eram cristãos. Francisco (2017) analisa especificamente as igrejas maronitas e ortodoxas como instituições estruturadoras da vida comunitária no Rio Grande do Sul, enquanto Vilela (2002) examina as dinâmicas entre subgrupos religiosos em Juiz de

Fora. No período contemporâneo, a presença mais expressiva de muçulmanos introduz novas configurações territoriais e identitárias, analisadas por Osman (2011), que evidenciam tanto possibilidades de solidariedade interconfessional quanto tensões com a comunidade histórica predominantemente cristã.

O comércio constituía elemento central na configuração desses territórios urbanos. Magalhães (2009) e Francisco (2017) demonstram como a progressão da mascateação ao comércio estabelecido transformava geografias urbanas. Souza (2007) analisa como estabelecimentos comerciais sírio-libaneses funcionavam como pontos nodais de redes que conectavam diferentes bairros e cidades. Francisco (2017) evidencia que na Rua 25 de Março essa dinâmica comercial produziu transformações arquitetônicas e urbanísticas duradouras, criando paisagem urbana distintiva que persiste contemporaneamente.

No período contemporâneo, a inserção urbana dos refugiados sírios caracteriza-se pela periferização e precariedade. Ferreira (2021) demonstra que refugiados concentram-se predominantemente em áreas periféricas de São Paulo, territórios marcados por deficiências infraestruturais que comprometem possibilidades de integração. Fortunato (2019) evidencia que essa localização periférica resulta tanto de constrangimentos econômicos quanto de barreiras no acesso a programas habitacionais formais.

A ausência de territórios étnicos consolidados distingue fundamentalmente a experiência contemporânea. Silva (2021) demonstra que refugiados sírios encontram-se dispersos pela malha urbana, dependendo de redes informais para acesso habitacional. Ferreira (2021) analisa como ocupações urbanas tornam-se uma alternativa frequente diante da escassez de opções formais, intensificando vulnerabilidades e limitando o estabelecimento de vínculos territoriais estáveis. Fortunato (2019) observa que abrigos temporários, embora proporcionem acolhimento inicial, apresentam condições inadequadas que dificultam reconstrução de vida digna.

A relação com a infraestrutura urbana revela exclusões estruturais. Ferreira (2021) evidencia como a localização periférica limita o acesso ao transporte público, comprometendo mobilidade e acesso a oportunidades laborais e educacionais. Silva (2021) demonstra que a precariedade habitacional afeta dimensões psicossociais, dificultando a construção de pertencimento territorial. Fortunato (2019) analisa como a ausência de endereço fixo compromete o acesso a serviços básicos e a direitos sociais, perpetuando ciclos de marginalização.

As políticas públicas, ou sua ausência, configuram elemento determinante nessa inserção urbana precária. Fortunato (2019) e Fusaro (2019) demonstram que o suporte estatal existente caracteriza-se por fragmentação e insuficiência, sem prever soluções habitacionais de longo prazo. Silva (2021) evidencia que refugiados sírios experienciam a cidade de forma limitada, excluídos de aparelhos urbanos que deveriam garantir direitos básicos. Ferreira (2021) argumenta que a falta de coordenação entre diferentes níveis governamentais resulta em respostas fragmentadas que não reconhecem especificidades urbanas do refúgio contemporâneo.

A comparação entre os períodos revela transformação fundamental nas possibilidades de apropriação urbana. Enquanto migrantes históricos conseguiram estabelecer territórios étnicos que funcionavam como bases para integração gradual e ascensão socioeconômica, refugiados contemporâneos enfrentam dispersão territorial e precarização que limitam o estabelecimento de vínculos espaciais significativos e perpetuam a marginalização urbana.

Redes de sociabilidade: das articulações comunitárias às mediações institucionais

As configurações das redes de sociabilidade entre migrantes sírios transformaram-se substancialmente entre os períodos analisados, evidenciando reconfigurações nos mecanismos de suporte, nas escalas de articulação e nas formas de acesso a recursos.

No período histórico, redes familiares e comunitárias constituíam fundamento da experiência migratória. Vilela (2002) demonstra como estruturas familiares estendidas proporcionavam suporte logístico, emocional e financeiro essencial para enfrentamento de adversidades iniciais. Salazar (2018) evidencia que essas redes transcendiam núcleos familiares imediatos, incorporando parentescos distantes e relações entre conterrâneos que compartilhavam origens geográficas comuns. Daou (2021) analisa como essa coesão consolidava-se mediante celebrações religiosas e eventos sociais que reforçavam vínculos e perpetuavam tradições.

Francisco (2012) demonstra que associações formais complementavam redes informais, estabelecendo estruturas institucionalizadas de suporte mútuo. Clubes sírio-libaneses, sociedades beneficentes e associações comerciais organizavam recursos comunitários para assistência a membros necessitados, financiamento de empreendimentos e manutenção de instituições culturais. Major (2022) evidencia como essas organizações facilitavam a circulação de recursos entre Brasil e Oriente Médio, estabelecendo pontes transnacionais que sustentavam tanto famílias na origem quanto empreendimentos no destino.

As conexões transnacionais no período histórico caracterizavam-se por fluxos materiais e simbólicos contínuos. Francisco (2012) demonstra que correspondências, remessas financeiras e circulação de bens culturais mantinham vínculos vivos com territórios originários. Daou (2021) analisa como produtos alimentícios, têxteis e objetos rituais transportados regularmente preservavam práticas culturais e estabeleciam nichos comerciais específicos. Vilela (2002) evidencia que essas conexões possibilitavam estratégias familiares multilocalizadas, com membros distribuídos entre diferentes países mantendo unidade através de trocas regulares. Salazar (2018) observa que perspectivas de retorno, mesmo quando não concretizadas, fortaleciam dimensões transnacionais das identidades e orientavam estratégias de acumulação.

No período contemporâneo, redes digitais emergem como elemento estruturante inédito. Fusaro (2019) demonstra como plataformas digitais possibilitam a manutenção de vínculos emocionais com familiares em contextos de guerra e dispersão forçada. Silva (2021) analisa

iniciativas como o projeto *Bab Sharki*[1], no qual refugiados sírios utilizam ambientes digitais para estabelecer conexões culturais e criar oportunidades econômicas através do comércio eletrônico de produtos típicos. Fortunato (2019) evidencia que grupos de WhatsApp e páginas de Facebook funcionam como espaços de circulação de informações sobre moradia, trabalho e serviços, substituindo parcialmente redes comunitárias presenciais ausentes.

Redes institucionais assumem protagonismo no suporte aos refugiados contemporâneos. Fusaro (2019) demonstra que organizações não-governamentais, instituições religiosas e agências internacionais proporcionam assistência que no período histórico era fornecida por redes familiares e comunitárias. Silva (2021) analisa como essas organizações mediam relações entre refugiados e Estado, facilitando o acesso à documentação, aos serviços de saúde e aos programas sociais. Contudo, Fortunato (2019) evidencia limitações dessas redes institucionais, que enfrentam escassez de recursos e frequentemente proporcionam assistência emergencial sem garantir autonomia de longo prazo.

As redes informais contemporâneas apresentam configurações específicas marcadas por questões de gênero. Silva (2023) demonstra que mulheres refugiadas sírias organizam redes de suporte paralelas às instituições formais, estabelecendo grupos de apoio, oficinas de artesanato e iniciativas gastronômicas coletivas. Fortunato (2019) evidencia que essas redes femininas transcendem funções de suporte imediato, estabelecendo espaços de resistência onde mulheres reconstroem autonomias comprometidas pelo deslocamento forçado. Fusaro (2019) analisa como essas articulações estabelecem pontes com organizações feministas brasileiras, criando solidariedades que transcendem fronteiras étnicas e nacionais.

Silva (2021) observa que lideranças femininas emergem nessas redes informais, organizando eventos culturais que fortalecem a coesão comunitária enquanto estabelecem diálogos com a sociedade brasileira. Fortunato (2019) demonstra que oficinas de culinária árabe conduzidas por mulheres refugiadas funcionam simultaneamente como estratégias de geração de renda, preservação cultural e construção de pontes interculturais. Silva (2023) evidencia que essas redes confrontam estereótipos de passividade, demonstrando capacidades organizativas e empreendedoras de mulheres refugiadas.

A comparação entre os períodos revela transformação fundamental na natureza e no alcance das redes de sociabilidade. Enquanto no período histórico predominavam redes familiares e comunitárias autônomas que proporcionavam suporte abrangente e duradouro, no período contemporâneo observa-se fragmentação e dependência de mediações institucionais

1 O Bab Sharki (em árabe, 'Porta Oriental') é um projeto desenvolvido por refugiados sírios no Brasil que utiliza plataformas de comércio eletrônico para comercialização de produtos típicos sírios, como alimentos e artesanato. A iniciativa articula geração de renda, preservação cultural e construção de redes de solidariedade, configurando estratégia adaptativa que mobiliza recursos digitais para integração socioeconômica.

que, embora fundamentais, não conseguem replicar a densidade e multifuncionalidade das redes tradicionais. Redes digitais emergem como inovação significativa, configurando o que Diminescu (2008) caracteriza como experiência do migrante conectado, possibilitando conexões transnacionais em contextos de dispersão forçada, embora não substituam completamente funções presenciais de suporte e sociabilidade. Articulações informais, particularmente aquelas organizadas por mulheres, revelam capacidades adaptativas e resistências que apontam para reconfigurações nas formas tradicionais de organização comunitária migrante.

SÍNTESE INTEGRATIVA: CONTINUIDADES, TRANSFORMAÇÕES E RUPTURAS

A análise comparativa das produções acadêmicas sobre migrações sírias para o Brasil revela um campo complexo de permanências e descontinuidades que transcende periodizações simplistas. As transformações identificadas entre os períodos histórico e contemporâneo evidenciam mudanças nas condições objetivas dos fluxos migratórios. Mais do que isso, revelam reconfigurações fundamentais nas formas como esses movimentos são experienciados, interpretados e investigados academicamente.

A dimensão identitária apresenta a transformação mais significativa entre os períodos analisados. A construção da identidade sírio-libanesa no período histórico operava como recurso estratégico de negociação social. Conforme demonstram Francisco (2017), Vilela (2002) e Magalhães (2009), essa identidade coletiva permitia simultaneamente preservação cultural e integração econômica. Embora ocultasse heterogeneidades internas significativas, proporcionava base sólida para o estabelecimento de redes de suporte e o desenvolvimento de estratégias de ascensão social. No período contemporâneo, o status de refugiado configura-se como marcador primário de vulnerabilidade. Conforme analisam Fortunato (2019), Ferreira (2021) e Silva (2021), essa condição sobrepõe-se a outras dimensões identitárias e frequentemente obstaculiza processos integrativos.

Esta transformação identitária articula-se diretamente com as reconfigurações urbanas observadas. No período histórico, a formação de bairros étnicos como a Rua 25 de Março possibilitava a construção de territorialidades que funcionavam como espaços de preservação cultural e plataformas de integração econômica. No período contemporâneo, esse padrão se inverte: a dispersão territorial e a periferização comprometem o estabelecimento de vínculos espaciais significativos. A análise de Francisco (2017) sobre a consolidação de territórios comerciais sírio-libaneses contrasta com os achados de Ferreira (2021). Este último evidencia a precariedade habitacional e a exclusão dos aparelhos urbanos enfrentadas pelos refugiados contemporâneos.

CC BY NC SA

As redes de sociabilidade evidenciam transformação igualmente profunda em sua natureza e alcance. No período histórico, conforme demonstrado por Vilela (2002), Daou (2021) e Salazar (2018), redes familiares e comunitárias autônomas proporcionavam suporte multidimensional que abrangia desde assistência material imediata até manutenção de conexões transnacionais duradouras. Contemporaneamente, a fragmentação dessas redes tradicionais deu lugar à dependência de mediações institucionais, conforme analisam Fusaro (2019) e Silva (2021). Essas novas configurações introduzem elementos inovadores, como articulações digitais, mas não conseguem replicar a densidade e a multifuncionalidade das redes históricas.

Entretanto, a análise revela continuidades estruturais significativas que transcendem transformações contextuais. A centralidade das práticas culturais na manutenção identitária persiste nos dois períodos, embora com manifestações distintas. Se no período histórico a gastronomia e as celebrações religiosas funcionavam como marcadores de diferenciação e instrumentos de integração, conforme demonstrado por Santos (2019) e Magalhães (2009), no período contemporâneo essas mesmas práticas, analisadas por Silva (2023) e Fortunato (2019), operam como mecanismos de resistência à marginalização e estratégias de sobrevivência econômica. Contudo, tais práticas passam por processos significativos de adaptação: a culinária síria é recontextualizada para atender aos paladares e ingredientes locais; as celebrações religiosas incorporam elementos brasileiros e adaptam-se aos calendários e espaços disponíveis; e as redes de sociabilidade, antes sustentadas presencialmente por estruturas comunitárias consolidadas, são crescentemente mediadas por plataformas digitais ausentes no período histórico. Essa dinâmica evidencia que a continuidade das práticas culturais não implica sua reprodução idêntica, mas sua reelaboração criativa diante de novos contextos.

A persistência de conexões transnacionais constitui outra continuidade fundamental, embora tecnologicamente reconfigurada. As análises de Francisco (2012) sobre fluxos materiais e simbólicos no período histórico encontram paralelos nas investigações de Fusaro (2019) sobre redes digitais contemporâneas, evidenciando que a manutenção de vínculos com territórios de origem permanece elemento estruturante da experiência migratória síria, independentemente das tecnologias disponíveis ou dos contextos de deslocamento.

As rupturas identificadas revelam transformações qualitativas que transcendem mudanças graduais. A emergência do refúgio como categoria jurídica e experiencial introduz dimensões ausentes no período histórico, particularmente relacionadas a trauma, vulnerabilidade institucionalizada e dependência de aparatos humanitários. A análise de Major (2022) sobre construções midiáticas de refugiados e os estudos de Cunha (2023) sobre obstáculos burocráticos evidenciam configurações político-institucionais que não encontram paralelos no período histórico.

A questão de gênero emerge como ruptura analítica significativa. Enquanto produções sobre o período histórico raramente problematizam especificidades de gênero nas experiên-

cias migratórias, estudos contemporâneos como os de Silva (2023) e Fortunato (2019) evidenciam a centralidade das articulações femininas e reconfigurações de papéis de gênero no contexto do refúgio. Esta emergência reflete tanto transformações nas realidades migratórias quanto desenvolvimentos teórico-metodológicos no campo dos estudos migratórios.

As transformações metodológicas identificadas nas produções acadêmicas revelam mudanças epistemológicas significativas no campo. A transição de abordagens predominantemente históricas e documentais para perspectivas que privilegiam narrativas pessoais, observação participante e análise de redes digitais reflete não apenas disponibilidade de novas ferramentas metodológicas, mas reconfiguração nas formas de compreender e investigar fenômenos migratórios. Esta mudança alinha-se com desenvolvimentos teóricos que enfatizam agência, subjetividade e interseccionalidade nas experiências migratórias.

A análise evidencia também transformações nas geografias da produção de conhecimento sobre migrações sírias. Os estudos contemporâneos concentram-se em instituições do eixo Sul-Sudeste, em contraste com a maior dispersão geográfica dos estudos históricos. Essa distribuição revela dinâmicas do campo acadêmico brasileiro que reproduzem desigualdades na alocação de recursos para pesquisa. Ao mesmo tempo, reflete as concentrações territoriais dos próprios fluxos migratórios contemporâneos.

As implicações desta análise comparativa transcendem contribuições acadêmicas, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas mais adequadas às especificidades do refúgio contemporâneo. O contraste entre a autonomia comunitária do período histórico e a dependência institucional contemporânea evidencia a necessidade de políticas que fortaleçam capacidades organizativas dos próprios refugiados, em vez de perpetuar relações assistencialistas. A dispersão territorial e precarização urbana identificadas demandam políticas habitacionais específicas que reconheçam o refúgio como fenômeno essencialmente urbano.

A emergência de redes digitais e articulações femininas informais aponta para potencialidades não completamente reconhecidas nas políticas atuais. Iniciativas que fortaleçam essas redes e reconheçam lideranças emergentes, particularmente femininas, podem catalisar processos integrativos mais efetivos e autônomos. A persistência de práticas culturais como elementos de resistência e integração sugere que políticas culturais inclusivas podem desempenhar papel significativo na promoção de diálogos interculturais e combate a estereótipos.

Esta síntese integrativa demonstra que as migrações sírias para o Brasil, embora configuradas por contextos históricos específicos, apresentam elementos estruturantes comuns. Esses elementos permitem compreendê-las como parte de processos mais amplos de mobilidade, adaptação e resistência. As continuidades identificadas revelam capacidades adaptativas persistentes, enquanto transformações e rupturas evidenciam reconfigurações nas condições de possibilidade para integração e desenvolvimento de autonomias. A análise

comparativa oferece, assim, não apenas retrospectiva histórica, mas ferramentas analíticas para compreender e responder aos desafios contemporâneos do refúgio e da integração de populações deslocadas forçadamente.

As produções acadêmicas analisadas revelam um campo de estudos em transformação, que tem respondido às mudanças nos fenômenos migratórios com renovações teóricas e metodológicas significativas. Contudo, lacunas persistem, particularmente relacionadas a experiências de refugiados fora dos grandes centros urbanos, especificidades de outros grupos etários além de adultos em idade produtiva, e intersecções entre refúgio e outras categorias de diferenciação social. Estas lacunas apontam direções para desenvolvimentos futuros no campo dos estudos migratórios brasileiros.

A análise desenvolvida neste artigo demonstra que compreender as migrações sírias para o Brasil em perspectiva comparativa permite identificar não apenas especificidades de cada período, mas também elementos estruturais que transcendem conjunturas específicas. Essa compreensão ampliada oferece bases mais sólidas para o desenvolvimento de respostas institucionais e sociais. Tais respostas precisam reconhecer simultaneamente as singularidades do refúgio contemporâneo e os aprendizados históricos sobre processos de integração e construção de autonomias. O desafio contemporâneo reside em construir políticas e práticas que superem tanto romantizações do passado quanto vitimizações do presente, reconhecendo migrantes e refugiados como sujeitos complexos cujas experiências transcendem categorias simplificadoras e demandam respostas igualmente complexas e multidimensionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDELAL, Rawi et al. Identity as a variable. *Perspectives on Politics*, v. 4, n. 4, p. 695–711, 2006.

AMIN, Ash. Collective culture and urban public space. *City*, v. 12, n. 1, p. 5-24, 2008.

ARAÚJO, Valmir Freitas de. Memória da Imigração Síria e Libanesa nos Vales dos Rios Acre e Paraná – 1900-1975. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, 2015.

BARCELLOS, Melissa Gabriella Lopes. Começar de novo: narrativas sobre a migração e trajetórias laborais dos refugiados sírios no Brasil. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, Florianópolis, 2021.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARTH, Fredrik. *Grupos étnicos e suas fronteiras*. 1ª ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1998.

BELFORD, Roxani; LAHIRI-ROY, Rita. (Re)negotiating transnational identifications: The use of Skype as an online tool to maintain transnational connectedness. *Globalisation, Societies and Education*, v. 16, n. 2, p. 218-231, 2018.

BHABHA, Homi K. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1985.

BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 2003.

BRANDÃO, G. A. Sírios e libaneses em Cuiabá: imigração, especializações e sociabilidade. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), Cuiabá, 2007.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism". In: LIN, Jan; MELE, Christopher (org.). The urban sociology reader. 2. ed. London; New York: Routledge, 2013. p. 138-147.

BRUBAKER, Rogers; COOPER, Frederick. Beyond "identity". *Theory and Society*, v. 29, n. 1, p. 1–47, 2000.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero:* feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano:* artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 2014.

CHOAIRY, Chafic. De "Turcos" a "Mascates": o questionamento da Identidade síria e libanesa em Piracicaba (1989-1930). Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de São Carlos, 2013.

CUNHA, Gabrielle da. Da Síria a São Paulo: a vinda de famílias refugiadas sírias ao interior paulista. 2023. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2023.

DAOU, Geórgia Pozzetti. Do cedro à seringueira: memórias da comunidade sírio-libanesa no Amazonas. 2021. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2021. Disponível em: https://ri.uea.edu.br/handle/riuea/1785. Acesso em: 09 de Janeiro de 2025.

DIMINESCU, Dana. The connected migrant: An epistemological manifesto. *Social science information*, v. 47, n. 4, p. 565-579, 2008.

DORNELAS, Juliana Gomes. Na América, a esperança: os imigrantes sírios e libaneses e seus descendentes em Juiz de Fora, MG (1890-1940). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Juiz de Fora, 2008.

FERREIRA, Alexandre Coelho. Migrações Internacionais em Tempos de Crise: um Estudo Sobre o Processo de Integração dos Refugiados Sírios na Cidade de São Paulo (BRA). 2021. Tese (Doutorado em Demografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FORTUNATO, Elissa Macedo. Integração de refugiados no Brasil: a construção de políticas públicas e a visão dos refugiados Sírios. 2019. Dissertação (Mestrado em Estudos Árabes) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

FRANCISCO, J. C. B. Dos cedros aos pampas: imigração sírio-libanesa no Rio Grande do Sul, etnicidade e assimilação (1890-1949). Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

FRANCISCO, J. C. B. Sírios e Libaneses no Rio de Janeiro: Memória Coletiva & Escolhas Individuais. Dissertação (Mestrado em Memória Social e Documento) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

FUSARO, Karin de Pecsi e. Infância refugiada: mediação e agência de crianças sírias no Distrito Federal. 2019. 116 f. il. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

GRANOVETTER, Mark. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

GREGORIO, Raphael Henrique De Moraes. A Inserção dos Refugiados sírios no mercado de trabalho do município de São Paulo/SP: trabalho, território e direitos humanos. 2019. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente.

GUARNIZO, Luis Eduardo; SMITH, Michael Peter. The locations of transnationalism. In: GUARNIZO, Luis Eduardo; SMITH, Michael Peter (Eds.). *Transnationalism from Below*. Comparative Urban and Community Research, v. 6. New Brunswick: Transaction Publishers, 1998.

HALBWACHS, Maurice. *A memória coletiva*. São Paulo: Vértice, 1990.

HALL, Stuart. The question of cultural identity. In: HALL, Stuart; HELD, David; MCGREW, Tony (Org.). *Modernity and its futures*. Cambridge: Polity Press, 1996. p. 273–326.

KHOURI, J. M. Pelos caminhos de São Paulo: a trajetória dos sírios e libaneses na cidade. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), São Paulo, 2013.

KNOWLTON, Clark S. *Sírios e libaneses*: mobilidade social e espacial. São Paulo: Anhembi, 1961.

ODETTI, Mariá Boeira. Continuidade partida: impactos psicológicos da imigração em refugiados sírios residentes na Grande Florianópolis (Brasil). 2018. 155 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/198184. Acesso em: 09 de Janeiro de 2025.

LUBBERS, Miranda J. et al. Social networks and transnational social fields: A review of quantitative and mixed-methods approaches. *International Migration Review*, v. 52, n. 3, p. 892–919, 2018.

MAGALHÃES, Marcelo Vieira. Sirios e Libaneses na Cidade de Sao Luis (1885-1930): entre Taticas e Representacoes. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Ceará, 2009.

MAJOR, Livia. A relação memória-silenciamento no processo de integração transnacional de refugiados sírios em São Paulo. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do ABC, Programa de Pós Graduação em Ciências Humanas E Sociais. São Bernardo do Campo, 2022.

MASSEY, Douglas S. et al. Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, v. 19, n. 3, p. 431-466, 1993.

OSMAN, Samira Adel. *Entre o Líbano e o Brasil: dinâmica migratória e história oral de vida*. 2007. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.11606/T.8.2007.tde-05112007-133744. Acesso em: 05 de Janeiro de 2025.

PAIVA, Odair da Cruz. Territórios da migração na cidade de São Paulo: afirmação, negação e ocultamentos. *RiMe - Rivista dell'Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea*, v. 6, p. 687-704, jun. 2011.

PORTES, Alejandro. Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 24, n. 1, p. 1–24, 1998.

RYAN, Louise et al. Social networks, social support and social capital: The experiences of recent Polish migrants in London. *Sociology*, v. 42, n. 4, p. 672-690, 2008.

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

SALAZAR, Frances de Francis Silva. *Imigrar, trabalhar, lucrar: a trajetória sírio-libanesa em Codó-MA (1920-1960)*. 2018. 133 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018.

SANTOS, Adilson Silva. *Sírios e libaneses no sul do Espírito Santo (1890-1930)*. 2019. 388 f. Tese (Doutorado em História Social das Relações Políticas) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em: http://repositorio.ufes.br/handle/10/13535 . Acesso em: 12 de Janeiro de 2025.

SASSEN, Saskia. The global city: Introducing a concept. *Brown Journal of World Affairs*, v. 11, n. 2, p. 27–43, 2005.

SILVA, Jaqueline Bianca. Mulheres sírias em situação de refúgio no Brasil: uma análise intergeracional de suas identidades no acesso ao direito do trabalho. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre, 2021.

SILVA, Juliana Carneiro da. Redes sociais (social networks) de deslocados/as pelo conflito sírio no Brasil: a solidão como articuladora de experiências migratórias. 2023. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2023.

SOUZA, Roney Salina de. Uma Vida entre dois mundos: imigrantes sírios e libaneses em Dourados (1910-1980). 2007. 207 p. Dissertação (Mestrado em História)–Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2007.

TRUZZI, Oswaldo. *De mascates a doutores:* sírios e libaneses em São Paulo. São Paulo: Sumaré, 1991.

TRUZZI, Oswaldo. *Patrícios:* sírios e libaneses em São Paulo. São Paulo: Hucitec, 1997.

TRUZZI, Oswaldo. Redes em processos migratórios. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, v. 20, n. 1, p. 199–218, 2008.

VERKUYTEN, Maykel. Ethnic group identification and group evaluation among minority and

majority groups: Testing the multiculturalism hypothesis. *Journal of personality and social psychology*, v. 88, n. 1, p. 121, 2005.

VERTOVEC, Steven. Conceiving and researching transnationalism. *Ethnic and Racial Studies*, v. 22, n. 2, p. 447–462, 1999.

VILELA, Elaine Meire. *Sírios e libaneses e o fenômeno étnico: manipulações de identidades*. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia e Antropologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20556

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

O Direito à Autodeterminação na Política Externa dos Estados Unidos: seletividade e poder na posição estadunidense em relação à Chechênia e ao Kosovo

Luana Gomes Lasmar
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: luanalasmar10@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0002-6287-2333

Leonardo Agrello Madruga
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)
Pelotas, RS, Brasil
E-mail: leonardoamadruga@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-6873-4594

Resumo: O princípio da autodeterminação, embora consolidado em tratados internacionais, frequentemente entra em conflito com a integridade territorial dos Estados. Este trabalho investiga, por meio da análise da política externa dos Estados Unidos em relação às reivindicações de autodeterminação na Chechênia e no Kosovo, os fatores que contribuíram para a adoção de posturas distintas por Washington em dois contextos que apresentam semelhanças estruturais. Para isso, parte-se da hipótese de que, sob uma perspectiva neorrealista defensiva, o apoio ou a rejeição dos Estados Unidos a tais

reivindicações varia conforme a percepção de ameaça à estabilidade regional e ao equilíbrio de poder. Os resultados indicam que, enquanto no caso checheno Washington adotou uma postura cautelosa e evitou apoiar a independência do território, no Kosovo os Estados Unidos desempenharam papel central na mobilização internacional que culminou na intervenção da OTAN em 1999 e no reconhecimento da independência kosovar em 2008. A análise sugere que a perspectiva neorrealista contribui para explicar essa diferença ao evidenciar o peso dos interesses estratégicos e das dinâmicas de poder. Contudo, também demonstra que essa abordagem tende a subestimar fatores normativos, discursivos e histórico-identitários que influenciam a aplicação do princípio da autodeterminação no sistema internacional, aspecto que, à luz de contribuições críticas da literatura pós-colonial em Relações Internacionais, permite problematizar o caráter aparentemente universal desse princípio.

Palavras-chave: direito à autodeterminação; Kosovo; Chechênia; Estados Unidos; dinâmicas de poder.

The Right to Self-Determination in United States Foreign Policy: selectivity and power in the U.S. Position toward Chechnya and Kosovo

Abstract: The principle of self-determination, although consolidated in international treaties, often conflicts with the territorial integrity of states. This article investigates, through an analysis of United States foreign policy toward self-determination claims in Chechnya and Kosovo, the factors that contributed to the adoption of different positions by Washington in two contexts that display structural similarities. The study is based on the hypothesis that, from a defensive neorealist perspective, U.S. support for or rejection of such claims varies according to perceived threats to regional stability and the balance of power. The findings indicate that while in the Chechen case Washington adopted a cautious stance and avoided supporting the territory's independence, in Kosovo the United States played a central role in the international mobilization that led to NATO's intervention in 1999 and to the recognition of Kosovar independence in 2008. The analysis suggests that the neorealist perspective helps explain this difference by highlighting the weight of strategic interests and power dynamics. However, it also demonstrates that this approach tends to underestimate normative, discursive, and historical-identity factors that shape the application of the principle of self-determination in the international system. In light of critical contributions from postcolonial scholarship in International Relations, this aspect makes it possible to problematize the apparently universal character of this principle.

Keywords: right to self-determination; Kosovo; Chechnya; United States; power dynamics.

El Derecho a la Autodeterminación en la Política Exterior de Estados Unidos: selectividad y poder en la posición estadounidense frente a Chechenia y Kosovo

Resumen: El principio de autodeterminación, aunque consolidado en tratados internacionales, frecuentemente entra en conflicto con la integridad territorial de los Estados. Este artículo investiga, mediante el análisis de la política exterior de Estados Unidos frente a las reivindicaciones de autodeterminación en Chechenia y Kosovo, los factores que contribuyeron a la adopción de posiciones distintas por parte de Washington en dos contextos que presentan similitudes estructurales. El estudio parte de la hipótesis de que, desde una perspectiva neorrealista defensiva, el apoyo o rechazo de Estados Unidos a dichas reivindicaciones varía según la percepción de amenazas a la estabilidad regional y al equilibrio de poder. Los resultados indican que, mientras en el caso checheno Washington adoptó una postura cautelosa y evitó apoyar la independencia del territorio, en Kosovo Estados Unidos desempeñó un papel central en la movilización internacional que culminó en la intervención de la OTAN en 1999 y en el reconocimiento de la independencia kosovar en 2008. El análisis sugiere que la perspectiva neorrealista contribuye a explicar esta diferencia al evidenciar el peso de los intereses estratégicos y de las dinámicas de poder. No obstante, también demuestra que este enfoque tiende a subestimar factores normativos, discursivos e histórico-identitarios que influyen en la aplicación del principio de autodeterminación en el sistema internacional, aspecto que, a la luz de contribuciones críticas de la literatura poscolonial en Relaciones Internacionales, permite problematizar el carácter aparentemente universal de este principio.

Palabras clave: derecho a la autodeterminación; Kosovo; Chechenia; Estados Unidos; dinámicas de poder.

Recebido em:26/08/2025
Aceito em: 07/05/2026

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

O Direito à Autodeterminação dos Povos, segundo Fortunato e Monassa (2018), diz respeito à independência, à liberdade e à autonomia na forma de organização dos povos, tido nas relações internacionais como um preceito universal. Nesse sentido, compreende-se que o princípio de autodeterminação nasceu como um conceito histórico e político antes de se transformar em uma noção de relevância jurídica. Foi utilizado, por exemplo, no século XIX, como fundamento para a criação de novos Estados - Itália e Alemanha - mas também aplicado como justificativa para a desintegração de Impérios tais como o Austro-húngaro e o Russo (Biazi, 2015).

Vários tratados internacionais consagram esse princípio, reiterando em inúmeras ocasiões a relevância do mesmo enquanto preceito basilar do direito internacional e, consequentemente, da relação entre os Estados (Biazi, 2015). Contudo, embora a legitimação de tal princípio tenha sido realizada majoritariamente durante o período da descolonização, percebe-se sua aplicação para além do contexto mencionado (Ary, 2009), como no contexto das reivindicações kosovar e chechena.

No entanto, existem controvérsias quanto à autodeterminação na conjuntura internacional. De um lado, no sentido de seu suposto caráter universal nem sempre ser aplicado na prática. De outro, a possível colisão com outro princípio fundamental do direito internacional, o da preservação da "integridade territorial e nacional" dos Estados (de Oliveira, 2020). Nesse contexto, Silva e Boff (2017) criticam o caráter colonial de instituições como a ONU, argumentando que elas perpetuam a hierarquização entre nações ao favorecerem os interesses econômicos, políticos e geoestratégicos das grandes potências.

Diante disso, este estudo se propõe a investigar a seguinte questão: De que forma uma análise neorrealista explica as variações na política externa dos Estados Unidos em relação às demandas de autodeterminação no Kosovo e na Chechênia? Nossa hipótese é que, sob uma perspectiva neorrealista defensiva, o apoio ou a rejeição norte-americana às reivindicações de autodeterminação variam conforme a percepção de ameaça à estabilidade regional e ao equilíbrio de poder. Contudo, essa leitura, ao privilegiar variáveis sistêmicas, tende a subestimar fatores normativos, discursivos e histórico-identitários que também condicionam a efetivação do princípio no sistema internacional.

O objetivo geral do trabalho consiste em discutir as dinâmicas de poder que permeiam as reivindicações de autodeterminação, analisando a política externa dos Estados Unidos voltada às situações do Kosovo e da Chechênia. Para tanto, examinam-se, inicialmente, os fundamentos históricos e jurídicos do direito à autodeterminação no âmbito do Direito Internacional, compreendendo-o não apenas como princípio normativo, mas como objeto de disputas políticas. Em seguida, são discutidos os elementos estratégicos e geopolíticos que orientaram

o posicionamento norte-americano em cada um dos contextos. Por fim, pelo contraste entre as respostas estadunidenses aos contextos checheno e kosovar, problematiza-se o caráter supostamente universal do direito à autodeterminação.

A pesquisa adota uma abordagem metodológica de caráter analítico-interpretativo, fundamentada predominantemente em análise bibliográfica e documental. Ressalta-se que o propósito do trabalho não é realizar um estudo comparativo, mas desenvolver uma estratégia analítica que permita a compreensão da variação na resposta estatal norte-americana face a dois contextos empíricos que apresentam similaridades estruturais, ensejando as reflexões sobre o direito à autodeterminação. Assim, em primeira instância, foi realizada uma análise documental dos mecanismos internacionais que conformaram o direito à autodeterminação, com o propósito de compreender seus fundamentos normativos e sua evolução histórica no sistema internacional. Essa etapa permite situar o princípio não apenas como categoria jurídica formal, mas como objeto de disputas políticas e interpretações divergentes. As demais seções, com maior ou menor ênfase, baseiam-se, a depender da necessidade, em revisão ou análise bibliográfica e, suplementarmente, documental, de modo a se discutir os respectivos contextos de reivindicações por autodeterminação do Kosovo e da Chechênia, os pilares analíticos da vertente neorrealista defensiva, lançando mão de autores clássicos, como Waltz (1979), Walt (1987) e Posen (1984), e as reflexões críticas a partir de autores como Anghie (2006; 2013), Blaney (2020), Weller (2005) e outros.

A fim de cumprir com o objetivo geral, à parte de introdução e considerações finais, este trabalho está estruturado em três seções. A segunda seção destina-se a apresentar um panorama histórico sobre a codificação do direito à autodeterminação, juntamente com a revisão da literatura pertinente. A terceira seção se dedica a uma breve análise das situações de Kosovo e Chechênia em suas demandas por autodeterminação, bem como à discussão, pela lente do neorrealismo defensivo, do distinto posicionamento da política externa dos Estados Unidos quanto a esses processos. Finalmente, na seção quatro, apresenta-se uma reflexão crítica, fundada em contribuições da literatura pós-colonial em Relações Internacionais, a fim de discutir como as dinâmicas de poder evidenciadas pela análise dos contextos kosovar e checheno ajudam a problematizar o caráter supostamente universal do direito à autodeterminação.

O DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO

Com raízes históricas e políticas que antecedem sua positivação formal, a emergência do direito à autodeterminação está profundamente vinculada ao desenvolvimento do nacionalismo moderno e à consolidação do Estado-nação como forma predominante de organização política no sistema internacional. Antes de figurar em tratados e resoluções, a autodeterminação constituiu-se como reivindicação política associada a lutas por soberania,

reconhecimento e reorganização territorial, inserindo-se em disputas de poder tanto internas quanto internacionais. Compreender este princípio, portanto, exige situá-lo no contexto histórico das transformações que moldaram a ordem internacional moderna (Rezende Landim; Mattar Nasser, 2025).

Ian Brownlie (1970) afirma que, embora complexo, é possível traçar critérios relevantes para a autodeterminação que podem figurar em combinação, como raça, nacionalidade, etnia e até mesmo inspirações filosóficas, como a equidade entre os homens, o contrato social e a racionalidade humana, com a capacidade e o direito de escolha. O autor aponta elementos históricos que contribuíram para a emergência desse direito muito antes da Conferência das Nações Unidas, como a Revolução Americana, que, embora não o tenha proclamado em termos explícitos, sumarizou as ideias, em sua Declaração de Independência, de 1776, de direitos inalienáveis, sendo direito do povo alterar ou abolir e instituir um novo governo, quando o vigente não cumpre seu papel em garantí-los. Outra influência decorreu da Revolução Francesa, que tinha o princípio da libertação nacional como algo expressamente formulado e propagado. Além disso, Stalin também discutiu a questão, em 1912, defendendo a ideia de autodeterminação e de que esta implicaria na capacidade de uma nação de se organizar conforme sua vontade (Brownlie, 1970).

Ademais, no que tange à sua positivação, sabe-se que Woodrow Wilson, que, além de presidente, foi professor e acadêmico na área da ciência política, com seus "14 Pontos", contribuiu para a construção deste direito no âmbito das Relações Internacionais. Seu entendimento e concepção de autodeterminação estavam intrinsecamente ligados à existência de um governo autêntico e transparente, representado por uma democracia liberal e participativa, sendo, assim, o único capaz de oferecer a um povo a oportunidade de escolher um governo e controlá-lo. O Estado tinha por objetivo atender às vontades, direitos e interesses da população (de Oliveira, 2020). Nesse sentido, em seu quinto ponto, Wilson sustentou que:

> V. Um ajuste livre, de mente aberta e absolutamente imparcial de todas as reivindicações coloniais, com base em uma estrita observância do princípio de que, ao determinar todas essas questões de soberania, os interesses das populações envolvidas devem ter igual peso com as reivindicações equitativas do governo cujo título deve ser determinado (Milestone Documents, 2022, tradução própria[1]).

1 "V. A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based on a strict observance of the principle that, in determining all such questions of sovereignty, the interests of the populations concerned should have equal weight with the equitable claims of the government whose title is to be determined" no original.

Contudo, foi em uma conjuntura internacional marcada pelas consequências do pós-Segunda Guerra Mundial que o direito à autodeterminação adquiriu novos contornos, iniciando a segunda fase de sua evolução ao ganhar maior destaque em âmbito global, o que culminou em sua positivação a partir da entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, em outubro de 1945. O documento aponta como um dos propósitos da Organização: "Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas adequadas para reforçar a paz universal" (United Nations, 1945, p.3), e estabelece que "a organização baseia-se no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros" (United Nations, 1945, p.3). Outro ponto importante da Carta refere-se ao Capítulo XI, o qual impôs aos membros das Nações Unidas que administrassem territórios coloniais a obrigação de neles desenvolver progressivamente o autogoverno, levando em consideração as aspirações políticas dos povos locais (Silva; Boff, 2017, p. 73).

Seguiu-se, então, um período, principalmente entre as décadas de 1950 e 1960, marcado pelo processo de descolonização afro-asiática e o declínio da administração colonial das grandes potências europeias, especialmente Grã-Bretanha e França. Como consequência de tal movimentação, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou previsões que pudessem esclarecer o conteúdo da Carta a respeito da autodeterminação dos povos, de modo a complementar os dispositivos já estabelecidos, o que foi feito em forma de Resoluções (Ary, 2009; Biazi, 2015). Uma das maiores contribuições, nesse sentido, que forneceu as linhas gerais do debate, veio da Resolução 1514 (XV) de 14 de dezembro de 1960, conhecida como Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais (Biazi, 2015), na qual declarava-se, entre outros, que:

> 2. Todos os povos têm o direito à autodeterminação; em virtude deste direito, podem determinar livremente o seu estatuto político e prosseguir livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural [...] (Nações Unidas, 1960, p.2).

Por fim, outro documento importante que contribuiu para a fundamentação jurídica-legal do direito à autodeterminação foi o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Biazi, 2015). Adotado pela Resolução XXI da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, prevê em seu primeiro artigo que:

> § 1. Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.
> §2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princí-

> pio do proveito mútuo e do Direito Internacional. Em caso algum poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência (Organização dos Estados Americanos, 1966).

Entende-se, portanto, como direito à autodeterminação a garantia que permite a um povo ou nação decidir livremente seu *status* político e seu caminho de desenvolvimento econômico, social e cultural. Declarações e mecanismos internacionais, como os supracitados, colaboraram para a consolidação do princípio na esfera internacional, sendo seu suporte jurídico, atestando que o mesmo não se trata de mera concepção política (Ary, 2009). Contudo, a discrepância entre identidades nacionais e delimitações estatais alimentou reivindicações secessionistas e irredentistas, frequentemente percebidas como ameaças à estabilidade internacional. Tais movimentos passaram a ser associados ao risco de fragmentação territorial e à instabilidade sistêmica, desafiando o princípio da integridade territorial e o equilíbrio de poder estabelecido (Ary, 2009; Keitner, 2000).

A consolidação normativa do princípio não eliminou a tensão entre autodeterminação e integridade territorial (Biazi, 2015). A soberania estatal permaneceu como fundamento estruturante da ordem internacional, de modo que a aplicação do princípio continuou condicionada às dinâmicas de poder e aos interesses das grandes potências (Ary, 2009; Girvin, 2022). A história da autodeterminação revela, portanto, uma permanente oscilação entre sua afirmação como direito universal e sua instrumentalização seletiva no interior de disputas geopolíticas, subordinada a interesses estratégicos e utilizada tanto para legitimar projetos nacionais quanto para preservar o *status quo* (Biazi, 2015; Ary, 2009; Rezende Landim; Mattar Nasser, 2025). Isso fica evidente na forma como potências como os Estados Unidos se posicionam de maneira divergente em situações como as analisadas neste trabalho: apoiando-o quando favorece a expansão de sua influência (como no Kosovo) ou silenciando para preservar relações estratégicas com outros atores centrais (como no caso da Chechênia perante a Rússia).

Ao se observar o posicionamento do governo de Washington no decorrer das Guerras Chechenas, como será debatido, os Estados Unidos não prestaram apoio ativo ou interveniente nos conflitos, visando à manutenção de uma relação estável com a Rússia, devido à sua importância estratégica, pautada em seu apoio à luta contra o terrorismo e o controle de recursos energéticos (Goldman; Nichol, 1995; McFaul, 2003). Em contrapartida, referente à questão Kosovar, nos anos de 1998 e 1999, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), liderada primordialmente pelos Estados Unidos, teve atuação fundamental para resolução do conflito, incitando questionamentos quanto aos interesses norte-americanos envolvidos neste contexto (Nogueira, 2000) e contribuindo para fomentar reflexão sobre como a intervenção da OTAN serviu enquanto instrumento para a política do governo estadunidense (Bellini, 2012; Office of The Historian, 2024; U.S Department of State, 2021). Essas ponderações, como se discutirá nas seções adiante, enfatizam a relevância das dinâmicas de poder na efetivação de preceitos do direito internacional.

NEORREALISMO DEFENSIVO E A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA: CHECHÊNIA E KOSOVO

Nesta seção, tem-se por objetivo examinar as reivindicações à autodeterminação na Chechênia e no Kosovo e analisar a forma como os Estados Unidos responderam a ambos os casos. Para tanto, o texto está estruturado em três subseções. As duas primeiras apresentam uma contextualização histórica dos conflitos checheno e kosovar, destacando os principais acontecimentos políticos e militares que moldaram as demandas separatistas, a dinâmica regional em cada contexto, traçando-se os parâmetros de suas demandas por autodeterminação. Na subseção final, delineiam-se os pressupostos da perspectiva neorrealista defensiva, por meio dos quais se desenvolve uma análise do posicionamento adotado pelos Estados Unidos diante das reivindicações de Chechênia e Kosovo. Por essa lente, busca-se analisar os fatores que explicam a divergência entre as respostas norte-americanas nas duas situações.

Considerações sobre o movimento separatista checheno

A relação entre a Rússia e a Chechênia é marcada pela complexidade, devido, especialmente, à histórica diversidade étnica e cultural entre ambas. Este fator é frequentemente instrumentalizado por elites políticas em função de interesses estratégicos e disputas por poder, tornando-se, assim, fonte de um constante estado de conflito e volatilidade. O Cáucaso, região de importância geopolítica e econômica, é estrategicamente controlado pelo governo russo, que busca manter sua influência sobre territórios como a Chechênia, onde a população majoritariamente muçulmana reivindica autodeterminação (Williams, 2001). No início da década de 1990, após o colapso da União Soviética, o Congresso Nacional do Povo Checheno declarou independência, fundamentando o movimento separatista em reivindicações socioculturais e políticas de caráter secular. O então presidente Boris Yeltsin, no entanto, rejeitou a iniciativa, argumentando que a Chechênia permanecia uma república autônoma integrante da Rússia (Cayias, 2012; Williams, 2001).

É perceptível que essas reivindicações de Dudayev eram vistas por Yeltsin como uma afronta, como uma ameaça à segurança e à integridade da nação russa, o influenciando a articular-se com os militares para traçar ofensivas contra o país vizinho, a fim de incorporá-lo novamente aos seus domínios (Cayias, 2012; Ibragimovich, 2016). Com o crescente acúmulo de tensões entre os governos, o Kremlin iniciou seu ataque em setembro de 1994, dando início ao que ficou conhecido como a Primeira Guerra Chechena. O conflito durou até 1996 e resultou na morte de milhares de civis. Seu fim simbolizou a derrota russa, que, ao falhar em ganhar controle sobre o território, cedeu à Chechênia uma independência de fato, que foi positivada, também, em maio de 1996, por meio de um cessar-fogo assinado entre Yeltsin e os separatistas (Cayias, 2012; Ibragimovich, 2016; Williams, 2001).

Contudo, em outubro de 1999, a República russa do Daguestão foi invadida por militantes chechenos que buscavam apoiar um movimento separatista local. Tal contexto, somado aos inúmeros atentados às cidades russas no mesmo ano, serviu como justificativa para a intervenção militar do governo de Yeltsin (seu sucessor, Vladimir Putin, ao assumir o poder em 2000, deu continuidade às ações contra o movimento separatista). Assim, a Segunda Guerra Chechena, também conhecida como Guerra no Norte do Cáucaso, assumiu proporções enormes, com milhares de mortes e cidades arruinadas. Seu fim, em 2009, foi marcado pelo declínio da insurgência e pela instalação de Ramzan Kadyrov como líder pró-Kremlin na Chechênia, simbolizando, portanto, a vitória russa (Cayias, 2012; Ibragimovich, 2016).

Considerações sobre o movimento separatista kosovar

Para compreender o movimento separatista envolvendo o Kosovo, é fundamental situá-lo em seu contexto histórico e nos processos políticos que moldaram a formação da região. Com o término da Primeira Guerra Mundial e o colapso do Império Austro-Húngaro, as potências internacionais incentivaram a formação de um Estado unificado que congregasse os povos eslavos do sul, resultando, em 1918, na criação do Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos. Essa nova configuração político-territorial não deve ser compreendida como mera imposição de uma convivência entre grupos naturalmente antagonistas, mas como um arranjo estatal complexo, marcado por diferentes projetos políticos, disputas institucionais e assimetrias de poder entre suas elites. Assim como o conflito visto anteriormente, as diferenças étnicas, culturais e religiosas foram elementos progressivamente mobilizados por atores políticos ao longo do tempo, em função de interesses estratégicos, disputas por poder e redefinições do próprio Estado. Desse modo, as tensões que emergiram na região devem ser compreendidas como resultado de processos históricos e políticos específicos, e não como expressão direta ou inevitável de identidades pré-existentes (Britannica, 2008; Rossi, 2002).

Após a Segunda Guerra Mundial, com a derrota do fascismo, em 1945, os Partisans, guerrilha comunista de sindicalistas iugoslavos, sob o comando de Tito, alcançaram o poder, retomando o projeto de uma Iugoslávia e constituindo a República Federativa Socialista da Iugoslávia, composta por seis repúblicas: Eslovênia, Croácia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro, Macedônia e Sérvia. O período que se seguiu registra um crescimento econômico, marcado pelas liberalizações políticas, estabilidade e unidade, sob o regime socialista próprio de Tito, conhecido como socialismo de autogestão, e por sua política de não alinhamento (Mello; Bercovici, 1994). Com a aprovação da Constituição Iugoslava em 1974, Kosovo ganhou o *status* de Província Autônoma Socialista dentro da Sérvia. Essa autonomia ultrapassava uma dimensão meramente administrativa, aproximando-se, na prática, de uma condição quase republicana, na medida em que o território possuía representação própria na presidência coletiva da federação, assento no parlamento federal e prerrogativas institucionais ampliadas, como a gestão

de instrumentos financeiros próprios. Se, por um lado, tal configuração era percebida por setores albaneses como um avanço em direção à autodeterminação, por outro, foi interpretada por elites sérvias como um processo de fragmentação interna que enfraquecia a Sérvia no interior da federação (Qeriqi, 2025; Weller, 2005).

Nesse contexto, as tensões entre sérvios e albaneses étnicos no Kosovo se intensificaram, sobretudo a partir da década de 1980. Embora o conflito envolvesse clivagens étnicas e religiosas, tais elementos não constituem, por si sós, sua causa, sendo mobilizados politicamente por diferentes atores ao longo de processos históricos específicos, em função de interesses estratégicos e disputas por poder. A politização dessas tensões foi catalisada, por exemplo, pela difusão do Memorando da Academia Sérvia de Ciências e Artes (SANU), em 1986, que enquadrava a situação dos sérvios – especialmente no Kosovo – como uma questão de sobrevivência nacional, contribuindo para a construção de uma narrativa de ameaça (Qeriqi, 2025). Concomitantemente, no final da década de 1980, Slobodan Milošević assumiu o poder, pautado em uma onda de nacionalismo sérvio, e, em 1989, revogou a autonomia do Kosovo, colocando-o sob controle direto de Belgrado. Embora tenha implementado uma constituição que garantia um sistema multipartidário, liberdade de expressão e direitos humanos básicos, tais garantias não aconteciam na prática (Britannica, 2008; Rossi, 2002).

A primeira declaração de independência do Kosovo aconteceu em 1991. Este movimento não foi um evento isolado, mas uma reação política direta à revogação violenta da autonomia kosovar em 1989 por Slobodan Milošević, processo que mergulhou a região em um estado de incerteza e insegurança (Brovina; Gashi, 2024; Qeriqi, 2025). Naquela conjuntura de dissolução da Iugoslávia, a política externa dos EUA foi orientada por uma lógica de estabilidade sistêmica, priorizando a manutenção da ordem para evitar o que a literatura descreve como balkanização: a fragmentação em múltiplos estados pequenos e economicamente inviáveis que poderiam gerar desordem internacional (Wellman, 2005). Esse pragmatismo ficou selado no discurso de Bush, no qual ele alertou contra o 'nacionalismo suicida', sinalizando que Washington não validaria qualquer reivindicação de autodeterminação que ameaçasse o equilíbrio de poder global (Stent, 2014). Em 1997, contudo, o Exército de Libertação do Kosovo (ELK) recorreu a táticas de guerrilha e ações violentas para buscar a independência da região. Em resposta, Milošević lançou uma ofensiva policial e militar contra o ELK, resultando em atrocidades em larga escala contra civis. O agravamento do conflito levou à intervenção da OTAN em 1999 e à instauração de uma administração provisória da ONU no Kosovo. Em 10 de junho do mesmo ano, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução 1244, que encerrou a governança de Belgrado sobre o território e o colocou sob administração da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) (Office of the Historian, 2024; Rossi, 2002).

CC BY NC SA

Iniciou-se, então, um lento e gradual processo de consolidação da democracia no Kosovo, sob administração internacional. As autoridades da nação balcânica decidiram declarar a independência no início de 2008, como parte de um processo estreitamente coordenado com a comunidade internacional, com aprovação de uma nova constituição em abril do mesmo ano, que entrou em vigor em 15 de junho. A Declaração foi reconhecida por vários países, inclusive pelos Estados Unidos. Aqui, a oscilação entre reserva diplomática no início da década de 1990 e apoio ativo à independência no final dos anos 2000 fica evidente, sugerindo que o princípio da autodeterminação não operou como compromisso normativo constante. Além disso, a independência kosovar não é unanimemente reconhecida e tal dinâmica fomenta uma tensão diplomática sobre a questão, permanecendo fator de influência na dinâmica política e social da região (Boyer, 2018; Office of the Historian, 2024).

Os divergentes posicionamentos dos Estados Unidos à luz do neorrealismo defensivo

Levando em conta a discussão precedente acerca do direito à autodeterminação e da contextualização histórica de ambos os movimentos separatistas, esta subseção apresenta a análise da política externa dos Estados Unidos relativa aos casos do Kosovo e da Chechênia a partir da lente do neorrealismo defensivo, considerando seus objetivos e interesses, bem como a interação com outros agentes e as dinâmicas estratégicas do cenário internacional (Figueira, 2011). Com isso em vista, deixa-se claro, desde já, o conceito de política externa. Segundo Marcel Merle (1990, p. 260), pode ser definida como "um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar para o serviço o máximo de fatores disponíveis tanto no ambiente interno como no ambiente externo". Por conseguinte, reitera-se que este trabalho não pretende realizar uma análise da formulação da política externa, mas sim tomá-la como pronta.

Ademais, no que diz respeito ao neorrealismo, sabe-se que tal corrente teórica parte do princípio de que o sistema internacional é anárquico, ou seja, possui uma estrutura na qual não existe uma autoridade central que possa impor regras e resolver disputas, e, sendo esse o princípio ordenador das relações internacionais, exerceria uma forte influência sobre o comportamento dos Estados (Waltz, 1979). A anarquia, portanto, é tomada como motivo fundamental para compreensão dos conflitos existentes no sistema internacional e a responsável por constranger, delimitar e orientar a ação dos países (Santos, 2012). Contudo, essa premissa estrutural permite duas interpretações distintas: enquanto o realismo ofensivo sustenta que a escassez de segurança compele os Estados à maximização do poder e à busca pela hegemonia como única garantia de sobrevivência, o neorrealismo defensivo, vertente aqui adotada, argumenta que a anarquia incentiva os Estados a adotarem políticas moderadas e reservadas para atingir a segurança (Lobell, 2017).

Nessa perspectiva, definidos enquanto atores de caráter unitário, racional e egoísta, os Estados operariam de forma a priorizar seu interesse nacional, caracterizado como a busca pela maximização da segurança e a manutenção de sua posição relativa no equilíbrio de poder, a fim de assegurar a própria sobrevivência. A vantagem analítica, portanto, desta abordagem reside em sua capacidade de não só captar comportamentos de prudência estratégica e aversão ao risco mas também explicar aqueles de retenção e seletividade: para os realistas defensivos, o acúmulo excessivo de poder é contraproducente, pois desperta o dilema de segurança e provoca reações de balanceamento por outros atores, o que acaba por diminuir a segurança real da unidade que buscou a expansão (Lobell, 2017; Waltz, 1979). É esse imperativo que orienta os cálculos estratégicos e a busca por capacidades materiais, definindo o poder não como um fim, mas como um conceito relacional e estrutural. Centrado justamente na capacidade do Estado de atuar neste ambiente anárquico e competitivo, o poder torna-se um meio indispensável para a sobrevivência e manutenção de sua posição relativa no sistema internacional (Santos, 2012).

Como consequência da busca por segurança, os Estados tendem a balancear concentrações excessivas de poder (Lobell, 2017). Nesse viés, Waltz (1979) argumenta que o equilíbrio de poder emerge como mecanismo estrutural decorrente da condição anárquica, referindo-se, desse modo, à distribuição relativa de capacidades materiais no sistema (Waltz, 1979), levando os Estados a avaliar continuamente sua posição comparativa frente aos demais, seja por meio do fortalecimento interno (*internal balancing*), seja pela formação de alianças (*external balancing*) (Lobell, 2017; Waltz, 1979). Embora a distribuição de capacidades materiais seja o pilar central da dinâmica sistêmica no neorrealismo defensivo, Walt (1987) introduz um refinamento analítico crucial com a teoria do balanceamento de ameaças (*balance of threat*), argumentando que o comportamento do equilíbrio dos Estados não é disparado apenas pelo poder bruto, mas pela percepção de uma ameaça iminente à sua segurança. Ainda assim, vale ressaltar que, como será discutido na seção seguinte, embora a abordagem neorrealista defensiva ofereça ferramentas analíticas importantes, ela não esgota a complexidade do fenômeno, ao deixar em segundo plano dimensões normativas, discursivas e histórico-identitárias.

À vista disso, verifica-se que, de forma geral, os Estados Unidos não tomaram uma posição ativa ou interveniente nos conflitos chechenos, mantendo uma abordagem que visava equilibrar críticas sobre os direitos humanos com a manutenção de uma relação estável com o Kremlin (McFaul, 2003). Durante a Primeira Guerra Chechena (1994-1996), o presidente Bill Clinton (1993-2001), considerando a possibilidade de uma nova e mais sólida parceira para trocas comerciais, bem como o fim da contestação ao seu sistema ideológico e político, acreditava que os Estados Unidos tinham um interesse não só econômico, mas também de segurança nacional ao promover a transformação da Rússia (Goldman; Nichol, 1995). Nesse contexto, a política externa estadunidense buscava apoiar o processo de transformação política e econômica conduzido por Boris Yeltsin, visto em Washington como um parceiro fun-

damental para a integração da Rússia às instituições internacionais e à economia de mercado (Goldman; Nichol, 1995).

A cooperação com Moscou era considerada essencial para evitar um colapso desordenado da Federação Russa, cenário que poderia gerar instabilidade regional e comprometer o equilíbrio de poder no espaço euroasiático. Preocupações como a "hemorragia nuclear", após 1991, com a existência de milhares de ogivas espalhadas por um território em fragmentação, representavam uma ameaça existencial à segurança nacional estadunidense. A "centralização do poder" surgia, portanto, do ponto de vista ianque, para garantir que apenas um ator detivesse o controle do arsenal. Os EUA trabalharam para que a Rússia fosse a única herdeira nuclear da URSS, incentivando a desnuclearização de Belarus, Cazaquistão e Ucrânia. Assim, preservar a soberania russa sobre regiões como a Chechênia era um cálculo para evitar o surgimento de vácuos de poder perigosos, uma vez que a fragmentação da Federação Russa poderia resultar no extravio de armas de destruição em massa para atores não estatais ou Estados rivais.

Nesse sentido, iniciativas como a aprovação, em 1995, de um empréstimo de US$ 6,8 bilhões do Fundo Monetário Internacional destinado a apoiar as reformas econômicas russas e a inclusão da Rússia no G-8 em 1997 simbolizam o esforço de Washington para consolidar essa parceria estratégica (Bowker, 2005; Stent, 2014). Outro ponto fundamental diz respeito ao fluxo energético. A estabilidade no Cáucaso e na Ásia Central era fundamental para garantir a exploração e o trânsito de petróleo e gás. Desse modo, Washington buscou equilibrar o apoio a novos corredores energéticos que ignoravam a Rússia com a necessidade de não alienar Moscou a ponto de provocar retaliações que comprometessem o suprimento global. Em suma, a estabilidade regional defendida pelos EUA não visava a autodeterminação dos povos como um valor absoluto, mas sim a manutenção da balança de poder. Na Chechênia, portanto, o risco de confrontar uma potência nuclear e desestabilizar o sistema euro-asiático levou Washington a optar pela preservação do *status quo* russo (Stent, 2014). Contudo, embora a Primeira Guerra da Chechênia tenha provocado gravíssimo dano à imagem de Yeltsin nos Estados Unidos, e, consequentemente, colocado em risco a política e os objetivos pretendidos por Clinton, a administração de Washington não simpatizava com a causa separatista chechena, alegando que a questão se enquadrava enquanto um problema doméstico, o qual deveria ser respeitado, considerando a integridade territorial e a soberania russa sobre a região (Goldman; Nichol, 1995; McFaul, 2003).

Nesse caso, tem-se a abertura para, tendo-se discutido o papel da anarquia na formação do comportamento dos atores e, consequentemente, na definição do interesse nacional, elucidar a interpretação adotada aqui acerca da noção de cálculos estratégicos. Tal concepção pode ser compreendida enquanto um processo racional pelo qual os Estados avaliam seus interesses, capacidades e possíveis ações no sistema internacional anárquico, a fim de maximizar sua segurança e preservar sua sobrevivência em um ambiente competitivo (Selis, 2011).

CC BY NC SA

Fatores como as intenções, a capacidade material e a posição geográfica do outro, bem como a avaliação de ganhos e perdas diplomáticas e estratégicas de longo prazo são considerados neste cálculo (Lundborg, 2018; Boyer, 2018). Esta dinâmica tende a influenciar as possibilidades de cooperação e aliança, fomentando a competição e a desconfiança, uma vez que o acúmulo de poder de um ator pode ser interpretado como uma redução da segurança dos demais, contribuindo para a percepção do "outro" enquanto uma ameaça (Herz, 1997).

Considerando-se o exposto, outro ponto importante diz respeito ao Acordo de Cessar-Fogo, de agosto de 1996, e, posteriormente, de Paz, em novembro do mesmo ano, que representaram o fim da Primeira Guerra Chechena. No entanto, em setembro de 1999, uma série de atentados contra prédios residenciais em cidades russas — incluindo Moscou — marcou uma inflexão no conflito, ampliando a percepção de ameaça e contribuindo para o agravamento da situação de segurança interna, considerando que o regime de Dudaev na Chechênia já era visto pelo governo russo como um risco à segurança devido ao alto índice de criminalidade e ao tráfico de drogas e armas, transformando a região em um "porto seguro" para criminosos, o que contribuiu para o agravamento da situação de segurança interna. (Smith, 2014). A partir de tal conjuntura, o governo de Putin passou a enquadrar o conflito na Chechênia não mais como uma guerra de natureza predominantemente civil, mas como parte de uma luta mais ampla contra o terrorismo internacional, legitimando o uso maciço de força militar perante a opinião pública. (Goldman; Nichol, 1995; McFaul, 2003; Smith, 2014).

Esse enquadramento do conflito checheno encontrou terreno favorável na política externa estadunidense no início dos anos 2000. A transição da administração Clinton para o governo de George W. Bush coincidiu com a intensificação da cooperação entre Washington e Moscou em matéria de segurança internacional. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, a convergência em torno da chamada "guerra ao terror" fortaleceu o alinhamento entre os dois governos, levando autoridades norte-americanas a adotar, em grande medida, a narrativa russa sobre o conflito checheno. Como resultado, a postura dos Estados Unidos manteve-se limitada e pouco interventiva, priorizando a preservação da cooperação estratégica com Moscou (Goldman; Nichol, 1995; McFaul, 2003). Essa orientação é ilustrada em uma Declaração perante a Comissão sobre Segurança e Cooperação na Europa, no ano de 2002, por Steven Pifer, subsecretário adjunto para os assuntos europeus e eurasianos:

> A Rússia está cooperando conosco na guerra contra o terrorismo e estamos embarcados na construção de um novo relacionamento bilateral mais cooperativo. O presidente Putin deixou claro que vê uma parceria com os Estados Unidos e o Ocidente como o melhor caminho para a Rússia. O Presidente Bush deixou claro que a parceria com a Rússia é do nosso interesse.

> Em apenas duas semanas, os presidentes Bush e Putin se reunirão em Moscou para discutir como fortalecer ainda mais as relações entre os dois países. [...] Como parte desse novo relacionamento, no entanto, permanecem questões sobre as quais discordamos. A Chechênia é uma dessas questões, e é uma questão que levantamos regularmente e abertamente com os russos (U.S. Department of State, 2002, tradução própria[2])

Foi com tal política em mente, portanto, que o governo de Washington guiou seu posicionamento com relação ao conflito em seus anos subsequentes, até meados de 2009, quando a Rússia declarou o fim oficial da "contrainsurgência". Pode-se refletir como a sua postura moderada, de neutralidade e não intervenção refletia os cálculos estratégicos norte-americanos orientados pela preservação de relações cooperativas com a Rússia e pela prioridade atribuída à estabilidade sistêmica. Apoiar a reivindicação chechena ofereceria poucos ganhos estratégicos imediatos e poderia gerar custos diplomáticos elevados em relação a um ator considerado central para a segurança internacional e para o equilíbrio de poder no espaço euroasiático.

Contudo, de maneira distinta, no que tange à política externa estadunidense e a questão kosovar, percebe-se um posicionamento mais incisivo, direto e parcial do governo dos Estados Unidos na defesa da reivindicação do Kosovo por autodeterminação. A partir do final da década de 1990, o agravamento da repressão sérvia contra a população albanesa do Kosovo alterou significativamente a interpretação internacional do conflito. O governo sérvio, liderado por Slobodan Milošević, lançou uma campanha repressiva violenta contra separatistas kosovares, incluindo massacres e limpeza étnica. Entretanto, mesmo com as tentativas de solução pacífica e diplomacia, as negociações falharam e as ofensivas de ambos os lados continuaram a ocorrer. Diante do fracasso das iniciativas diplomáticas e devido a uma combinação de fatores humanitários, geográficos e estratégicos que ameaçavam transbordar as fronteiras da ex-Iugoslávia, o conflito passou a ser percebido pelos Estados Unidos e por seus aliados como uma ameaça mais ampla à segurança e à estabilidade europeia. Fluxos de refugiados representavam um risco direto à estabilidade das fronteiras vizinhas e à segurança interna de aliados europeus vitais, que temiam o impacto social e econômico de acolher centenas de milhares de pessoas em curto espaço de tempo. Isso ameaçava, ainda, a infraestrutura energética, uma vez que a estabilidade dos Bálcãs é considerada indissociável da segurança energética europeia. O conflito colocava em risco corredores vitais de transporte de hidrocarbonetos, como o Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) e o Corredor de Gás do Sul (incluindo TANAP e TAP), que foram

2 "Russia is cooperating with us in the war on terrorism, and we are embarked on building a new, more cooperative bilateral relationship. President Putin has made clear that he sees a partnership with the United States and the West as the best course for Russia. President Bush has made clear that partnership with Russia is in our interest. In just two weeks, Presidents Bush and Putin will meet in Moscow to discuss how to further strengthen relations between our two countries.[...] As part of this new relationship, however, there remain issues on which we disagree. Chechnya is one of those issues, and it is an issue that we have raised regularly and candidly with the Russians" no original.

desenhados para garantir o suprimento europeu ignorando o território russo. Além disso, havia um temor sistêmico de que o sucesso de uma secessão unilateral pudesse gerar um efeito dominó, incentivando outros grupos minoritários na região a buscarem independência. Esse processo, conhecido como "Balcanização", resultaria na fragmentação de estados em múltiplas unidades pequenas, muitas vezes sem base econômica viável ou defesa militar adequada, o que prejudicaria a harmonia social interna e a ordem internacional geral (Bellini, 2012).

Foi nesse contexto que, pela primeira vez desde sua criação, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) agiu fora do previsto na sua constituição, que tinha como finalidade a defesa dos seus Estados-Membros. Em um sistema internacional do pós-Guerra Fria, e refletindo cálculos estratégicos relacionados à sua posição, os EUA viam a instabilidade regional como um teste para a credibilidade da OTAN. O fracasso em conter a crise nos Bálcãs comprometeria a reputação da aliança como garantidora da paz no continente e abriria vácuos de poder que poderiam ser preenchidos por rivais revisionistas, como a própria Rússia (Bellini, 2012).

Sob a perspectiva neorrealista defensiva, o episódio pode ser interpretado à luz de dinâmicas associadas ao equilíbrio de poder e à projeção de influência. Com o colapso da União Soviética, os Estados Unidos emergiram como a principal potência do sistema internacional, buscando consolidar sua liderança política e militar no espaço euro-atlântico. Nesse cenário, a crise kosovar ofereceu uma oportunidade para reafirmar a relevância da OTAN como instrumento central da arquitetura de segurança europeia e expandir a influência ocidental na região dos Bálcãs, historicamente marcada pela presença estratégica russa. Nesse sentido, a atuação da OTAN no Kosovo não apenas respondeu a uma crise regional específica, mas também reforçou sua função como instrumento de projeção de poder no espaço europeu (Bellini, 2012; Contrera, 2013). Mantê-la em território estrangeiro funcionaria enquanto um meio de conseguir acesso a parte das políticas internas dos países-membros, capacitando o governo norte-americano a moldar as políticas de defesa dos novos aliados, preenchendo o vácuo deixado pela desintegração iugoslava (Stent, 2014).

Ademais, do ponto de vista geopolítico, o controle dos Bálcãs é indissociável da segurança energética europeia: a estabilização da região sob a égide ocidental visa assegurar corredores vitais, como o Corredor de Gás do Sul (incluindo os projetos TANAP e TAP - Gasoduto Trans-Anatoliano e Gasoduto Trans-Adriático, respectivamente), desenhados para transportar hidrocarbonetos do Cáspio para o mercado europeu sem atravessar território russo (Boyer, 2018; Stent, 2014). Ao derrotar Milošević e apoiar o Kosovo, portanto, os EUA garantiriam não só um governo pró-Ocidente na região, enfraquecendo a influência russa, mas também seriam capazes de demonstrar poder e credibilidade, reduzindo a vulnerabilidade energética da Europa e consolidando a posição dos EUA como o 'equilibrador de última instância' no continente (Bellini, 2012; Contrera, 2013; Pereira, 2009).

Além disso, nesse mesmo viés de apoio aos valores e princípios ocidentais, na conjuntura atual, o reconhecimento célere da independência do Kosovo por Washington reflete a aplicação prática do excepcionalismo estadunidense (Stent, 2014). Ao destinar fundos aos setores de tecnologia e energia, bem como financiar programas de segurança e de desenvolvimento de estruturas, como o *Private Sector Leadership – Sustainable Workforce Development in Kosovo*, voltado ao desenvolvimento de competências no setor tecnológico e à integração do país às cadeias econômicas ocidentais, Washington transfere ao Kosovo um conjunto de privilégios e auxílios que, embora garanta a sobrevivência do Estado, o instrumentaliza como meio de contenção contra rivais regionais (Siraj; Bakare, 2022). Essa relação de dependência assimétrica consolida uma aliança na qual o país balcânico funciona como um nó tático na preservação da hegemonia ocidental, por meio da presença militar e econômica dos EUA na região, subordinando a plena autodeterminação aos cálculos de segurança do governo federal estadunidense e permitindo preencher vácuos de poder e balancear a ameaça representada pelas intenções revisionistas russas na periferia europeia (Stent, 2014; U.S. Department of State, 2021).

Diante do discutido, a análise desenvolvida a partir do neorrealismo defensivo permite compreender de forma consistente a lógica que orienta o comportamento das grandes potências no sistema internacional. Ao enfatizar a centralidade da anarquia, da busca por segurança e dos cálculos estratégicos, essa perspectiva evidencia como decisões de política externa refletem avaliações pragmáticas acerca do equilíbrio de poder e da preservação de interesses nacionais. Nesse sentido, a divergência entre as respostas norte-americanas às reivindicações de autodeterminação na Chechênia e no Kosovo pode ser interpretada como resultado de diferentes configurações estratégicas no contexto do pós-Guerra Fria. Contudo, embora essa abordagem contribua para explicar o comportamento estatal, ela não esgota o problema analítico colocado por este trabalho. A própria construção histórica e normativa do direito à autodeterminação, bem como sua aplicação seletiva na política internacional, suscitam questionamentos mais amplos sobre as relações de poder que moldam a interpretação de seus princípios jurídicos. Assim, adiante é trazida uma discussão crítica a partir das perspectivas pós-coloniais das Relações Internacionais, buscando problematizar o caráter aparentemente universal do direito à autodeterminação e evidenciar como sua efetivação permanece condicionada por dinâmicas de poder na ordem internacional.

UNIVERSALISMO, PODER E OS LIMITES DA AUTODETERMINAÇÃO

A leitura desenvolvida na seção anterior permite observar que a variação no posicionamento dos Estados Unidos diante dos casos do Kosovo e da Chechênia não se explica apenas por diferenças contextuais isoladas, mas por uma lógica de seletividade ancorada na percepção de ameaças e na preservação do equilíbrio de poder. Contudo, ao mesmo tempo em que

CC BY NC SA

essa análise evidencia a racionalidade estratégica subjacente às decisões estatais, ela também revela limites importantes da explicação neorrealista. Em particular, a forma como determinadas reivindicações são legitimadas ou deslegitimadas no sistema internacional – como no apoio à independência kosovar e na cautela frente ao caso checheno – aponta para a atuação de dimensões normativas, discursivas e histórico-identitárias que escapam a uma leitura estritamente sistêmica. É nesse ponto que a literatura pós-colonial oferece ferramentas analíticas relevantes para aprofundar a compreensão das dinâmicas de poder identificadas.

Diante disso, a análise desenvolvida nas seções anteriores permitiu notar que a seletividade observada na política externa das grandes potências diante de reivindicações de autodeterminação pode, de fato, ser compreendida, em grande medida, pela perspectiva neorrealista. Decisões relativas ao reconhecimento ou à rejeição de projetos secessionistas podem ser explicadas em vista dos cálculos estratégicos relacionados à distribuição de poder no sistema internacional e às percepções de ameaça associadas à estabilidade regional. Entretanto, limitar a explicação a tais cálculos implica ignorar que essas decisões são tomadas dentro de uma ordem internacional historicamente constituída, cujas categorias jurídicas e políticas – como soberania, igualdade entre Estados e autodeterminação – são frequentemente apresentadas como universais, embora tenham emergido em contextos históricos específicos. Assim, ainda que o neorrealismo defensivo ofereça instrumentos relevantes para compreender o comportamento estratégico dos Estados, uma reflexão crítica mais ampla permite observar que a própria estrutura normativa dentro da qual tais decisões são tomadas está profundamente marcada por relações históricas de poder. Esta seção, portanto, não tem como objetivo substituir a análise neorrealista, mas tensioná-la, evidenciando seus limites interpretativos quando confrontada com abordagens que enfatizam dimensões históricas, discursivas e hierárquicas do sistema internacional.

Como se discute a seguir, autores da chamada perspectiva pós-colonial das Relações Internacionais argumentam que narrativas dominantes sobre a formação da ordem internacional tendem a apresentar conceitos como soberania, igualdade jurídica e autodeterminação como produtos naturais da evolução do sistema europeu de Estados, posteriormente difundidos para o restante do mundo. Entretanto, isso frequentemente oculta as dinâmicas histórico-políticas na constituição dessas mesmas categorias. Iniciando-se pelo que argumenta Antony Anghie (2006), o direito internacional moderno não surgiu simplesmente como um conjunto de regras destinadas a regular relações entre entidades soberanas já estabelecidas, mas foi profundamente moldado pelo encontro colonial entre potências europeias e sociedades não europeias. Nesse processo, juristas e teóricos desenvolveram doutrinas destinadas a definir quais comunidades políticas poderiam ser reconhecidas como participantes legítimas da ordem internacional. A formação de conceitos centrais do direito internacional, como a própria construção do direito à autodeterminação e à soberania dos povos, esteve, portanto,

associada à criação de mecanismos jurídicos que permitiam simultaneamente incorporar determinadas entidades ao sistema e excluir outras, consideradas insuficientemente civilizadas para participar dele. Essa lógica de inclusão e exclusão ajuda a compreender por que, mesmo em um contexto contemporâneo formalmente regulado por normas universais, determinadas reivindicações – como a kosovar – são incorporadas à ordem internacional, enquanto outras – como a chechena – permanecem à margem ou são deslegitimadas

Essa dinâmica revela um paradoxo constitutivo da tradição jurídica internacional. Desde suas origens modernas, o direito internacional apresenta uma tensão persistente entre sua pretensão universal e seu enraizamento histórico em uma tradição intelectual específica, ligada ao pensamento jurídico e político europeu. Como observa Emmanuelle Jouannet (2007, p. 382, tradução nossa[3]), "o paradoxo básico no direito internacional significa que ele pode combinar uma fachada universalista com práticas discriminatórias e imperialistas". A ideia de um direito aplicável a toda a humanidade, fundamentado na razão comum a todos os povos, coexistiu historicamente com práticas que permitiram a expansão imperial europeia e a subordinação de diversas sociedades. Nesse sentido, o universalismo jurídico frequentemente funcionou como uma linguagem que naturalizava padrões específicos de organização política associados à experiência histórica europeia, projetando-os como modelos universais de legitimidade política e, consequentemente, atendendo aos interesses de Estados específicos. Esse padrão pode ser observado nos contextos analisados na seção anterior, em que a universalidade do princípio da autodeterminação convive com sua aplicação seletiva, conforme os interesses estratégicos e as dinâmicas de poder que permeiam cada contexto.

A expansão colonial desempenhou papel decisivo na consolidação dessa lógica. Como demonstram Anghie (2006) e Jouannet (2007), o direito internacional clássico operava por meio de distinções entre sociedades consideradas civilizadas e aquelas classificadas como atrasadas ou bárbaras, distinções que legitimavam a exclusão de diversas entidades políticas do estatuto pleno de soberania. Anghie (2006; 2013) descreve esse processo como uma "dinâmica da diferença": estabelece-se inicialmente uma distância entre sociedades consideradas civilizadas e aquelas vistas como deficientes, para então desenvolver doutrinas jurídicas destinadas a administrar, controlar ou incorporar esses territórios à ordem internacional. Desse modo, a universalidade proclamada pelo direito internacional coexistia com estruturas normativas que permitiam justificar práticas de dominação política e territorial à medida que autorizavam a intervenção, a tutela e a reorganização territorial de determinadas regiões, e assim, evidenciando como categorias aparentemente neutras estavam profundamente vinculadas às relações de poder que marcaram a expansão imperial europeia e a consolidação de esferas de influência. Nos casos do Kosovo e da Chechênia, essa lógica pode ser observada sob novas formas, uma

3 "The basic paradox within international law meant that it could combine a universalist façade with discriminatory and imperialistic practices" no original.

vez que a aplicação do princípio revela-se condicionada não apenas por argumentos jurídicos, mas pela forma como determinados territórios e atores estavam inseridos em relações mais amplas de poder, influência e controle geopolítico.

As reflexões críticas nas Relações Internacionais têm igualmente destacado como essas narrativas históricas continuam a moldar a compreensão contemporânea da política internacional. David Blaney (2020), em seu texto *Where, when and what is IR?*, argumenta que grande parte da teoria de Relações Internacionais tende a situar as origens da política internacional no sistema europeu de Estados, obscurecendo as múltiplas formas de organização política e interação existentes em outras regiões do mundo. Ao privilegiar o Estado soberano como unidade fundamental da política internacional, essas narrativas marginalizam as relações imperiais que desempenharam e continuam a desempenhar um papel relevante na ordem internacional moderna.

No plano discursivo, essas hierarquias também se manifestam por meio de sistemas de representação que estruturam a forma como diferentes sociedades são compreendidas na política internacional. Conforme discute Stuart Hall (1996), o discurso que opõe "o Ocidente" ao "resto" na formação do sistema internacional moderno constitui um poderoso mecanismo de produção de sentido, no qual valores como racionalidade, progresso e civilização são frequentemente associados ao Ocidente, enquanto outras sociedades são representadas como atrasadas ou deficientes. Tais representações não apenas estruturam formas de conhecimento, mas também influenciam práticas políticas concretas, moldando percepções sobre legitimidade, autoridade e intervenção. Assim, mesmo quando categorias explicitamente civilizacionais desaparecem do vocabulário jurídico internacional contemporâneo, estruturas semelhantes para legitimar ou deslegitimar ações podem continuar a operar sob novas formas discursivas e institucionais (Hall, 1996; Blaney, 2020).

Essa chave analítica é particularmente relevante para os casos analisados neste trabalho. Conforme discutido na seção anterior, a construção dessas narrativas esteve diretamente associada às formas pelas quais os conflitos foram enquadrados pela política externa norte-americana e por atores internacionais. Enquanto a reivindicação kosovar foi progressivamente enquadrada como legítima e compatível com a ordem internacional e com os valores ocidentais, sendo associada à proteção de direitos humanos e à estabilidade regional, a demanda chechena foi deslegitimada e inserida em narrativas de ameaça à estabilidade regional e terrorismo. Essa diferença não pode ser explicada apenas por variáveis sistêmicas, mas também pela forma como certos atores conseguem impor narrativas e enquadramentos normativos.

Essas considerações tornam-se particularmente relevantes quando se reflete acerca do funcionamento do princípio da autodeterminação no sistema internacional. Embora frequentemente apresentado como expressão do direito universal dos povos de determinar livremente seu status político, o desenvolvimento histórico da autodeterminação revela limites

significativos à sua aplicação prática. Como demonstra Weller (2005), a doutrina da autodeterminação foi estruturada a partir de uma tentativa de conciliar duas exigências frequentemente conflitantes: de um lado, a legitimidade política derivada da ideia de vontade popular; de outro, a necessidade de preservar a estabilidade do sistema internacional e a integridade territorial dos Estados existentes. Por conseguinte, o reconhecimento da autodeterminação externa foi historicamente circunscrito sobretudo ao contexto da descolonização. Segundo o autor, a doutrina da autodeterminação "é estabelecida como uma exceção à doutrina da unidade territorial (acima), mas a exceção é formulada de forma tão restrita que não se aplica a muitas (ou a quaisquer) situações de luta pela independência fora do contexto colonial" (Weller, 2005, p. 10, tradução nossa[4]). Essa limitação normativa ajuda a compreender por que, no caso da Chechênia, a reivindicação de autodeterminação foi predominantemente enquadrada como questão interna à Rússia, enquanto, no Kosovo, houve maior abertura para sua internacionalização.

Fora desse contexto específico, reivindicações semelhantes tendem a ser tratadas como desafios à estabilidade do sistema internacional. Movimentos secessionistas são frequentemente classificados como rebeliões internas, privados de reconhecimento jurídico e sujeitos à repressão por parte dos Estados aos quais pertencem (Weller 2005). Desse modo, o mesmo sistema internacional que afirma a autodeterminação como princípio normativo fundamental estabelece simultaneamente limites rigorosos para sua aplicação. O resultado é uma estrutura jurídica na qual a autodeterminação aparece como um direito universal, mas cuja efetivação depende de dinâmicas políticas específicas e, paralelamente, da disposição dos Estados em reconhecer determinadas reivindicações.

Nesse sentido, a seletividade observada em diferentes situações de reivindicação de autodeterminação, como evidenciado pelo contraste entre Kosovo e Chechênia, não pode ser compreendida apenas como resultado de inconsistências ocasionais na política internacional. Para além disso, reflete-se uma tensão mais profunda entre o universalismo proclamado pelas normas do direito internacional e as estruturas históricas de poder nas quais essas normas foram formuladas e continuam a operar. Embora princípios como soberania e autodeterminação sejam frequentemente apresentados como universais, sua aplicação concreta permanece profundamente condicionada por relações políticas e estratégicas que estruturam o sistema internacional contemporâneo.

À luz dessas considerações, os diferentes tratamentos dispensados às reivindicações de autodeterminação no Kosovo e na Chechênia não podem ser compreendidos somente como resultados de decisões estratégicas tomadas por grandes potências em contextos específicos. Devem ser vistos, também, como expressões de tensões mais amplas que atravessam a própria

4 "[...] is established as an exception to the doctrine of territorial unity (above) but the exception is framed so narrowly that it does not apply to many (or any) situations of struggle for independence outside the colonial context" no original.

ordem internacional contemporânea. As situações analisadas ao longo deste artigo indicam que, embora o princípio da autodeterminação seja frequentemente apresentado como elemento universal do direito internacional, sua operacionalização permanece profundamente condicionada por disputas de legitimidade, interpretações jurídicas concorrentes e, sobretudo, pelas configurações de poder nas quais essas reivindicações se inserem. Como demonstrado ao longo da seção 3, os episódios envolvendo Chechênia e Kosovo permitem tornar visível como a aplicação desse princípio permanece indissociável das dinâmicas políticas que estruturam o sistema internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autodeterminação dos povos é um princípio fundamental das Relações Internacionais, consagrado em tratados como a Carta da ONU (1945) e a Declaração sobre a Concessão de Independência aos Povos Coloniais (1960). No entanto, sua aplicação não está isenta de parcialidades. Nesse sentido, o presente estudo buscou analisar de que forma uma leitura neorrealista da política externa dos Estados Unidos em relação às reivindicações de autodeterminação no Kosovo e na Chechênia contribui para explicar o comportamento estatal e, simultaneamente, evidencia as dinâmicas de poder que permeiam a aplicação desse princípio no sistema internacional. Embora tanto a causa chechena quanto a kosovar reivindicassem o direito à autodeterminação, a comunidade internacional, e, especialmente neste estudo, o governo dos Estados Unidos, respondeu de maneira distinta a cada caso, evidenciando a seletividade na aplicação desse princípio. Como discutido na segunda seção, o direito à autodeterminação estabelece que toda nação tem o direito de decidir livremente seu status político, sem interferência externa. Contudo, esse princípio frequentemente entra em conflito com outro fundamental do direito internacional: o princípio da integridade territorial, que protege os Estados contra fragmentações unilaterais. Assim, enquanto o direito em questão foi amplamente aplicado a processos de descolonização no século XX, sua interpretação em contextos pós-coloniais tornou-se mais ambígua, sendo influenciada por interesses estratégicos das grandes potências (Silva; Boff, 2017; Weller, 2005).

Nos contextos checheno e kosovar, essa ambiguidade na aplicação do direito à autodeterminação ficou evidente, pois, apesar das semelhanças entre os movimentos separatistas, suas trajetórias foram profundamente influenciadas pelas dinâmicas de poder no sistema internacional. Como discorrido ao longo da seção três, tanto a Chechênia quanto o Kosovo possuíam identidades culturais, religiosas e históricas distintas que foram mobilizadas ao longo do tempo em suas reivindicações de autodeterminação. A Chechênia, com sua maioria muçulmana sunita e uma longa tradição de resistência ao domínio russo desde o período czarista, tentou se tornar independente após o colapso da União Soviética, declarando

sua soberania em 1991. A Rússia, no entanto, rejeitou categoricamente a perda da região, alegando ser essencial para a manutenção de sua integridade territorial e para a prevenção do extremismo islâmico. Esse conflito desencadeou duas guerras devastadoras, mas, apesar das graves violações de direitos humanos documentadas, a comunidade internacional se manteve, majoritariamente, passiva, limitando-se a expressões de preocupação diplomática, sem uma intervenção direta significativa.

De forma semelhante, o Kosovo, de maioria albanesa e muçulmana, também enfrentou décadas de marginalização política e repressão por parte da Sérvia, um Estado eslavo e cristão ortodoxo. Sob o regime de Slobodan Milošević, o governo sérvio intensificou as políticas de repressão contra a população albanesa, agravando ainda mais as tensões étnicas na região. Essa situação culminou na Guerra do Kosovo (1998-1999), durante a qual as forças sérvias realizaram uma série de operações de limpeza étnica contra os albaneses. No entanto, ao contrário da Chechênia, o Kosovo recebeu atenção internacional considerável, o que levou à intervenção militar da OTAN em 1999, sob a justificativa de prevenir crimes contra a humanidade. A operação de bombardeios forçou a retirada das forças sérvias e colocou o Kosovo sob administração da ONU até sua declaração unilateral de independência em 2008. Embora a declaração pelo Kosovo tenha recebido amplo reconhecimento pelos países ocidentais, como os Estados Unidos e membros da União Europeia, as potências como Rússia, China e Sérvia continuam a rejeitar sua soberania, perpetuando a tensão geopolítica na região.

Com relação à neutralidade em detrimento de um apoio ativo à Chechênia, os Estados Unidos optaram por evitar uma intervenção direta na questão. A partir da análise neorrealista defensiva proposta, pode-se inferir que essa decisão foi motivada pelo interesse em preservar a relação diplomática com a Rússia, uma das potências globais e um ator fundamental no equilíbrio de poder e no combate ao terrorismo – este último, aliás, percebido como a principal ameaça à época. Dessa forma, para o governo norte-americano, o apoio à causa chechena, tratada como um conflito de caráter doméstico, representaria um custo elevado sem benefícios estratégicos significativos.

O conflito kosovar, por sua vez, embora apresente aspectos semelhantes em sua reivindicação, suscitou um posicionamento diferente por parte de Washington. Os EUA lideraram a intervenção da OTAN (1999) contra a Sérvia, justificando a ação como uma resposta humanitária às violações dos direitos humanos. Contudo, conforme apontado ao longo do estudo, percebe-se que a postura e ação militar adotadas atenderam a interesses estratégicos dos EUA. O fortalecimento da OTAN, a consolidação da influência estadunidense nos Bálcãs e a contenção da influência russa na região eram prioridades do governo dos Estados Unidos à época. O reconhecimento da independência do Kosovo em 2008 somente reforçou a presença da potência na região, consolidando uma relação estratégica e econômica com o novo Estado.

Essas diferenças são consistentes com a hipótese proposta neste estudo. Sob uma perspectiva neorrealista defensiva, a posição dos Estados Unidos em relação às demandas de autodeterminação pode ser compreendida a partir de cálculos estratégicos vinculados à percepção de ameaças à estabilidade regional e ao equilíbrio de poder. A análise evidencia, portanto, como a observância desse princípio no sistema internacional permanece fortemente condicionada pelas dinâmicas de poder entre os Estados. Contudo, ao se observar o posicionamento distinto diante de um mesmo preceito basilar do direito internacional, percebe-se que é preciso ir além dessa explicação. Como discutido na seção quatro, a literatura crítica mobilizada neste trabalho indica que essa seletividade não decorre apenas de cálculos estratégicos circunstanciais, mas também da própria estrutura histórica e normativa da ordem internacional. Ao evidenciar as origens do direito internacional e as hierarquias que marcaram sua formação, as contribuições da perspectiva pós-colonial destacam que categorias jurídicas frequentemente apresentadas como universais foram constituídas em contextos específicos de poder. Desse modo, a análise dos casos de Chechênia e Kosovo não apenas revela escolhas estratégicas de política externa, mas também torna visível como a operacionalização de princípios jurídicos internacionais permanece condicionada por estruturas de poder que moldam suas interpretações e limites de aplicação.

Conclui-se, portanto, que, embora a perspectiva neorrealista ofereça instrumentos relevantes para compreender a seletividade do comportamento das grandes potências, uma análise mais abrangente da aplicação do direito à autodeterminação requer a consideração de múltiplas dimensões – políticas, normativas e históricas – que impactam na política externa dos Estados. A contribuição deste trabalho reside justamente na articulação entre uma leitura neorrealista do comportamento estatal e contribuições críticas da literatura pós-colonial em Relações Internacionais. A partir desse diálogo analítico, argumenta-se que a seletividade observada na aplicação do direito à autodeterminação não constitui apenas um resultado contingente das disputas geopolíticas contemporâneas, mas também uma expressão estruturada das hierarquias históricas e normativas que condicionam os critérios de legitimidade no sistema internacional .

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARY, Thalita Carneiro. As perspectivas contemporâneas acerca do princípio da autodeterminação dos povos. *Revista Jurídica da FA7*, v. 6, n. 1, p. 89-104, jan./jun. 2009.

ANGHIE, Antony. The evolution of international law: colonial and postcolonial realities. *Third World Quarterly*, v. 27, n. 5, p. 739–753, 2006.

ANGHIE, Antony. Western discourses of sovereignty. *In*: EVANS, Julie et al. (eds.). *Sovereignty: frontiers of possibility*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2013. p. 19–36.

BELLINI, Izabele. A intervenção da OTAN no Kosovo: controvérsias em um novo paradigma de intervenções nas Relações Internacionais. 2012. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/3778/1/2012_IzabeleBellini.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

BIAZI, Chiara Antonia Sofia Mafrica. O princípio de autodeterminação dos povos dentro e fora do contexto da descolonização. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 67, p. 181-212, jul./dez. 2015. Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1732/1645. Acesso em: 31 jan. 2025

BLANEY, David L. Where, when and what is IR? *In*: TICKNER, Arlene B.; SMITH, Karen (eds.). *International relations from the Global South: worlds of difference*. New York: Routledge, 2020.

BOYER, Jean-Luc Costa. Reconhecimento da Independência do Kosovo: uma questão que divide a CPLP. *NEARI Revista Eletrônica*, v. 1, n. 20, p. 1-20, 2018. Disponível em: https://revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/neari/article/download/1767/1263/5593. Acesso em: 31 jan. 2025

BOWKER, Mike. Western Views of the Chechen Conflict. *In*: SAKWA, Richard (ed.). *Chechnya From Past to Future*. [S. l.]: Anthem Press, 2005. p. 223-238.

BRITANNICA. *Kosovo conflict*. 12 maio 2008. Disponível em: https://www.britannica.com/event/Kosovo-conflict. Acesso em: 31 jan. 2025.

BROVINA, Ngadhnjim; GASHI, Bahri. The Years of Uncertainty and Insecurity: The Legal and Political Status of Kosovo between 1989-1991. *Historijski pogledi*, v. 7, n. 11, p. 258-274, 6 out. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.52259/historijskipogledi.2024.7.11.258.

BROWNLIE, Ian. *An Essay in the History of the Principle of Self-Determination*. Grotian Society Papers. Netherlands: Springer+Business Media Dordrecht. 1970.

CAYIAS, Jennifer. *A Strategic Analysis of The Chechen Wars: The Keystone of Good Leadership*. Tese de Mestrado – The Ohio State University, Columbus, 2012. Disponível em: https://etd.ohiolink.edu/acprod/odb_etd/ws/send_file/send?accession=osu1339684125&disposition=inline. Acesso em: 3 fev. 2025.

CONTRERA, Adriano. O conceito de autossuficiência energética e o modelo energético brasileiro. *In*: *Congresso Latino-Americano de Ciências Políticas* (ALACIP), 13., 2017, Buenos Aires. Anais... Buenos Aires: ALACIP, 2017. p. 1-12. Disponível em: https://alacip.org/cong13/63-contrera-7c.pdf. Acesso em: 2 fev. 2025.

DE OLIVEIRA, Victor Santos Mariottini. A secessão remedial: possibilidades e limites ao exercício da autodeterminação. *Revista Brasileira de Direito Internacional,* v. 25, n. 2, p. 123-145, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4151823. Acesso em: 02 fev. 2025

FIGUEIRA, Ariane Roder. *Introdução à Análise de Política Externa*. São Paulo, Ed. Saraiva. 2011.

GIRVIN, Brian. Putin, national self-determination and political independence in the twenty-first century. *Nations and Nationalism*, 26 set. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1111/nana.12876.

GOLDMAN, Stuart D.; NICHOL, Jim. Russian conflict in Chechnya and implications for the United States. *CRS Report for Congress*, 24 jan. 1995. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/James-Nichol-2/publication/313431029_Russian_Conflict_in_Chechnya_and_Implications_for_the_united_States/links/59cd489c0f7e9b225635d49e/Russian-Conflict-in-Chechnya--and-Implications-for-the-united-States.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

HALL, Stuart. The West and the Rest: discourse and power. In: HALL, Stuart et al. *Modernity: an introduction to modern societies*. Cambridge, MA: Blackwell Publishing, 1996. p. 201–277.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. *Dados*, v. 40, n. 2, p. 151-172, 1997. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200006.

IBRAGIMOVICH, Malikov Bekhan. *The Chechen Mobilization in Violent Conflict*. 2016. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – *F*aculty Social Sciences, Norwegian University of Life Sciences, Ås, 2016. Disponível em: https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/2400991/my%20thesis,%20PDF.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 fev. 2025.

JOUANNET, Emmanuelle. Universalism and imperialism: the true-false paradox of international law? *European Journal of International Law*, v. 18, n. 3, p. 379–407, 2007.

KEITNER, Chimene I. National Self-Determination in Historical Perspective: The Legacy of the French Revolution for Today's Debates. *International Studies Review*, v. 2, n. 3, p. 3-26, dez. 2000. Disponível em: https://doi.org/10.1111/1521-9488.00213. Acesso em: 3 fev. 2025.

LOBELL, Steven E. Structural Realism/Offensive and Defensive Realism. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, p. 1-23, 22 dez. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.304. Acesso em: 3 mar. 2026.

LUNDBORG, Tom. The ethics of neorealism: Waltz and the time of international life. *European Journal of International Relations*, v. 25, n. 1, p. 229-249, 21 mar. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1354066118760990. Acesso em: 3 mar. 2026.

MCFAUL, Michael. *US Foreign Policy and Chechnya*. Washington: The Century Foundation, 2003. Disponível em: https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/US_Foreign_Policy_and_Chechnya.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

MELLO, Cecília Antakly de; BERCOVICI, Gilberto.]Bósnia-Herzegovina: uma análise geopolítica. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, v. 90, n. 2, p. 151-172, jul./dez 1994. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67249/69859. Acesso em: 3 out. 2024

MERLE, Marcel. Política externa e relações internacionais. *In*: BRAILLARD, Philippe (org.). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MILESTONE DOCUMENTS. *President Woodrow Wilson's 14 Points* (1918). 2022. Disponível em: https://www.archives.gov/milestone-documents/president-woodrow-wilsons-14-points. Acesso em: 3 out. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre a concessão de independência aos países e povos coloniais. Resolução 1514 (XV),* 14 dez. 1960. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-indepcolonial.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 151-172, out. 2000.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais*: Correntes e Debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OFFICE OF THE HISTORIAN. *A Guide to the United States' History of Recognition, Diplomatic, and Consular Relations, by Country, since 1776: Kosovo*. 2024. Disponível em: https://history.state.gov/countries/kosovo#:~:text=The%2020th%20Century:%20First%20partitioned,absorbed%20into%20Italian-occupied%20Albania. Acesso em: 3 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1966. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

PEREIRA, Pascoal Santos. Porque participaram tantos países nas missões do Kosovo? *e-cadernos CES*, Coimbra, n. 06, p. 1-24, 2009. Disponível em: https://journals.openedition.org/eces/327#tocto1n3. Acesso em: 30 jan. 2025.

POSEN, Barry R. *The Sources of Military Doctrine:* France, Britain, and Germany Between the World Wars. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984. E-book (287 p.). Disponível em: https://dokumen.pub/the-sources-of-military-doctrine-france-britain-and-germany-between-the-world-wars-9780801468582.html. Acesso em: 30 jan. 2025.

QERIQI, Besim. The Rise of Serbian Nationalism and the Violent Revocation of the Kosovo Autonomy in March 1989. *Eminak*, n. 4(48), p. 177-195, 10 jan. 2025. Disponível em: https://doi.org/10.33782/eminak2024.4(48).758. Acesso em: 30 jan. 2025.

REZENDE LANDIM, Carlos Eduardo; MATTAR NASSER, Reginaldo. A nova ordem colonial pós-Primeira Guerra Mundial. *Tensões Mundiais*, v. 21, n. 46/47, p. 201-225, 23 out. 2025. Disponível em: https://doi.org/10.33956/tensoesmundiais.v21i46e47.15288. Acesso em: 30 jan. 2025.

ROSSI, Flavia. A guerra do Kosovo: uma questão humanitária? *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, v. 7, n. 2, p. 103-131. 2002. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9100. Acesso em: 24 jan. 2025.

SANTOS, Andressa de Melo. O realismo na teoria das relações internacionais. *Caderno de Relações Internacionais*, v. 3, n. 5, p. 83-92, 2012.. Disponível em: https://www.revistas.faculdade-damas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/download/239/226. Acesso em: 24 jan. 2025.

SELIS, Lara Martim Rodrigues. *Deslimites da Razão:* Um estudo sobre a teoria neorrealista de Kenneth Waltz. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília Disponível em: http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/9751/1/2011_LaraMartimRodriguesSelis.pdf. Acesso em: 24 jan. 2025.

SILVA, Karine de Souza; BOFF, Ricardo Bruno. Nós, os povos das Nações Unidas: do Eurocentrismo excludente à pluriversalidade da ONU. *In*: SILVA, Karine de Souza; BOFF, Ricardo Bruno. *Brasil e o Sistema das Nações Unidas*: desafios e oportunidades na governança global. Brasília: Ipea, 2017. p. 59-88. ISBN 978-85-7811-315-5.

SIRAJ, Uzma; BAKARE, Najimdeen. Iran–USA Relations: From Exceptionalism to Containment Policy. *Journal of Asian Security and International Affairs*, v. 9, n. 1, p. 99-121, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1177/23477970221076969. Acesso em: 1 fev. 2025.

SMITH, Hanna. *Russian Greatpowerness: Foreign policy, the Two Chechen Wars and International Organisations*. 2014. 244 p. University of Helsinki, [s. l.], 2014. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/33724422.pdf. Acesso em: 4 out. 2024.

STENT, Angela E. *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*. [S. l.]: Princeton University Press, 2014. 384 p.

UNITED NATIONS. *UN Charter*. 1945. Disponível em: https://www.un.org/en/about-us/un-charter. Acesso em: 3 out. 2024.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. U.S. *Policy on Chechnya*. 2002. Disponível em: https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/2002/10034.htm. Acesso em: 1 fev. 2025.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. ***U.S.*** *Relations with Kosovo*. 2021. Disponível em: https://www.state.gov/u-s-relations-with-kosovo/. Acesso em: 4 out. 2024.

WALT, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Cornell Studies in Security Affairs. Ithaca: Cornell University Press, 1987. E-book. Disponível em: http://web.stanford.edu/class/ips198/docs/Walt.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. Long Grove: Waveland, 1979.

WELLER, Marc. The self-determination trap. *Ethnopolitics*, v. 4, n. 1, p. 3–28, mar. 2005.

WELLMAN, Christopher Heath. *A Theory of Secession*. [S. l.]: Cambridge University Press, 2005. p.65-96. ISBN 9780521849159.

WILLIAMS, Brian Glyn. The Russo-Chechen war: A threat to stability in the Middle East and Eurasia?. *Middle East Policy*, v. 8, n. 1, p. 128-139.

DOI: 10.30612/mones.v15i29.20300

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Da guerra cultural ao terrorismo doméstico: retórica do ódio e dissonância cognitiva coletiva no Bolsonarismo (Resenha)

Tamires Borges Rufino Pinheiro Lima
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
João Pessoa, Paraíba, Brasil
Email: tbrufino@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0003-6480-1894

Laís Helena Fernandes Tavares de Farias
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
João Pessoa, Paraíba, Brasil
Email: laishfarias@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0002-7586-0307

Resenha da Obra: ROCHA, João Cezar de Castro. *Bolsonarismo: da guerra cultural ao terrorismo doméstico*. São Paulo: Autêntica, 2023.

Resumo: A presente resenha tem como objetivo realizar uma análise da tríade de conceitos proposta por João Cezar de Castro Rocha — guerra cultural, retórica do ódio e dissonância cognitiva coletiva — em seu livro *Bolsonarismo: da guerra cultural ao terrorismo doméstico, retórica do ódio e dissonância cognitiva coletiva*. João Cezar é professor de Literatura Comparada na Universidade Estadual do Rio

de Janeiro (UERJ) e possui uma carreira de prestígio internacional, com atuação nas áreas de Letras, Literatura Brasileira e Crítica Literária. O livro que é objeto desta resenha se propõe a compreender a origem do pensamento bolsonarista e configura-se como uma leitura significativa para aprofundar o conhecimento acerca de eventos políticos contemporâneos, como a invasão à Praça dos Três Poderes, em 8 de janeiro de 2023.

Palavras-chave: bolsonarismo; retórica do ódio; guerra cultural; terrorismo doméstico.

From Cultural War to Domestic Terrorism: Hate Rhetoric and Collective Cognitive Dissonance in Bolsonarism (Book Review)

Abstract: This review aims to analyze the conceptual triad proposed by João Cezar de Castro Rocha — cultural war, rhetoric of hate, and collective cognitive dissonance — in his book *Bolsonarism: from cultural war to domestic terrorism, rhetoric of hate and collective cognitive dissonance*. João Cezar is a professor of Comparative Literature at the State University of Rio de Janeiro (UERJ) and has an internationally recognized academic career, with work in the fields of Literature, Brazilian Literature, and Literary Criticism. The book reviewed here seeks to understand the origins of bolsonarist thought and stands out as a significant reading to deepen knowledge about contemporary political events, such as the invasion of the Praça dos Três Poderes on January 8, 2023.

Keywords: bolsonarismo; rhetoric of hate; domestic terrorism; cultural war.

De la guerra cultural al terrorismo doméstico: retórica del odio y disonancia cognitiva colectiva en el bolsonarismo (Reseña)

Resumen: Esta reseña tiene como objetivo analizar la tríada conceptual propuesta por João Cezar de Castro Rocha — guerra cultural, retórica del odio y disonancia cognitiva colectiva — en su libro *Bolsonarismo: de la guerra cultural al terrorismo doméstico, retórica del odio y disonancia cognitiva colectiva*. João Cezar es profesor de Literatura Comparada en la Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ) y posee una carrera académica de prestigio internacional, con actuación en las áreas de Letras, Literatura Brasileña y Crítica Literaria. El libro reseñado busca comprender el origen del pensamiento bolsonarista y se configura como una lectura significativa para profundizar el conocimiento sobre eventos políticos contemporáneos, como la invasión a la Plaza de los Tres Poderes el 8 de enero de 2023.

Palavras-clave: bolsonarismo; retórica del odio; guerra cultural; terrorismo doméstico.

Recebido em:08/07/2025
Aceito em: 02/12/2025

CC BY NC SA

A obra "Bolsonarismo: da guerra cultural ao terrorismo doméstico" consiste em uma coletânea de artigos escritos e entrevistas concedidas por João Cezar de Castro Rocha, que possui graduação em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), além de mestrado e doutorado em Letras pela UFRJ. Suas áreas de estudo abrangem Literatura Comparada, onde também possui doutorado pela Universidade de Stanford, e Estratégias de Apropriação Cultural, na qual encaminhou seus dois pós-doutorados, na Universidade Livre de Berlim e na Universidade de Princeton. Em vista disso, sua formação reflete nitidamente na linguagem culta utilizada no livro, bem como as analogias entre obras clássicas da literatura ocidental sobre tiranos e o contexto do bolsonarismo.

Publicado em julho de 2023, a obra resenhada é a primeira de uma trilogia que propõe desmistificar a cronologia do fenômeno político-ideológico do bolsonarismo, através de lentes da psicologia social e da análise da retórica. Segundo Rocha (2023, p. 15), os dois outros livros, "Retórica do ódio: a pedagogia da desumanização do outro" e "Dissonância cognitiva coletiva: midiosfera extremista e metaverso", serão lançados posteriormente. Ao priorizar essa abordagem, o primeiro livro da sequência busca evidenciar a estrutura conceitual que mobilizou setores da sociedade brasileira, culminando nos atentados de 8 de janeiro de 2023.

O bolsonarismo é baseado em uma série de arcabouços históricos que construíram a ultradireita brasileira, desde os ultraconservadores católicos da era imperial até o "fetiche" pela Ditadura Militar, formulando um movimento heterogêneo em torno da figura de Jair Bolsonaro e de seus pares, através do populismo reacionário (Lynch; Cassimiro, 2022) do século XXI. Rocha (2023) argumenta que o bolsonarismo é uma construção política coerente e estratégica – indo na contramão de explicações que reduzem o movimento a um imaginário ideológico irracional –, sustentada pela guerra cultural, em conjunto com a retórica do ódio e a dissonância cognitiva coletiva.

Em uma conjuntura de fortalecimento da extrema direita transnacional, como nomeia Rocha (2023), o bolsonarismo surge como produto desse fenômeno, em andamento em diversas partes do globo. Conforme Mudde (2019), as ideias de extrema direita conquistaram o debate público por meio das redes sociais a partir da narrativa da guerra cultural, onde fake news, sensacionalismos e teorias da conspiração regem. A vitória de Donald Trump para o pleito presidencial estadunidense e a crescente xenofobia e euroceticismo na Europa afetaram as perspectivas da política internacional, na qual discursos racistas e antidemocráticos em uma roupagem eufemista se tornaram "soluções" para problemas econômicos, políticos e socioculturais (Norris; Inglehart, 2018). Todavia, apesar do autor mencionar uma "extrema direita transnacional", não há diálogos com trabalhos sobre o tema, resultando em uma sensação de abstração acerca desse fenômeno político, seus objetivos e agendas.

Rocha (2023) pontua quatro hipóteses que são desenvolvidas ao longo da obra: (1) a adoção de um comportamento similar aos fanáticos religiosos por parte da parcela mais ra-

dical da militância de extrema direita; (2) a construção em série de bodes expiatórios como estratégia para escapar do julgamento e culpa, transferindo a responsabilidade para terceiros; (3) a vantagem que a extrema direita possui, em comparação com seu oposto progressista, quanto a compreensão e uso dos mecanismos digitais como a internet e as redes sociais, para seus propósitos; (4) e a criação da midiosfera extremista, um ambiente virtual voltado à desinformação e reafirmação ideológica.

Enquanto um movimento político de massas, o bolsonarismo é definido por Rocha (2023) a partir de três elementos de coesão. O primeiro é a adaptação contemporânea da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e sua lógica de eliminação do "inimigo"[1] da nação. Atrelado a isso, a obra "Orvil"[2] é o segundo elemento, que se consolidou como a fonte da cosmovisão bélica, conspiratória e antidemocrática de Bolsonaro (Rocha, 2023, p. 48). Já o terceiro elemento é sustentado pela obra do ideólogo Olavo de Carvalho, especialmente no tocante à retórica do ódio baseada na desumanização alheia através do escárnio conspiracionista,conceituando o que o autor chama de "bolsolavismo" (Rocha, 2023, p. 52).

Em sequência, Rocha (2023) disserta sobre a guerra cultural como um fenômeno sustentado por negacionismos e teorias conspiratórias, apoiado no revisionismo histórico sobre o Golpe de 1964. Entretanto, apesar da profunda admiração do bolsonarismo pela Ditadura Militar, distingue-se dela por apresentar um projeto político nacionalista que não objetivava sucatear as instituições públicas. Nesse sentido, o autor reitera que o bolsonarismo é incompatível com os princípios básicos de governança (Rocha, 2023, p. 59).

A guerra cultural se configura como um instrumento da retórica do ódio ao produzir disputas de narrativas, colocadas em prática através da associação entre ação política e o dinamismo das redes sociais. O objetivo, de acordo com Rocha (2023), é ampliar a presença da extrema direita nas redes sociais, capturando o voto dos eleitores indecisos. Transformada em máquina eleitoral, a guerra cultural travada virtualmente gerou instabilidade no sistema político representativo, por meio da produção industrial de *fake news*, teorias conspiratórias e conteúdos na pauta dos costumes[3], atingindo principalmente o público evangélico neopentecostal, um dos principais setores-base do bolsonarismo. A guerra cultural é atravessada pelo paradoxo: recusa a política representativa, mas torna o ato político a razão de ser da militância. Em contrapartida, os limites dessa estratégia se evidenciam no enfrentamento de dados concretos e objetivos.

1 A ideia de "inimigo", para a extrema direita, deriva de uma divisão "nós vs. eles" na sociedade, estimulada por retóricas dotadas de pânico moral e ressentimentos que deságuam em discursos de ódio (Mudde, 2019).

2 Chamado de "livro vingança" (Rocha, 2023, p.48), a obra alimentava a narrativa conspiratória, o ressentimento e a pulsão destrutiva contra instituições democráticas.

3 Pautas de costumes, no vocabulário da extrema direita, referem-se a debates e visões conservadoras sobre direitos reprodutivos, a população negra e LGBT+, feminismo e educação pública (Lynch; Cassimiro, 2022).

Outro aspecto que compõe o cerne da obra analisada é a retórica do ódio, que defende a eliminação de quem não repete as lições da "seita"[4] (Rocha, 2023, p. 108). Essa prática possui dois traços dominantes: a desqualificação nulificadora e a hipérbole descaracterizadora dos próprios atributos. A primeira se caracteriza pela ridicularização do outro, tornando-o invisível pelo uso de palavras de baixo calão, ao passo que o segundo é marcado pela adoração paranóica que impede a análise crítica e ignora o sentido de proporção.

Rocha (2023) também inaugura o conceito de midiosfera extremista, um sistema informacional com alto nível de coerência interna e resistente a críticas ou verificações externas, no qual a retórica do ódio encontra solo fértil, onde os participantes se recusam a consumir qualquer outra fonte de informação. O autor cita que a midiosfera extremista é composta por quatro elementos internos e um externo. Os elementos internos consistem em grupos de WhatsApp, canais no YouTube, aplicativos próprios da extrema direita – TV Bolsonaro no Facebook e o aplicativo Mano – e as redes sociais. O elemento interno é chamado pelo autor de "mídia amiga" (Rocha, 2023, p. 30), sendo representada pela Jovem Pan, um canal de comunicação que simpatiza com os ideais bolsonaristas.

Por fim, o autor introduz a noção de dissonância cognitiva coletiva como a criação de um mundo alternativo sustentado por uma verdade absoluta, desconectada da realidade factual. Esse fenômeno gera um desconforto subjetivo causado pela consciência da distância entre crenças e comportamentos. Para fundamentar a questão da dissonância cognitiva coletiva, Rocha (2023) se baseia nos estudos de Leon Festinger, Henry Riecken e Stanley Schachter sobre seitas e como tais agrupamentos constroem narrativas que prendem os participantes em um estado de "realidade paralela".

No caso do bolsonarismo, sua base fidelizada vive em uma bolha que se informa através da midiosfera extremista, desacredita da imprensa mainstream e são influenciados pela retórica do ódio para defender uma guerra cultural contra o "marxismo cultural", o "politicamente correto" e a "ideologia de gênero", principais tópicos do debate da extrema direita contemporânea (Mudde, 2019). Tal *modus operandi* é resumido pelo autor: "Um homem convicto é resistente à mudança. Discorde dele, e ele se afastará. Mostre fatos e estatísticas, e suas fontes serão questionadas. Recorra à lógica, e ele não entenderá sua perspectiva" (Rocha, 2023, p. 72).

Portanto, a proposta do livro é compreender a aplicação prática dos pilares que sustentam o bolsonarismo na cadeia de eventos que levaram aos atentados à abolição do Estado democrático de direito em 8 de janeiro de 2023. Após a tentativa de golpe, Rocha (2023) pontua que a gestão pública de Jair Bolsonaro é marcada pela forte desconexão com a realidade e pelo desprezo por dados objetivos, ou seja, o equivalente prático à dissonância cognitiva

4 Em alguns trechos, Rocha (2023) atribui o bolsonarismo a um caráter de seita, no qual faz comparações com estudos sobre tais agrupamentos ao abordar o conceito de dissonância cognitiva coletiva.

CC BY NC SA

coletiva. Contudo, embora a obra cite "terrorismo doméstico", o autor não explora profundamente a ocorrência do 8 de janeiro em si e suas consequências, apenas traz a cosmovisão e a sequência anterior ao fato, o que pode causar um sentimento de incompletude pelo leitor.

Consoante a Rocha (2023), um dos principais objetivos do bolsonarismo é a construção de uma atmosfera bélica, que controla o pensamento e elimina a dissidência por meio do colapso da gestão pública e do esgarçamento do tecido social. O objetivo final é a instauração de um Estado totalitário fundamentalista religioso. Líderes populistas de direita radical, como Bolsonaro, atacam as instituições e a produção de conhecimento, transferindo a autoridade simbólica dessas instituições para si (Mudde, 2019). Acerca dessa perspectiva, Freud (2011), citado pelo autor, entende que as massas tendem a se submeter a um líder com autoridade magnética. A análise dessa lógica revela o *modus operandi* da extrema direita transnacional.

Diante do exposto, Rocha (2023) aponta caminhos para combater o bolsonarismo, distinguindo entre erro e ilusão, e a ética do diálogo. Inspirado em Freud (2020), o autor evidencia que, para compreender uma sociedade, a ilusão, na forma de uma projeção do desejo, é mais importante que a realidade "errada". Somando a ilusão com a dissonância cognitiva coletiva presente no movimento bolsonarista, apresentar fatos objetivos se torna ineficaz. A ética do diálogo, baseada no respeito, identifica nas diferenças individuais um fator essencial para enriquecer repertórios, o que amplia os horizontes.

Com efeito, "Bolsonarismo: da guerra cultural ao terrorismo doméstico" articula conceitos elaborados por João Cezar de Castro Rocha ao passo que ilumina a trajetória do bolsonarismo enquanto pautado pela guerra cultural, que culminou em atos de terrorismo – do virtual para o real. Todavia, a inovação proposta pelo livro não dispõe de fundamentos sólidos na literatura; nota-se a ausência de referências bibliográficas clássicas sobre a extrema direita e seus desdobramentos na América Latina e no Brasil, o que prejudica a percepção da obra enquanto acadêmica. Isso também compromete os argumentos trazidos ao longo dos textos, visto que a dissertação dos acontecimentos é "contaminada" pelas impressões pessoais do autor, ao invés de trazer abordagens mais ancoradas cientificamente.

Outro aspecto se dá pelo fato de que a leitura demanda conhecimentos prévios sobre Literatura ocidental, para acompanhar e interpretar certas passagens. A obra combina um tom leve, por vezes teatral, a uma densidade conceitual, causando eventuais fugas ao tema principal, com suas comparações e analogias. A organização do livro, entre ensaios e entrevistas, consiste em uma metodologia insatisfatória que confunde o leitor ao dividir a atenção entre o tom literário e as críticas do autor, que são apresentadas com um frágil rigor científico.

O livro é explicativo ao discorrer sobre a cronologia de acontecimentos que levaram ao 8 de janeiro, além de ser conciso e com uma linguagem que facilita o entendimento do fenômeno e dos conceitos apresentados. Embora seja uma leitura importante para compreender

CC BY NC SA

o bolsonarismo, há obstáculos metodológicos que impedem que a obra se constitua como uma leitura científica com potencial conceitual e metodológico. Por essas vulnerabilidades, a obra carrega dificuldades para se destacar enquanto uma leitura científica relevante sobre o bolsonarismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FREUD, Sigmund. *O futuro de uma ilusão*. Tradução de Maria Rita Salzano Moraes. Belo Horizonte: Autêntica, 2020. (Obras Incompletas de Sigmund Freud).

FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e análise do eu: e outros textos (1920-1923)*. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

LYNCH, Christian. CASSIMIRO, Paulo Henrique. *O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MUDDE, Cas. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity Press, 2019.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. New York: Cambridge University Press, 2018.