

RENASCENÇA

POLÍTICA EXTERNA PÓS-BOLSONARISTA



DIPLOMACIA
PARA
DEMOCRACIA



RENASCENÇA

POLÍTICA EXTERNA PÓS-BOLSONARISTA

@ Instituto Diplomacia para Democracia, 2022

Editora TAINÃ BISPO

Coordenação editorial JULIANA CURY | ALGO NOVO EDITORIAL

Preparação MARINA SARAIVA

Revisão FERNANDA FRANÇA

Capa, projeto gráfico e diagramação VANESSA LIMA

Imagem de capa JAGUATRIKA

Pesquisa iconográfica ODETE ERNESTINA PEREIRA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Jéssica de Oliveira Molinari - CRB-8/9852

Renascença: Política externa pós-bolsonarista / Instituto
Diplomacia para Democracia. – São Paulo: Diplomacia para
Democracia, 2022.

314 p.

ISBN: 978-65-997871-3-3

1. Política externa 2. Relações exteriores 3. Racismo 4. Meio
ambiente 5. Feminismo

22-3411

CDD 327.1

Índice para catálogo sistemático:

1. Política externa

Instituto Diplomacia para Democracia

2022

Todos os direitos desta edição são reservados ao IDPD.

www.diplomaciaparademocracia.com.br

RENASCENÇA

POLÍTICA EXTERNA PÓS-BOLSONARISTA

DIPLOMACIA
PARA
DEMOCRACIA





RUBEM VALENTIM. *Emblema VIII*, 1989. Serigrafia, 100 × 70 cm.
Instituto Rubem Valentim – Acervo do Museu Afro Brasil, São Paulo.

Dedicamos a Maria da Luz Benício de Sousa e Reginaldo Alves Barros, a José Gomes e Marcia Nunes Lisboa, à filha do casal, Joene, a Paulo Paulino Guajajara, a Dandara dos Santos, a Daniquel Oliveira dos Santos, a Bruno Pereira e Dom Philips, a Ilma Rodrigues dos Santos e seu companheiro Edson Lima Rodrigues, a Ari Uru-Eu-Wau-Wau, a Kwaxipuhu Ka'apor, a Pedro Henrique Santos Cruz Souza, a Rosane Santiago Silveira, a Lindolfo Kosmaski, a Verônica de Oliveira, a Julya Madsan, a Rosinaldo Rodrigues, a Agatha Felix, a Kevin Lucas dos Santos Silva, a tanta gente, infelizmente, que se tornou vítima, a quem resiste, a quem atua, a quem constrói.

Agradecemos a todas as autoras e autores deste livro, às curadorias e às mais de 250 pessoas que se envolveram com atividades do ciclo Renascença. A todos que incentivaram e acompanharam o processo. A Tainã Bispo, a Juliana Cury, a Vanessa Lima e à Editora Claraboia. A Leticia Madeira e a Ravi Santana. A quem insiste, persiste, resiste, trabalha, acredita e sonha.

SUMÁRIO

- 10 Prefácio
- 16 Apresentação
- 20 “Meio ambiente: bens e recursos inesgotáveis?”: Uma necessária conversa entre lideranças indígenas | **Cristiane Julião Pankararu, com contribuição de Dinamam Tuxá, Shirley Krenak e Alessandra Korap Munduruku**
- 40 Coletivos sociais marginalizados e inclusão nas relações internacionais | **Cristiane Julião Pankararu, com contribuição de Joziléia Daniza Jagso Kaingang, Telma Taurepang e Antonio Carlos de Souza Lima**
- 51 As implicações do racismo para a juventude negra e o desafio de implementar uma educação em direitos humanos antirracista | **Júlio Lisboa**
- 59 Um breve panorama sobre as mulheres negras no Brasil e a importância da ocupação dos espaços de poder | **Daiane Ribeiro**
- 68 Redes de solidariedade negra no contexto da pandemia de covid-19 | **Marcio André de Oliveira dos Santos**
- 77 A diplomacia e a responsabilidade internacional do Brasil na gestão da pandemia de covid-19 | **Frederico Rios C. dos Santos**
- 90 Negacionismo: conceito, prática e reação | **Carolina Salgado**
- 101 O lugar das emoções na mobilização política pós-bolsonarista | **Michele Luz**
- 109 Anticomunismo e a política externa brasileira | **Danilo Sorato**
- 115 Comissão Nacional da Verdade e CPI da Covid: as verdades que as comissões de inquérito revelam sobre o Brasil | **Maria Alice Venâncio Albuquerque**
- 124 Memórias em disputa: Repensando a atuação do Itamaraty na ditadura militar brasileira (1964-1985) | **Alessandra Beber Castilho**
- 133 Como pensar a justiça de transição para os povos indígenas? | **Felipe Cruz (Felipe Tuxá), com contribuição de Marcelo Zelic**
- 143 O Itamaraty é uma ilha? Ideias para uma política externa interconectada com a sociedade | **Giovanna Ayres Arantes de Paiva**
- 152 Participação e transparência: Caminhos para uma política externa democrática | **Martin Egon Maitino**
- 162 Ativismos negro e indígena e a política externa brasileira | **Bruna Cristina Jaquette Pereira, com contribuição de Sibelle de Jesus Ferreira e Hamangai Pataxó Hã-Hã-Hãe**

- 177 Corpos em deslocamento e os “marca-dores” sociais da diferença: O novo perfil migratório brasileiro e as hierarquias coloniais a serviço do capitalismo | **Karine de Souza Silva**
- 188 Por um novo olhar para a política externa brasileira para a África | **Camila Santos Andrade**
- 195 Possibilidades nos dias de destruição: Uma política externa antirracista | **Ananda Vilela**
- 204 Política externa brasileira para a questão Palestina | **Gabriel Siracusa**
- 212 Um novo olhar para a China: Reflexões sobre a política externa brasileira e a ascensão chinesa | **Rafael Almeida Ferreira Abrão**
- 219 A economia política entre Brasil e China | **Desirée Almeida Pires**
- 227 Por um projeto estratégico para as relações Brasil-China | **Mariana Davi Ferreira**
- 236 Integração sul-americana: Desafios e oportunidades no cenário pós-Bolsonaro | **Priscilla Mendes**
- 243 Integração, desenvolvimento regional e política externa brasileira: Reflexões sobre os 30 anos do mercosul e seus desafios | **Pedro Silva Barros, Amanda Harumy e Leandro Corrêa**
- 251 O regime de (in)segurança sul-americano: Entre a autonomia e o alinhamento internacional | **Maurício Kenyatta**
- 260 O governo Bolsonaro e as políticas para o patrimônio cultural brasileiro | **Isabel T. Eirado Martins**
- 269 Entre avanços e retrocessos: As políticas LGBTQIA+ na América Latina | **Ana Beatriz Aquino, Gustavo Mendes de Almeida, Rafael Sales e Nicole Lima, do Observatório de Política Externa Brasileira da UFABC**
- 281 Combater desigualdades e mudar a economia | **Ana Paula Garcia, Beatrice Fontenelle-Weber, Ligia Toneto, Matias Cardomingo e Rodrigo Toneto, da Rede Desajuste: Economia Fora da Curva**
- 287 Um olhar para o futuro | **Helena Margarido Moreira**
- 295 Uma nova política externa brasileira para o clima e o meio ambiente | **Adriana Erthal Abdenur e Maiara Folly, da Plataforma Cipó**
- 305 Brasil pós-Bolsonaro: A necessária reabilitação internacional | **Ana Prestes**

PREFÁCIO

Julho de 2022: este livro se situa no campo da democracia política e econômica, das liberdades com autonomia e reconhecimento, de quem preza pela paz social, pela educação, pelos direitos humanos, pelo combate ao racismo e a todas as formas de discriminação e pela reverência à natureza, aos que aqui estiveram antes de nós e às gerações que nos sucederão.

Quando o Programa Renascença começou a ser construído, no primeiro semestre de 2020, o cenário era de terra arrasada. O governo distribuía remédios ineficazes para a população, que lotava hospitais e morria sem ar. Chegou a colocar as forças armadas para produzi-los em grande quantidade. Sinistras figuras ocupavam a Esplanada com agitação, desqualificação e tentativas de passar a boiada. Ao Itamaraty, cabia o constrangimento de hospedar Ernesto Araújo.

Desenvolvimento, desarmamento e descolonização, os três Ds da política externa independente, reconfigurados em desemprego, desmatamento e descrédito internacional. Despreparo, desmonte e destruição na chancelaria, mas também em outras instituições de Estado.

Vivíamos os tempos da política externa dependente: teorias conspiratórias e soberanistas eram esposadas enquanto se camuflavam atos de sujeição e pequenez. Em foros econômicos internacionais, em instituições multilaterais, em algumas de nossas principais relações bilaterais, o Brasil assumiu compromissos gravosos, renunciou a alguns de seus próprios interesses, sacrificando posições históricas e vantagens concretas por promessas de duvidosa consecução. A integração regional e aspectos básicos do relacionamento com

os vizinhos, ou com nosso maior parceiro comercial, por exemplo, foram relegados. Era o inacreditável exercício de uma verdadeira antidiplomacia, a diplomacia dos párias.

A conjuntura internacional era igualmente problemática. Para começar, havia Trump. Os novos populistas de direita (neofascistas?) ganhavam espaço com falsos nacionalismos e discursos contra o sistema, contra “elites”. Uma vez no poder, atuavam em sintonia com setores retrógrados e privilegiados destas mesmas elites. No mundo, à esquerda e à direita, diversas formas de autoritarismo seguiam em ascensão, se alimentando das injustiças e do ressentimento causado por sistemas econômicos fundados em desigualdades de classe, gênero e raça, na precarização do trabalho e da vida, e na exploração insensata dos recursos naturais.

Ou seja, quando as atividades do Instituto começaram, e posteriormente quando da publicação do Programa Renascença,¹ em setembro de 2020, não havia razões para otimismo. Não sem motivos foram chamadas de desalentadas as pessoas que trabalharam no Renascença: a sensação era mesmo de tragédia e desesperança. Em confinamento pandêmico, essas quixotescas iniciativas estavam deslocadas na sociedade e fora do seu tempo.

Qual o sentido de Renascença? Não se estava fazendo alusão ao período histórico europeu entre os séculos XIV e XVI. Se, por um lado, naquela região, representou transformações importantes para a cultura e a sociedade, esteve acompanhado por processos de acumulação de capital e poder fundados na colonização e na escravidão, entre outras violências.

A ideia e o sentido são outros. Em setembro de 2020, publicamos: *“O primeiro projeto público de uma política externa pós-bolsonarista parte da constatação de graves danos à reputação e aos interesses do Brasil causados pelo atual governo. O nome “Renascença” remete ao resgate de valores fundamentais, como o respeito a princípios constitucionais. Remete também a ideias de racionalidade,*

1 Acesse o portal do Programa Renascença em: <https://www.diplomaciaparademocracia.com.br/programa-renascenca>.

pragmatismo e ciência, e a valores humanistas de solidariedade, inclusão, participação, desenvolvimento e justiça socioambiental”.²

Este impulso inicial, que resultou em documento com introdução, dez objetivos gerais³ e cem metas específicas, desdobrou-se em debates interessantes. Entretanto, seu alcance era limitado, restrito a certos círculos. Se foi feito chamado para uma renascença, era preciso abrir, ampliar. Ora, é conhecido o gigantesco déficit de representatividade do Itamaraty. O campo das relações internacionais também padece de notórias deficiências: é elitista, branco, com maior força em alguns centros no sudeste e em geral vinculado a cânones do ocidente “desenvolvido”. O poder econômico e político exerce forte influência na área e também reproduz essas hierarquias. Continuar com os diálogos seria um exercício positivo, bem-intencionado, mas, ainda que com cores progressistas, ao final seria um pouco mais do mesmo.

Deu-se então um passo além. O Instituto abriu convocatória para curadoria e mediação de debates que tivessem como base não apenas pontos específicos do Programa Renascença, mas também seu sentido de renovação, seu propósito de uma reconstrução que não fosse mero retorno a outros tempos. Olhar para o futuro, repensar, atualizar. Para esse fim, e com propósito de realmente abrir, de fazer algo diferente, procuramos acessar intelectuais de outras regiões do país, de diferentes origens, muitos ainda jovens, representando distintos campos, incluindo mais mulheres, pessoas negras e indígenas.

O esforço foi bem-sucedido. Trinta e sete curadores com alta qualificação e boa representatividade⁴ pensaram, organizaram e mediarão um total de 68 debates

2 Nota à imprensa quando da divulgação do documento. Disponível em: <https://www.diplomaciaparademocracia.com.br/programa-renascenca>. Acesso em: jul. 2022.

3 Objetivos gerais: 1) redução das desigualdades; 2) promoção da equidade, da justiça e do respeito à diversidade; 3) desenvolvimento sustentável; 4) diálogo com a sociedade; 5) integração regional; 6) participação soberana; 7) universalismo, diversificação de parcerias e defesa da paz; 8) tratamento digno a usuários e funcionários; 9) gestão moderna e atenta aos princípios da administração pública; 10) Brasil, potência solidária.

4 Por exemplo, 59% das curadorias foram de mulheres, 46% de pessoas negras, 8% de indígenas. Mulheres negras representaram 27% das curadorias e homens brancos, 19%.

on-line entre março e novembro de 2021. Seleccionavam temas e participantes, o Instituto oferecia a plataforma e a divulgação. Com essa estrutura simples, foi possível produzir quase cem horas de reflexões sobre a política externa e o Brasil, no que provavelmente foi o maior esforço do gênero já realizado na história do país.⁵

Ao final do ciclo, em novembro de 2021, algumas peças haviam se movido, mas a situação seguia complicada. No campo da política externa, Trump estava fora do jogo. Ernesto havia caído também. O novo chanceler, Carlos Alberto Franco França, espelhava um pouco da mudança de direção do governo para o centrão. Um estilo de diplomacia menos alucinada, mas na prática também sem projeto coerente. Inexpressiva,⁶ ineficaz, por vezes dissimulada, como na atuação do Brasil na COP-26, outras vezes um adereço da balbúrdia bolsonarista. Esta segunda fase da política externa bolsonarista ao menos era mais discreta, poupando-nos alguma vergonha, e procurou normalizar certos aspectos do funcionamento do Itamaraty, sem, no entanto, reverter o quadro mais geral de deterioração da instituição.

Da parte do Instituto, tínhamos um acúmulo total, para além do ciclo Renascença, de mais de uma centena de longas conversas, um vasto depósito de conhecimentos e trocas. Boas críticas aos discursos de ódio e obscurantismo e sucessivas denúncias sobre seu caráter profundamente reacionário, antidemocrático e antinacional. Entretanto, estava nítido um cansaço generalizado com esse tipo de bate-papo virtual. Parecia um pouco esgotado, como esgotados estávamos com a pandemia e o noticiário de múltiplas crises sob permanente agitação da extrema-direita.

A necessidade de fazer algo diferente desaguou na ideia de uma coletânea de artigos: um livro. Acessar novamente quadros qualificados dispersos pelo

5 Os 68 debates estão disponíveis em https://www.youtube.com/playlist?list=PLG_OE40RJceZcUNGPmFjOuZ4gZQW39Gf. Acesso em: jul. 2022.

6 Por desinteresse ou descrédito, o Brasil se ausentava de debates importantes. A atividade diplomática também se encontrava fragmentada, desorientada em meio a agendas paralelas de militares, dos filhos do presidente, de olavistas, da turma do ministro Paulo Guedes e de outros grupos.

país. Gente que acredita no debate público, mas que por vezes se depara com espaços um pouco restritos.⁷ Oferecíamos abertura, liberdade criativa, autonomia de pensamento e de forma, nos responsabilizando pela produção e divulgação dos textos.

Foram contatadas inicialmente as 37 curadorias do ciclo anterior. Sem sugestão de temas, apenas um chamado geral para reconstrução com inovação. Quem topou a empreitada, teve sua proposta acolhida. No máximo, discutíamos caminhos e colaborávamos na edição. Posteriormente, com melhor visão de conjunto, convidamos algumas pessoas a se juntarem ao processo. Optamos também por transcrever alguns dos encontros virtuais que promovemos no ciclo anterior.

Chegamos a 31 textos de ótima qualidade, que navegam por alguns dos principais temas da política nacional e internacional. São inéditos, feitos especialmente para este livro, e algumas transcrições de debates que promovemos em 2021. O foco é o Brasil, nossos desafios de hoje e do futuro, as encruzilhadas da sociedade, da diplomacia, o meio ambiente que nos envolve. Há riqueza de conteúdo, contemporaneidade, diversidade⁸ e engajamento. As formas escritas têm certa base acadêmica, mas não estão necessariamente presas a seus limites e regras.

Trata-se de obra que abarca temas variados da atualidade sobre política externa e o Brasil. Não é exaustiva, não esgota temas e campos de análise,⁹ mas é um panorama geral abrangente.¹⁰ Não forma um todo coerente, pois não se buscou aqui uma plataforma fechada ou uma articulação política maior. Autores

7 A academia sofre com introspecção, formalismo e cortes de verbas. O mercado de trabalho é apertado e em geral utilitarista.

8 65% mulheres, 39% pessoas negras, 10% indígenas, 26% mulheres negras, 13% homens brancos. Alguns textos são coletivos.

9 Por exemplo, ausentes estão temas como ameaças cibernéticas, redes digitais, tecnologia e seus condicionantes sociais, comércio, finanças, dinâmicas regionais, conflitos diversos, Colômbia, Venezuela, Haiti, Ucrânia e uma infinidade de outros assuntos. Alguns estão presentes no primeiro livro que editamos, *Democracia e Diplomacia*, que conta com 43 textos.

10 As lacunas sugerem espaço para nova experiência, mais extensa, adiante conforme seja possível. Recursos e tempo são limitados, mas esperamos poder retomar este tipo de trabalho no futuro.

de um texto não se sentem comprometidos por artigos alheios, nem por esta introdução. Isso não quer dizer que não haja pontos importantes em comum.

Este livro é um exercício exploratório, tal qual o Programa Renascença original. Caminha por desejos de renovação, de mudança, de altivez, por demandas de dignidade, justiça e reparação. Agrega vozes que precisam ser mais ouvidas nas relações internacionais. São textos críticos no diagnóstico e propositivos na ação, em formatos relativamente curtos e acessíveis, disponibilizados gratuitamente.

Por ação ou omissão, por oportunismo ou convicção, muita gente contribuiu para que o país chegasse a este estado lastimável, empobrecido e amedrontado, sem um projeto inclusivo e coerente. É uma honra estar em outras trincheiras, produzir esta obra, poder levá-la a mais pessoas, contribuir com esforços coletivos, fortalecer redes, ampliar horizontes na cultura, na política, na diplomacia e na vida.

APRESENTAÇÃO

Abrimos com dois textos destacando **Cristiane Julião Pankararu**, suas convidadas e convidados, que após a COP-26 discutiam a crescente incidência indígena em conferências internacionais, onde procuram fazer a defesa dos interesses de seus povos e do meio ambiente. Essa atuação não ocorre sem dificuldades, a começar pelo contexto político, mas o movimento indígena vem sendo capaz de construir redes de apoio para acessar diretamente os três poderes, internamente, e também organizações e processos decisórios internacionais. Espera-se que isso se traduza em avanços mais concretos.

Júlio Lisboa parte das implicações do racismo para juventude negra, comenta desafios para uma educação em direitos humanos antirracista e deixa propostas para a diplomacia e outras áreas. **Daiane Ribeiro** situa a questão mais geral da mulher negra em espaços de poder para percorrer o histórico de sua inclusão nos quadros diplomáticos nacionais e propor mudanças inadiáveis. **Marcio André de Oliveira dos Santos** chama atenção para a dramática deterioração do quadro social brasileiro durante a pandemia e descreve os esforços de mobilização de organizações negras para dar assistência às famílias de bairros periféricos. Para o futuro, advoga quebras de patentes, reforço da cooperação na área de saúde e programas de renda mínima fortalecidos.

Frederico Rios dos Santos, Carolina Salgado, Michele Luz e Danilo Sorato investigam mais de perto algumas formas bolsonaristas de alucinação: o negacionismo diante da ciência e da pandemia, as fake news, a manipulação das emoções, do medo, do ressentimento e do ódio, o anticomunismo e outros

espantalhos utilizados para fins de controle político. Se afirmam contra as elites, mas na verdade estão associados à pior parte delas. Estamos no terreno da análise dos discursos, da filosofia antipolítica do bolsonarismo. Como superá-lo ou ao menos circunscrever seus efeitos?

Maria Alice Venâncio Albuquerque, ao comparar a CPI da covid com a Comissão Nacional da Verdade (CNV), faz a transição para o direito à verdade, direito à memória, conhecer o passado e o presente para ousarmos futuros mais dignos. Nesse sentido, **Alessandra Beber Castilho** retoma a discussão sobre o Itamaraty no período da ditadura militar, tema de suas pesquisas e dos debates que promoveu no ciclo anterior, questionando narrativas oficiais e situando-as para reflexões sobre a história recente. Por fim, o antropólogo **Felipe Tuxá**, em parceria com **Marcelo Zelic**, aborda as insuficiências da CNV ao tratar das violências sofridas pelos povos indígenas, que prosseguiram no tempo e se aprofundaram em anos recentes, advogando por mecanismos de justiça de restauração.

Giovanna Ayres Arantes de Paiva e **Martin Egon Maitino** trazem ideias para arejar o Itamaraty, amainar a bolha privilegiada em que se insere, ampliar sua diversidade e representatividade, conectá-lo melhor à sociedade, enfim, sem abrir mão de suas qualidades negociadoras, torná-lo mais transparente e democrático.¹

A socióloga **Bruna Cristina Jaquetto Pereira** e suas convidadas contribuíram com reflexões sobre a importância dos ativismos negro e indígena na política externa brasileira, a necessidade de incluir novas perspectivas, fortalecer suas vozes, ampliar a participação social com um sentido de transformação. A professora **Karine de Souza Silva** parte do uso que o Estado brasileiro historicamente fez das políticas migratórias para repassar mudanças em nosso perfil migratório recente e examinar criticamente o que chama de “marca-dores” sociais da

1 Note-se que a coletânea não penetra em meandros internos pouco republicanos do Itamaraty, como a falta de critérios transparentes e objetivos para promoção e remoção de servidores. Alguns desses pontos estão mais detalhados nos objetivos 8 e 9 do Programa Renascença e deverão ser mais bem desenvolvidos em trabalhos posteriores do Instituto.

diferença e hierarquias coloniais a serviço das desigualdades do capitalismo brasileiro, que se acentuaram nos últimos anos.

Camila Santos Andrade examina a política externa brasileira para a África e propõe novo olhar para nos aproximarmos de relações que nos são constitutivas. **Ananda Vilela** amplia a discussão para a necessidade de uma política externa antirracista incidindo em nossas relações bilaterais, regionais e multilaterais, nas conferências da ONU e em outros foros. **Gabriel Siracusa** adentra o campo minado da questão palestina para propor que o Brasil atue por uma solução de dois Estados para tentar construir pragmaticamente formas de convivência pacífica na região.

Rafael Almeida Ferreira Abrão, Desirée Almeida Pires e Mariana Davi Ferreira elaboram cada qual a seu modo sobre a rápida e transformadora ascensão da China, seu relacionamento com o Brasil e os muitos impactos para nossa inserção internacional, o equilíbrio regional e a dinâmica da economia e da política global. Estamos diante de um parceiro ou um competidor? Como qualificar nossas relações com o país? Quais os riscos e oportunidades diante das disputas entre EUA e China? O que podemos aprender com o sistema financeiro, a organização do setor industrial, a estrutura tributária, formas de federalismo e outros aspectos que marcam a economia política chinesa?

A integração regional é tema de três textos. **Priscilla Mendes** assinala a importância do Mercosul e da Unasul e, com base no debate que mediou, aponta quinze propostas para reativar esses mecanismos. **Amanda Harumy, Pedro Silva Barros e Leandro Corrêa** destacam que a integração regional é capaz de dinamizar as estruturas produtivas nacionais gerando mais postos de trabalho, investimento em educação, ciência e tecnologia. É também uma forma de dar respostas comuns a problemas regionais comuns. **Maurício Kenyatta** reforça esse ponto ao abordar a integração regional sob o prisma da segurança, sublinhando o papel das instituições e a necessidade de que essas iniciativas se sustentem no tempo para além dos ciclos políticos.

Isabel Eirado Martins reflete sobre diferentes experiências de desestruturação do patrimônio cultural brasileiro. Passa pelo desmonte institucional

promovido pelo atual governo, a extinção de mecanismos de participação social, a primazia do lucro em projetos em Angra dos Reis, a questão racial do Cais do Valongo (RJ) e por fim discute a importância de reflexões críticas sobre os sentidos do que é considerado patrimônio cultural.

Coletivo de jovens pensadores vinculados ao **Observatório de Política Externa Brasileira**, da Universidade Federal do ABC, apresenta avanços e retrocessos nas políticas LGBTQIA+ na América Latina. A **Rede Desajuste: Economia fora da Curva** propõe tirar o Brasil do marasmo econômico com investimentos públicos que reduzam desigualdades e estejam alinhados à necessidade de enfrentar a mudança climática e outros desafios de nosso tempo.

Helena Margarido Moreira situa o aquecimento global como “uma crise existencial que definirá nosso destino neste mundo que nos é comum” e apresenta três alternativas para combatê-lo. **Adriana Erthal Abdenur** e **Maiara Folly** partem de turbulências geopolíticas e transformações da ordem global, passam pela crise do multilateralismo e do regionalismo e finalizam com oportunidades para a política externa brasileira em clima e meio ambiente.

A socióloga **Ana Prestes** fecha a coletânea com um apanhado geral da política externa bolsonarista, em particular sua extrema ideologização, e aponta caminhos para uma necessária reapresentação do Brasil ao mundo. Para além das correções de rumos no plano externo, que devem levar em conta realinhamentos na ordem internacional, um novo projeto de inserção terá que se lastrear em avanços internos inadiáveis. Eliminar a fome, reduzir desigualdades, enfrentar discriminações, recuperar empregos e investimentos, preservar o meio ambiente e elevar a participação social e popular em todas as etapas do desenvolvimento do país.

Boa leitura!

“MEIO AMBIENTE: BENS E RECURSOS INESGOTÁVEIS?”: UMA NECESSÁRIA CONVERSA ENTRE LIDERANÇAS INDÍGENAS

POR CRISTIANE JULIÃO PANKARARU, COM CONTRIBUIÇÃO
DE DINAMAM TUXÁ, SHIRLEY KRENAK E ALESSANDRA KORAP
MUNDURUKU

CRISTIANE JULIÃO PANKARARU é indígena do povo Pankararu, Terra Indígena Pankararu que fica no Sertão de Itaparica, Pernambuco. Graduada em licenciatura plena em geografia pelo Centro de Ensino Superior do Vale do São Francisco (2007), município de Belém do São Francisco/PE. Mestre em antropologia social pelo programa de pós-graduação em antropologia social do Museu Nacional, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Doutoranda em antropologia social pelo mesmo programa.

A autora fez a curadoria e mediação de debate no Ciclo Renascença – cuja transcrição está no texto a seguir –, de forma on-line, em 17 de novembro de 2021, pelas redes sociais do instituto Diplomacia para Democracia. Ao lado de Alessandra Munduruku (Liderança Indígena), Shirley Krenak (Liderança Indígena, Instituto Shirley Krenak) e Dinamam Tuxá (coordenador-executivo da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e assessor jurídico da Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo), na sequência das discussões na COP26, a conversa procurou refletir sobre o direito de existir do meio ambiente, disposto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Olá a todas as mulheres e não mulheres presentes que estão acompanhando esses momentos do Diplomacia para Democracia, sejam todas e todos bem-vindos nesta tarde. Hoje com um debate, assim, muito peculiar e importante, logo após uma COP, a gente traz muitas informações. Foram desafios não só para nós, povos indígenas, mas para vários segmentos, vários setores. Quando se trata da gestão e administração ambiental do planeta e tudo que tem acontecido aqui no Brasil, sobretudo, é importante a gente estar dialogando sempre, convocando pessoas que já vêm nesse trabalho árduo de defesa do meio ambiente há um longo tempo.

E, como surpresa para esta tarde, a gente já vinha divulgando três mulheres incríveis dentro dessa distribuição dos biomas brasileiros, para além do bioma amazônico, Shirley Krenak, Alessandra Munduruku, Watatakalu Yawalapiti,¹ também trouxe um elemento surpresa para vocês: Dinamam Tuxá, nosso coordenador-executivo da APIB [Articulação dos Povos Indígenas do Brasil] e assessor jurídico da APOINME [Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo]. A intenção de trazê-lo para esse momento da tarde foi justamente para deixar muito claro que nós, do movimento indígena, temos um movimento muito coeso, muito conciso. Nosso movimento não é só para homens ou mulheres dentro da nossa responsabilidade de gênero, mas, sim, um movimento coletivo.

1 Dificuldades técnicas acabaram inviabilizando a participação de Watatakalu Yawalapiti.

E é nessa coletividade de defesa de falas e vozes, corpos e espíritos, que a gente se soma e está nesse embate para defesa dos nossos direitos, de direitos humanos como um todo e para toda a sociedade brasileira e internacional, com as quais a gente já vem dialogando há algum tempo. Então, nesse processo de participação de vozes e falas e consolidação de temas e debates, por que não trazer uma voz masculina que já vem atuando e que foi muitas vezes nosso porta-voz durante a COP26? É de suma importância que a gente possa também trazer essa voz de Dinamam. Pois teve vários acordos, várias situações, nas quais, como a gente se distribuiu durante a COP, para acompanhar algumas agendas, e ele, nessa qualidade de representação também política das nossas organizações, tem muito a contribuir nesse debate de hoje que nós temos aqui, porque é isso: meio ambiente... são bens e recursos inesgotáveis? Se essas fontes estão sempre jorrando, em que momento isso pode parar? Ou já teriam parado? Nessa discussão de meio ambiente, mudanças climáticas, esses efeitos... como é que nós podemos contribuir para amenizar essas situações nefastas? São questões que nos têm inquietado dia após dia. Precisamos somar esforços, indígenas e não indígenas, para que a gente consiga ter respostas positivas para os questionamentos ditos.

Então, Dinamam, passo a palavra para você. Deixo você muito à vontade para que se apresente. Eu acho importante você fazer essa fala de você mesmo. A gente não tem muito costume de falar de nós mesmos, mas acho muito importante quando você se coloca se apresentando e trazendo suas contribuições para esse debate sobre o meio ambiente. Temos recursos inesgotáveis?

DINAMAM TUXÁ

Obrigado, Cris, obrigado mais uma vez a todos vocês que estão nos acompanhando, pelo convite principalmente. Como você bem colocou, fui chamado para fazer essa fala junto com vocês, mulheres guerreiras. E quero saudar Alessandra também, que está aqui conosco, acabou de chegar, nós que fizemos parte dessa comitiva que foi para a COP26 com o mesmo objetivo. Esse objetivo que nós

traçamos se dá muito na linha do que está acontecendo aqui no Brasil, e os recursos, que não são inesgotáveis. E aí, parte do meu espaço de fala na qualidade de coordenador-executivo da APIB. Eu sou do povo Tuxá, do município de Rodelas, na Bahia. Atualmente também coordeno o corpo jurídico da APOINME, que é uma organização que abrange o Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo. E também estou ocupando um assento, fazendo curso de doutorado, na Universidade de Brasília. Então, atuando dentro de todas essas atribuições e diante de um cenário político que nós estamos vivenciando muito conturbado e regado de muitos acordos bilaterais ou unilaterais que o governo vem promovendo em torno da temática ambiental no Brasil... hoje saiu até uma portaria criando o Comitê de Mudanças Climáticas.

Enfim, o governo vem atuando de forma muito autoritária, sem dialogar com os segmentos que realmente fazem essa proteção, esse trabalho de gestão territorial, que fazem com que os recursos possam se prolongar um pouco mais, porque são esgotáveis, sim, mas diante de uma política indigenista e ambiental que vêm sendo desmontada, nós vamos para um cenário internacional para tentar minimamente dar visibilidade a essas situações no Brasil. Desde questões relacionadas à política, à criação de normas ou ao instituto de leis, de decretos que o Estado brasileiro vem promovendo, uma tentativa de acirrar esse conflito socioambiental e avançar com uma proposta de desenvolvimento sem pensar nos recursos naturais e também nas pessoas que lá estão habitando, em todos os biomas.

E essas propostas, que são um Projeto de Lei (PL) que vem afrontando o nosso texto constitucional, inclusive, aí eu falo do PL da mineração 191/2020, o PL da grilagem de terra, 2.633/2020, e o 490/2007, que trata basicamente da temática indígena. São propostas bancadas pelo Governo Federal, que tenta desmontar a política indigenista e, conseqüentemente, a política ambiental brasileira. E nós chegamos na COP justamente para tentar dar visibilidade a todas essas questões. Além do mais, temos a questão da paralisação das demarcações das terras indígenas, que por si só acaba gerando uma lesão ao meio ambiente, tendo em

vista que é comprovado cientificamente que as terras indígenas hoje são as áreas mais bem preservadas do mundo, sendo que 83% da biodiversidade do mundo está em terras indígenas.

Isso significa muito dentro do cenário em termos de mudanças climáticas, que envolve fatos irreversíveis. O que nós estamos mitigando agora é para reparar danos mínimos. O mundo vai aumentar a temperatura em 1,5°C, pode chegar a 2,0°C nos próximos anos, vai ter um aumento da temperatura. E o que os países mais ricos, os países que são os maiores poluidores, os países desenvolvidos estão fazendo para reduzir esse impacto?

Então, os povos indígenas se deslocam para Glasgow e tentam, de alguma forma, dar visibilidade ao que está acontecendo aqui. Participamos de várias mesas — salvo engano, nós tivemos mais de oitenta incidências de espaço, desde o espaço institucional a outros espaços com os movimentos sociais locais e movimentos sociais de todo o mundo, fora a Marcha pelo Clima. Nós acabamos tendo uma boa incidência, politicamente falando. O reflexo disso é uma campanha que foi articulada pelo próprio Governo Federal para tentar tirar essa imagem ruim do governo frente às políticas indigenistas e ambientais aqui no Brasil. Nós estamos fazendo esse enfrentamento porque entendemos que esses recursos não são infinitos. Vai chegar o momento em que o sistema, o nosso “meio ambiente” — que eu não digo “meio”, digo ambiente — vai entrar em colapso... já está entrando em colapso. Nós temos seca severa no Nordeste, nós temos seca severa no Sul, nós temos alagamentos em regiões que não costumam alagar, nós temos geadas onde não costuma ter. Todo esse câmbio climático, essa mudança que está acontecendo, está diretamente relacionada à interferência do homem e, conseqüentemente, ao modo de produção.

Então, essa mensagem que nós levamos para a COP, trazendo a demarcação como um objeto maior para o debate, a nossa demarcação sendo uma solução para combater as mudanças climáticas e, conseqüentemente, como política de preservação e conservação que é eficaz e cientificamente comprovada. Nós

24 | levamos essa mensagem. Vários países nos ouviram. É importante frisar que

estivemos em vários espaços institucionais, inclusive com príncipes, com princesas, com Ministros de Meio Ambiente de diversos países, e tivemos incidência política dentro da COP, tanto no espaço azul, quanto no espaço verde.

Os povos indígenas no Brasil têm sido cerceados em seu direito de fala, com dificuldades de colocar sua pauta no âmbito do governo, a não ser através das instâncias do Judiciário, que é o único espaço em que nós estamos tendo uma incidência positiva. Nos outros espaços institucionais, nós não estamos tendo um diálogo próprio. O governo não quer dialogar. Na própria COP, nós tentamos tomar um copo de café no estande do governo brasileiro e fomos escorraçados. Então, assim, não fomos bem recebidos, sempre eles olhavam para a gente com a cara meio torta. Não aceitavam a nossa presença ali porque sabiam do nosso papel e sabiam da nossa incidência.

Então, apesar de entendermos que a COP ainda é um espaço muito institucionalizado, que ainda não traz uma resposta mais concreta em termos de resultado, em termos políticos, a nossa incidência na COP foi muito positiva. Apesar de que a COP, repetindo, não é ainda um espaço que traga resultados concretos, tanto é que as metas da Eco-92 ainda não foram atingidas; do Acordo de Paris ainda não foram atingidas... Então, entra COP e termina COP, fazem novas promessas, novos acordos, novas metas, mas nenhuma meta foi atingida por completo desde a primeira COP até a atual. Nós estamos lá em 26 COPs e não tivemos uma incidência, um resultado assim que de fato pudesse incidir no combate às mudanças climáticas e, principalmente, na questão das pessoas que fazem esse embate, esse enfrentamento.

E aí os povos indígenas, que historicamente vêm fazendo esse enfrentamento, essa defesa de proteção de demarcação contra grandes empreendimentos, contra mineração, acabam entrando no cenário agora nessa COP26... Muito estratégico, porque vários países estão atentos a essas violações de direitos.

Acho que a diferença das outras COPs foi que os povos indígenas tiveram mais espaço, porém não nos espaços de decisão, e aí é um retrocesso, porque fica claro que não houve nem escuta, muito menos acolhimento das demandas dos

povos indígenas, perseverando práticas paternalistas e de destruição contra a natureza. É um retrocesso porque não houve avanço. Pois em todas as COPs nós íamos lá para aquele meio ser aquela figura exótica, para tirar fotos com políticos e grandes empresários. Nessa COP teve isso também, mas também teve promessas direcionadas aos povos indígenas, coisa que não houve nas últimas COPs.

Eles querem fazer um fundo de investimentos com recursos direcionados aos povos indígenas, para que os povos indígenas tenham acesso a esse recurso de forma direta, mas o ponto negativo é que foi discutida sua criação sem a participação dos povos indígenas. Mais uma vez, aplicando aquele modelo nada democrático, construindo política de cima, o que acaba sendo impositivo.

Tudo isso gera certo incômodo. Mas nada que não possamos agora incidir junto à organização que está promovendo a criação desse fundo, as pessoas que estão conduzindo esse processo, os países, na verdade, sendo que o Reino Unido já se colocou à disposição para poder gerenciar esse recurso.

Então, nós estamos aqui fazendo esse debate, a criação desse fundo para poder garantir que de fato esse recurso possa chegar nas terras indígenas, para que esse recurso possa de fato fazer o diferencial e potencializar, na verdade, as práticas que os povos indígenas já vêm fazendo de forma muito natural na proteção do meio ambiente. Nessa COP, nós conseguimos fazer essa incidência e, conseqüentemente, trazer o debate da demarcação das terras indígenas para o centro da discussão, sendo que aqui no Brasil nós não temos mais esse espaço.

Nós estamos aguardando, na verdade, o Supremo, na questão do julgamento do marco temporal, da área do povo Xokleng, para que esses processos de demarcação possam retornar. E aí esse fundo também é pensado para ser criado para pensar uma política de fiscalização das terras indígenas já demarcadas, que o Estado brasileiro desmontou. Hoje não existem terras indígenas fiscalizadas, a não ser aquelas que têm a determinação judicial. Quando tem determinação judicial, o Estado vai lá e cumpre. As que não têm, infelizmente, quem faz esse trabalho são os próprios indígenas. Alessandra vai poder falar um pouco melhor,

26 | porque ela passa por um processo de criminalização justamente por fazer esse

enfrentamento. Quer fazer, quer cuidar, mobiliza, articula, mas há forças externas que a estão observando, provocando para um embate, o que, na verdade, ela não quer fazer. Ela faz esse enfrentamento, ela faz essa luta de proteção do território. Assim como ela, temos outras lideranças que acabam criminalizadas por fazer essa luta. Então, a COP deu essa possibilidade. Infelizmente, nós tivemos casos aqui no retorno, a própria Alessandra foi vítima de um atentado na casa dela, e ela vai poder também falar. Mas esse é um processo que nós fazemos de forma muito natural, fazemos essa luta.

Infelizmente, o Estado brasileiro ou a sociedade como um todo, muitos desses segmentos que se sentem constrangidos ou ameaçados de alguma forma, tentam inibir, amedrontar nossas lideranças, nós que estamos aqui fazendo essas denúncias diárias. Mas não vão conseguir. Vamos continuar fazendo esse enfrentamento, porque essa luta se faz necessária não só para nossas terras indígenas, não só para os povos indígenas, mas também para toda a humanidade.

É isso, Cris, obrigado pelo momento de fala. E passo a palavra para você conduzir com as meninas.

CRISTIANE JULIÃO PANKARARU

Eu que agradeço. Muito obrigada pela sua presença aqui. Sua fala, suas contribuições são sempre muito bem-vindas, são sempre muito precisas quando se quer ter muita objetividade no que a gente está querendo abordar. Então, só gratidão e desejo muito boa sorte em seu curso de doutorado. A gente precisa realmente de advogados, de pessoas que trabalhem com direito, porque a gente tem uma grande dificuldade no Brasil, que tem uma lei muito linda e clara, mas para a execução, para tornar prática uma legislação, tem muitas dificuldades. Não só a legislação brasileira, como os atos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Para além da Convenção sobre Diversidade Biológica, a gente tem o TIRFAA (Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura), o Protocolo de Nagoia, que entra em vigor em 2 de junho e, enfim,

o Protocolo de Quioto, Durban, o Acordo de Paris. Tudo isso que a gente já vem tentando entender desses processos.

Parece que o Brasil não pode ver um marco internacional que já fica “eu assino, eu assino!”, mas não faz esforço algum para colocá-lo em prática. A gente não consegue avançar na discussão da Convenção 169, inclusive também, aquele “Revogação” que limou todo e qualquer instrumento que respaldasse a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho). Como outros instrumentos que a gente não debate, a gente não discute sobre essas incidências, e o quão são importantes para nós, povos indígenas, para além da Declaração dos Direitos Humanos. De 1948 para cá tem muita coisa que o Brasil tem assinado. Tem muita coisa que inclusive serviu de base para nossa Constituição Federal de 1988 e que deu eco a muitas outras, como a Convenção Internacional do Direito da Criança.

E por que é que eu trago isso? Porque é a questão territorial de levantar a demarcação das terras indígenas como sendo um dos elementos muito mais discutidos agora na COP do que nas anteriores. A discussão territorial tem sido gritante para nós. Bolsonaro já tinha dito que não demarcaria um centímetro de terra, e ele tem cumprido isso. A discussão do processo que tramita no Supremo Tribunal Federal sobre a terra indígena do povo Xokleng, que tem essa incidência geral para todas as terras indígenas, ela é muito negativa. Então, sim, a gente traz mais essa questão. Por isso tem que perguntar não só para as meninas, para você que está aqui, Dinamam, mas para quem está nos ouvindo, quem está nos assistindo. São bens e recursos inesgotáveis?

Obrigada, Alessandra, obrigada, Shirley, por estarem aqui. Alessandra, queria perguntar a você como é que você tem lidado com essa questão dos recursos naturais, essa exploração desordenada que tem sido aí no Pará, e como você tem sido drasticamente violentada na sua índole, na sua pessoa, na sua família, no seu lazer, na sua casa, que deveria ser um lugar inviolável, mas não tem sido assim. Como você tem lidado com isso? Obrigada, bem-vinda. Está contigo a palavra.

Alessandra, travou a imagem, então vou passar para Shirley. Também é outra guerreira que trouxe a voz do rio Doce para a COP26, que tem falado da situação dos povos de Minas também, toda essa degradação ambiental, da violência que tem sido não só a implementação de projetos de mineração, como a própria manutenção, a presença da Vale, e outras empresas que têm ali minas, poluindo e matando nossos mananciais, porque os recursos hídricos não são inesgotáveis, não são mesmo.

Alessandra voltou, passo a palavra.

ALESSANDRA KORAP MUNDURUKU

Eu me chamo Alessandra Korap, sou da região do Médio Tapajós, mas sou do povo Munduruku. E a gente já vem há muitos anos fazendo a nossa própria luta de resistência de tirar os invasores, de fazer autodemarcação, fazer protocolo de consulta. Em 2019, a gente conseguiu barrar usina hidrelétrica, mas esse ano começou a discussão do próprio Governo Federal para fazer o reservatório no rio Tapajós, o que vai alagar territórios, até mandar gente para outras comunidades. Então, esses acordos que eles fazem são mentirosos. Você faz acordo para o mundo todo saber, mas quando chega na hora, estão planejando outros acordos aqui no Brasil.

A COP foi muito importante. Primeiramente, foi a primeira vez que eu fui convidada pela COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira), mas estavam presentes mais de quarenta indígenas da APIB, os parceiros que estavam lá sempre estão na marcha aqui no Brasil. E achei lindo essa marcha fora, porque estava praticamente o planeta todo ali. Nós levamos a floresta, e muita gente levou a floresta para a marcha, e foi muito lindo. Uma coisa que eu percebi é que não era discutida demarcação, não era discutido se vão tirar invasores do território, sobre os direitos dos povos indígenas. Era discutido sobre recursos, era discutido sobre dinheiro, que eles precisavam ter dinheiro para preservar o meio ambiente. Mas quem é o meio ambiente? Somos

nós próprios. A Vale, que destrói vários rios, e agora está na Amazônia para destruir nosso rio da Amazônia. Sabe quantos rios eles querem destruir? A gente vê que muitas empresas e governos se reúnem para falar sobre o meio ambiente, mas não querem a presença dos povos indígenas para falar por eles mesmos.

E nessa COP nós fomos fazer, apontar que governo e empresa nenhuma pode falar pelos povos. Quem tem que falar pelos povos somos nós mesmos. Eu percebi e várias perceberam que as empresas estavam interessadas. Como a gente não tem só vozes no Brasil, mas também começamos a ter vozes para fora, as pessoas começaram a ouvir a gente. Eles começaram a querer ter uma imagem boa. A própria Funai, que é para fiscalizar, respeitar mas, infelizmente, o que querem ainda são máquinas, máquinas e máquinas, como se nós sobrevivêssemos de máquinas, e não de vida. E aí a gente vem nessa luta, sabemos dos projetos para barrar a demarcação, a gente sabe do marco temporal que as próprias terras indígenas já demarcadas, que são homologadas, vão sofrer consequências terríveis... imagina aquelas que não são demarcadas.

E a gente vem falando sobre essas ameaças com o nosso corpo, nosso território, com nossos rios, com nosso povo, E quando eu cheguei aqui, no dia 9 de novembro de 2021, já senti um clima muito tenso... e entraram na minha casa por falar muito. Mas não tem como parar de falar do meu povo, parar de falar do meu rio, parar de falar. Estão tentando me silenciar e eu vou continuar. Não vou parar. Enquanto tiver voz, vou continuar resistindo. Enquanto meu povo precisar de mim, enquanto eu precisar do meu povo, vou estar presente, sim. É isso o que a gente está a fazer, um papel. Nós estamos fazendo o papel do Estado. A gente viu pessoas do próprio governo falando que estão protegendo o meio ambiente, que os governadores da Amazônia estavam lá, assinaram acordos financeiros. Mas por que o interesse de pegar esse dinheiro, se não querem demarcar território? Se não querem tirar invasores do território... E ainda por cima decretam uma lei para comemorar o dia do garimpeiro, que vai ser dia 11 de dezembro. Dia do garimpeiro, que está nos matando, está matando criança. Garimpo está trazendo tanta coisa ruim, desnutrição, doença. E, de repente, o governador, que

diz que protege o meio ambiente, que está favorável ao meio ambiente, mas deu, infelizmente, o dia do garimpeiro, que está nos matando. Eu não acredito muito em político. Se não entrar e construir com o povo indígena, se o povo indígena não estiver presente, não vai adiantar falar sobre o meio ambiente.

Como no nosso caso, o povo Munduruku, tem um protocolo de consulta, nem isso o governo quer respeitar, mas estou criando um protocolo de consulta. Eles querem delimitar, e o povo que precisa ser consultado vai ter que lidar diretamente com o próprio governo do Estado. Isso é muito perigoso, do meu ponto de vista, do ponto de vista do meu povo, isso é errado. Ele não está respeitando nosso próprio protocolo, que aqui somos mais de 14 mil, povo Munduruku, e eles não querem consultar todo esse povo. E não só o povo Munduruku, tem os ribeirinhos, tem os pescadores, tem aqueles que têm também um protocolo de consulta. Mesmo aqueles que não têm o protocolo de consulta, eles também precisam ser ouvidos, porque vai afetar diretamente. E isso o Estado já faz, diz que vai consultar apenas eles, e enquanto isso nós ficamos sem ser ouvidos, então quem vai? E aí, como que vai acontecer? O próprio Estado vai negociar sem consultar a gente? Dizem que ele já criou o próprio protocolo onde estão os povos indígenas, mas não é a mesma coisa. Eu não posso negociar com o Estado e dizer: “ah, a Alessandra vai ser consultada porque ela é do povo Munduruku”, não. Não é assim. Nosso protocolo diz que não é consulta com associação, não é consulta com liderança, não é consulta com pessoas que trabalham no governo, é consulta com o povo. No povo, existem crianças, existem mulheres, existem pajé, existem parteiras, existe cacique, existem guerreiros e guerreiras, professores, enfermeiros. É o povo em geral.

E a gente se pergunta... Se nós estamos exigindo a consulta com o nosso povo, é porque vai consultar os espíritos. Nós temos como consultar os espíritos. Então, o próprio pajé que consulta os espíritos vai ser afetado. As empresas que acabaram com locais sagrados lá no rio Teles Pires, hoje eles estão processando liderança, associação e o povo Munduruku porque foram lá tirar as urnas que são a mãe do peixes. Os próprios pajés falaram: “vamos tirar, eles estão precisando

de socorro”. E o que a empresa fez? Está proibindo o povo Munduruku de visitar os espíritos. Como é que as empresas chegam boazinhas para enganar o povo, falando como se nós quiséssemos carro, como se quiséssemos geladeira, em troca da nossa vida? Não é assim que se faz. A gente tem direito, sim, à educação, a gente tem direito, sim, à saúde, a gente tem direito, sim, a políticas públicas. Mas a gente não quer trocar, não. A gente não quer nada em troca. A gente só quer que respeitem nosso protocolo de consulta. Tem muita coisa errada que as pessoas que não sabem têm que começar a pesquisar.

O que nós estamos falando? Hoje, o que mais sai é informação. Aquela que está lá sem internet, sem rádio, sem informação nenhuma, a gente tem que trabalhar, levar a informação. Mas imaginem aquelas que moram na cidade e que têm internet e toda a informação e não sabem por que os povos indígenas lutam tanto, por que os povos estão resistindo. Mais de 520 anos, gente, até eu converso com meu filhos: “hoje você tem acesso à internet, vai buscar”. Busca, pergunta, porque é disso que nós precisamos. Não precisamos de *fake news*, a gente não precisa de pessoas que falam mentiras, e a gente tem que saber o que está passando com os povos indígenas. Nós temos que falar. É isso que está passando. Em todo canto que tem um espaço para falar, a APIB está, a COIAB está, todos os povos indígenas estão.

Isso é muito importante porque a gente não quer ficar fechando uma caixinha de esperar. A gente está buscando. Nós estamos correndo. Então, hoje há muitos advogados, alguns estão se formando para ser juízes, muitos enfermeiros, doutores, médicos... isso é muito importante. Mas, que respeitem nosso protocolo, que respeitem o nosso rio, que respeitem nossas vidas, que nos respeitem, porque nós que decidimos o que queremos no nosso território. Querem fazer projeto, mas de cima para baixo, querem nos matar.

Aqui onde eu moro, o que mais tem é portos. Portos que estão chegando, empresas chegando, comprando terra. É muito fácil deles terem terra, é muito fácil irem lá registrar no cartório. Enquanto nós estamos há muito tempo, mais de quinze anos, às vezes até trinta anos, esperando que o governo, o Estado nos reconheça e diga “eu vou demarcar essa terra”. E eles inventam muitas coisas

mentirosas, enquanto a gente está lutando, lutando para defender a nossa própria vida. E o meu povo não só espera, ele faz, ele reage, como [quando] nós fizemos a autodemarcação, que a própria Funai falou que não ia demarcar terra porque tinha interesse do Estado. Então, a gente foi... cacique, mulheres, pajé, idosos foram para o mato... passamos dias e dias na mata, descalços, com o facão e roçando, botando placa, para mostrar para o Estado que nós somos capazes, sim. Nós somos capazes de mapear nosso território, de saber onde é o nosso território.

Eles tentam nos esmagar, eles falam que estão fazendo a proteção, mas onde? Está tendo invasão dentro do território Munduruku, invasão dentro do território Kayapó, invasão dentro dos territórios Yanomami. E aí, quem vai tirar? São vários. A gente já fez tanta denúncia no próprio STF (Supremo Tribunal Federal), que nós achávamos que poderiam tirar, mas até agora não tiraram os invasores. Quantas mulheres estão adoecendo? Quantas crianças estão adoecendo por causa de prostituição, por causa de malária, por causa de mercúrio? As pessoas estão bebendo água suja. Muita gente fica abismada, mas não faz nada. A gente fica... “gente, até quando a gente vai gritar por socorro? Até quando a gente vai ficar gritando?”... e as pessoas ainda surdas e cegas.

Vimos que na COP foram muitos jovens, muita juventude. Eu disse que isso é ótimo, isso é muito bom. A juventude está presente, porque os mais velhos acho que não conseguem mais enxergar, não conseguem mais escutar. Então a juventude é o que está levantando, a juventude que está ouvindo, vendo e levando esse recado para o mundo. Esse recado que é salvar o planeta. O recado para chamar, salvar a Mãe Terra, que ela é de todos nós. Eu não estou só salvando a floresta para mim mesma. Eu não estou salvando a floresta, a água limpa, só para os meus filhos. Estamos salvando para todos. Os povos indígenas estão salvando a destruição desses homens brancos para todo mundo respirar, para todo mundo ter, ver pelo menos, mais árvores em pé, florestas, rios, não só aquela seca, não só aquela enchente, não só o rio sujo e barrento.

A gente precisa fazer algo urgente, e tem que ser agora. Tem que ser agora... não é para 2030, não é para 2050. É para ontem, para anteontem, então é para

fazer agora. Então, o Estado só não faz porque não quer, porque para isso existe política pública. Eu, que sou eu, não faço parte do político, mas fui lá, conseguimos projeto para doze aldeias terem água potável. Hoje o meu povo deixou de beber água suja em algumas aldeias, porque eu corri atrás, eu fui atrás de apoio, fui atrás de parceiro para nos ajudar pedindo por socorro, e hoje doze aldeias estão bebendo água limpa. E a gente tenta fazer cada vez mais. A gente está fazendo um papel do governante, que era ele que tinha que trazer água potável, era ele que devia trabalhar para tirar esses invasores. Não estão fazendo, então a gente tem que buscar. Não é só chorando, não só reclamando, é também reagindo. E assim nós estamos fazendo, como a COIAB e a APIB fizeram na pandemia. Não só esperar pelo governo, mas também reagir.

Hoje, muitos indígenas ainda estão vivos por conta da luta, da resistência dos povos indígenas em decidir que não vão morrer por conta de covid. Vamos lutar, vamos sobreviver, vamos nos cuidar, e a COIAB e a APIB fizeram a parte de levar cesta básica, de levar o material de EPI (equipamentos de proteção individual), levar respiradores. Então, nós estamos fazendo, mas precisa fazer mais, cada vez mais, porque os povos indígenas estão sofrendo muitos ataques. E uma das casas foi a minha, sim. Uma das casas da aldeia, da minha companheira Maria Alice, também foi queimada, houve ataques na associação. A gente não está gritando só agora. Há muito tempo a gente vem denunciando. Há muito tempo a gente vem dizendo o que está acontecendo com o nosso povo, com o nosso rio, então as pessoas têm que começar a acordar. As pessoas têm que saber o que é aquilo com o que estão lidando. Eu estou falando de dentro de um quarto, eu nem sei quem está me ouvindo, mas eles têm que saber que nós estamos lutando, sim.

Obrigado, Cris.

CRISTIANE JULIÃO PANKARARU

34 | Eu que agradeço, Alê. Estou aqui me segurando para não chorar. Fico muito emocionada quando escuto vocês, quando trazem essas histórias. Porque não

é história do “eu ouvi dizer”, é a história do cotidiano. É a história que a gente sente dia após dia e vivencia dia após dia. O que para muitas pessoas pode soar como vitimismo, para a gente é o nosso esforço diário, porque vivemos isso, não vamos nos acostumar com isso nunca.

Embora toda história do Brasil seja em cima dessa luta por dominação territorial, de espaço e território, de exploração econômica, é isso que marca todo o processo de colonização. A gente está aqui resistindo desde então, alertando quem quer que se aproxime de nós, o que é cuidar da Mãe natureza. Por que Mãe natureza? Porque ela nos dá de tudo, sem nos exigir muita coisa. Mas toda ação provoca uma reação. E ela está reagindo de forma até recíproca diante de tamanhas violências. Ela não tem como estar nos dando toda hora água limpa, uma vez que nossos rios estão sendo privatizados à nossa revelia.

Não somos só nós, povos indígenas, não. É toda a sociedade, porque se tem o instrumento, como você bem trouxe, e Dinamam também comentou, da Convenção 169, que respalda direito à consulta sobre qualquer empreendimento dentro e no entorno de terras indígenas, imagina a sociedade civil, que nem participa desse processo de construção e de consulta. Tem que engolir a seco o que o governo traz como imposição e que chama de democracia.

As pessoas, a gente costuma escolher, por exemplo, no processo eleitoral. Mas a gente não escolhe o que a gente quer, a gente escolhe dentro das opções que nós temos. Isso não é democracia, isso não é um processo democrático, isso não é um processo de diplomacia, no sentido do respeitar o outro, respeitar os espaços dos outros, de validar isso. A gente está cansado de ver que o EIA/RIMA (processos de licenciamento ambiental — Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental) é uma falácia. Não traz os espaços sagrados, não fala se existe alguma espécie endêmica, não fala se ali existe também alguma nascente ou manancial. É o progresso, progresso... É um progresso em que nem todo mundo está participando. E se for participar, tem que pagar muito, muito caro, porque a energia não vem de graça, a água potável não vem de graça, o saneamento básico não vem de graça. Como Alessandra disse, são políticas

públicas, e está garantido na Constituição Federal, artigo sexto de direitos sociais, educação, saúde, moradia, seguridade, tudo isso. Assim como está também na Constituição Federal, artigo 225, que fala da questão do meio ambiente. É dever do Estado cuidar e zelar pelo meio ambiente, como nosso também, porque cada um é parte disso, promove isso tudo.

Lá em Minas, Shirley fala do rio Doce, fala de outros rios; Alessandra fala de tantos outros rios. Aqui em meu entorno, tem o rio Moxotó e o rio São Francisco, que têm sido drasticamente violentados. A gente sabe que não é um recurso inesgotável. Mas para quem está aí fora, vocês conseguem se imaginar consumindo água do Tietê, por exemplo? Vamos pensar no Tietê. Na nascente é a coisa mais linda, mas até desaguar no local, se encontrar com o rio Pinheiros e tudo mais. Olha a situação. Olha o que o ser humano tem feito com os rios, com os mananciais. Olha o esgoto que é jogado nos oceanos. Olha a devastação ambiental que ocorre desde os oceanos até todos os nossos biomas e ecossistemas. Então, gente, os bens e recursos não são inesgotáveis. Num momento vão acabar. Tudo que usa sem respeito, um dia acaba. Não é, Shirley?

SHIRLEY KRENAK

Olá, boa tarde. Que bom ouvir vocês, parentada, mulheres lindas, beijo no coração. É nossa responsabilidade salvaguardar o direito da natureza. É nossa responsabilidade. Responsabilidade, quando eu falo nossa, eu falo da sociedade inteira, porque ao mesmo tempo que nós nos tornamos guardiões dessa sabedoria e de toda forma da natureza, e nós atuamos como ativistas, não quer dizer que essa responsabilidade é só nossa. Não quer dizer que só nós temos que ser cobrados para poder proteger tudo, toda essa imensidão, todo esse universo sagrado.

A responsabilidade é de toda a humanidade. Tudo o que a gente vem sofrendo, no que diz respeito à questão de recursos naturais, no que diz respeito à questão de todo o processo que envolve o Universo e a Mãe Terra, o não indígena também

entendimento de olhar essas mudanças climáticas que vêm acontecendo de uma forma muito alta, porque é uma desgraça muito grande que está por vir. Então, está mais do que na hora da sociedade, por inteiro, começar a ter entendimento do que significam essas mudanças climáticas, e porque elas estão acontecendo.

Pois na minha primeira vez na COP, fiquei muito assustada com tudo o que eu vi dentro do ambiente da COP, onde só se encontram estandes de venda de produtos. Colocaram no meio do evento um globo maravilhoso do universo, o mundo todo e, embaixo, um tanto de pessoas fanáticas no computador. Aquilo me deu uma aflição muito grande, quando eu vi aquela loucura toda, um mundo tão vivo acima da cabeça de todo mundo, e as pessoas loucamente, lá embaixo, nos computadores, falando de produto. A COP deveria ser um ambiente onde as crianças tivessem momentos de entrar ali e escutar o valor que tem a natureza, porque é para falar do meio ambiente. É um espaço de denúncia, é para falar de tudo que compõe o processo educacional, voltado também para o meio ambiente, que é algo que eu não vi.

O individualismo tomou conta das pessoas, da mente das pessoas, e um anda esquecendo o outro. E eu trago aqui também a importância — dentro dessa questão das mudanças climáticas — de falar de todos os biomas, porque o que eu mais senti é que as pessoas estão querendo me matar, eu estando viva. É como se a minha Mata Atlântica não existisse mais. É como se o Cerrado não existisse mais. Então, o povo está me matando com a gente estando vivo. Estou viva, mas o povo está querendo me matar. Quando não fala da minha Mata Atlântica, estão me matando viva. Quando não fala de um Cerrado, de uma Caatinga, de um Pampa, de um Pantanal... porque eu não ouvi nada disso lá na COP. Eu não ouvi nenhuma importância dos outros biomas na COP.

Isso é muito sério, porque ao mesmo tempo que não se fala da Mata Atlântica, que não se fala dos outros biomas, se dá abertura para a destruição por completo. A Amazônia sozinha não suporta trazer respiração, bom ar, bom clima... para o mundo todo. Ela precisa dos irmãos dela, ela precisa dos outros biomas. E ao mesmo tempo que se esquece dos outros biomas, dá abertura para a destruição,

para o agronegócio, e para a exploração, queimadas em todos os outros biomas, como a gente viu desde o início desse ano e do ano passado. Destruição total dos outros biomas. E as pessoas estão se esquecendo disso, e me preocupo muito.

Mas, diante de tudo isso, o que mais move o mercado hoje é a mineração. A mineração toma conta de tudo. É o comando, é o carro-chefe das empresas, da destruição, do individualismo, do capitalismo, do progresso que mata... A mineração é o carro-chefe. E são diversas empresas que são criadas dentro de todos os espaços que compõem o processo da mineração. São empresas que trazem muitas desgraças.

No nosso estado de Minas Gerais, praticamente se respira minério, se bebe minério, por causa das empresas que estão destruindo tudo aqui. Então, se lá na Amazônia e em outros estados, os meus parentes ainda têm um rio aí para tirar um peixinho, o meu povo não tem isso mais, não, e isso por causa da mineração. E olha que o povo nosso já luta contra a mineração há mais de duzentos anos. E o avanço dela começou a estourar de um jeito muito alto. E se a gente não tiver entendimento do que está acontecendo, da desgraça ambiental no nosso país, nas nossas vidas e em tudo que nos rodeia, vai ser complicado sobreviver.

Hoje, quando todo mundo fala de política, se assusta. Mas não tem que se assustar não, porque falar de política é uma coisa muito boa. A gente precisa falar sobre política, porque quando você come, é um ato político. Você respirar é um ato político. Quando você anda sobre a terra, é um ato político. Quando você dialoga com outras pessoas, também é um ato político. O que essas pessoas, que não conseguiram evoluir, querem fazer é destruir o que compõe todo esse universo coletivo que se encontra dentro da política, principalmente uma política que discute ações climáticas, ações que beneficiam um bom andamento de proteção à natureza.

“Então vambora destruir o pensamento das pessoas no que diz respeito à política, porque aí ninguém vai querer falar mais disso, e aí, olha aí... progresso que destrói avança, aí nosso capitalismo avança, porque as pessoas não vão querer mais discutir sobre isso. Ninguém está querendo mais falar sobre, porque

está todo mundo com raiva de política.” Mas é isso que os grandes governantes com espírito não evoluído vão botar na cabeça das pessoas, então eu entendo o ser humano. O seu corpo é um ato político. Tudo que compõe você também faz parte da política. Então está na hora de você ter entendimento de quem é você, de que você faz parte no mundo, qual universo que te pertence, para começar a ter entendimento de proteção total de tudo o que compõe a vida do ser humano. Nós estamos diante de todo um contexto que faz parte de uma via de densidade que está dentro da gente. Ou acorda agora, ou morre todo mundo.

Mas, nós, enquanto indígenas, enquanto mulheres empoderadas que nós somos, nós estamos lutando sempre, todos os dias, todos os segundos, 24 horas por dia, para a não extinção da humanidade. Eu não quero ver a destruição da humanidade, e eu não quero também que me matem viva. Ninguém vai me enterrar viva, porque a minha Mata Atlântica está viva, porque eu estou viva, assim como os outros biomas. Tenho muitos parentes em outros biomas também. Não existe indígena só na Amazônia. Existem indígenas em outros biomas do mundo. Em todos os outros biomas. E quando não se fala dos outros biomas, vocês estão matando os povos indígenas que estão vivos sob eles. Então, vamos acordar, vamos valorizar a coletividade dos biomas, porque é através do coletivo, de todos esses biomas, que você vai continuar vivo.

A Amazônia sozinha não vai dar conta de colocar água na tua boca. Então, é necessário que todos os biomas possam e devam estar dentro da sua boca, quando você for falar do meio ambiente, das questões climáticas, dessa nossa biodiversidade. Vamos nos lembrar dos outros biomas, porque a gente está no parapeito, para você estar vivo hoje.

Bom, esse é o meu recado. Desculpem a franqueza, mas vocês já me conhecem. Beijo no coração e na alma.

COLETIVOS SOCIAIS MARGINALIZADOS E INCLUSÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

POR CRISTIANE JULIÃO PANKARARU, COM CONTRIBUIÇÃO
DE JOZILÉIA DANIZA JAGSO KAINGANG, TELMA TAUREPANG
E ANTONIO CARLOS DE SOUZA LIMA

CRISTIANE JULIÃO PANKARARU é indígena do povo Pankararu, Terra Indígena Pankararu que fica no Sertão de Itaparica, Pernambuco. Graduada em licenciatura plena em geografia pelo Centro de Ensino Superior do Vale do São Francisco (2007), município de Belém do São Francisco/PE. Mestre em antropologia social pelo programa de pós-graduação em antropologia social do Museu Nacional, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Doutoranda em antropologia social pelo programa de pós-graduação em antropologia social do Museu Nacional, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

A autora fez a curadoria e mediação de debate no Ciclo Renascença, de forma on-line, em 19 de novembro de 2021, pelas redes sociais do instituto Diplomacia para Democracia, sobre a inclusão nas relações internacionais de coletivos sociais marginalizados.

Os convidados foram Joziléia Daniza Jagso Kaingang, coordenadora pedagógica da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Telma Taurepang, coordenadora-geral da União das Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira (UMIAB); e o prof. dr. Antonio Carlos de Souza Lima, da Universidade Federal Fluminense (UFF).

JOZILÉIA DANIZA KAINGANG

Eu sou Joziléia Daniza Kaingang. Faço parte de uma rede de mulheres indígenas chamada ANMIGA, que é a Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade, que foi nomeada em 8 de março de 2021, em um momento que é de extrema importância para nós, mulheres indígenas, que já estamos compondo várias redes desde os nossos territórios, mas também redes mais amplas regionais, nacionais, e agora também redes internacionais, como nós formamos um pacto com outras mulheres indígenas de outros lugares do mundo, pela cura da Terra.

Desde o ano passado, nós estamos neste envolvimento, trabalhando com serenidade para buscar fazer com que as pessoas ao nosso redor, os não indígenas, compreendam o quanto é importante para nós lutarmos pela cura da Terra. Isso não significa que nós pensemos só em nós, só nos nossos povos, só nos nossos filhos, nos nossos territórios. Pelo contrário, os povos indígenas do mundo são responsáveis por 80% da preservação da biodiversidade mundial, mas nós somos muito poucos para isso.

Então, pensar a cura da Terra nesse momento em que a Terra grita por socorro é justamente tentar convencer outras e outros e outras a se juntar a nós nesse momento tão importante em que a gente está, em um debate urgente sobre as mudanças climáticas.

Na década de 1990, a Azelene Kaingang participou da redação dos Direitos dos Povos Indígenas, na Declaração das Nações Unidas, de 2003 a 2007. Então

tivemos uma presença importante de uma mulher indígena brasileira dialogando e discutindo sobre a declaração de povos indígenas na ONU.

Assim como nós, também temos Sônia Guajajara, Nara Baré, Fernanda Kaingang, a própria Cristiane Julião, Telma Taurepang, Alessandra Munduruku, Txai Suruí, que é uma representação jovem, como a Samela Sateré Mawé, a Juma Xipaia... essas mulheres que estão aí, que são jovens, que estão com a presença dos seus corpos-territórios, como a gente tem falado nesses lugares de incidência, e como é importante a gente saber que os lugares têm aberto uma possibilidade de diálogo, mesmo que não seja na mesa de negociações, mas pelo menos para ouvir mulheres indígenas, povos indígenas.

Eu acho que, embora as linguagens não sejam acessíveis, a gente precisa sempre reforçar isso. Em qualquer um desses espaços de diálogo internacional que nós estejamos, a gente percebe o quanto a linguagem ainda é uma barreira. A linguagem, na forma de escrita e de compreensão, e a própria língua. O quanto a língua também é uma barreira porque nós temos feito um esforço muito grande de compreensão de outras línguas. Agora, é muito sério a gente saber que as nossas escolas não nos preparam para poder atuar de forma a dialogar em uma língua que, para a gente, é uma língua internacional de difícil acesso.

Quantas de nós têm o inglês como língua fluente? Quantas das lideranças indígenas que atuam nesses espaços têm o inglês como língua fluente? São poucas. E aí nós aplaudimos a Txai Suruí por ser uma representação de uma jovem indígena que estava lá dialogando na língua inglesa com muita fluência.

Claro, isso faz com que a gente perceba o quanto nós também precisamos avançar nesse sentido. Infelizmente, ainda sem nenhum apoio, porque nós não temos um apoio para fazer cursos de línguas, enfim, para nos inteirar. Mas será que essa interação é interessante para o próprio Estado? Será que pensar a presença das mulheres indígenas e de homens indígenas nesses espaços de discussão, com a compreensão do que se está falando com todas as siglas que nós temos dentro da própria COP, dentro da OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual),

Será que é importante para eles que nós, povos indígenas, nos apropriemos dessa linguagem, dessas siglas que eles têm? Será que isso é interessante? A gente precisa pensar. Pois isso influencia diretamente nossos territórios. Seja a discussão sobre as mudanças climáticas, seja a discussão sobre os direitos que temos sobre eles, sejam outras discussões, que vão desde o uso de agrotóxicos próximo das nossas casas, desde a vontade que se tem do mercado internacional de se apossar dos nossos territórios e de fazer mineração, de fazer a produção de commodities. Então, seja tudo isso, eu acho que não há o interesse, nunca houve esse interesse de que os povos indígenas realmente se apropriassem assim do diálogo.

Pois há quantos anos vemos a presença de indígenas dialogando em outros lugares? A gente pode falar que Raoni é hoje um ícone do movimento indígena, uma representação do movimento indígena que já esteve em vários espaços internacionais. E Raoni leva a voz dos povos indígenas, assim como Sônia Guajajara. Mas comparando com o Raoni, a Sônia é de uma geração muito mais jovem, de outra articulação. Mas não dá para dizer que não há presença. Há a presença, mas há realmente a incidência? Há realmente um diálogo de construção? Realmente se quer ouvir a voz dos povos indígenas ou, como foi trazido no jornal *The New York Times*, que os povos indígenas estavam na COP26 e que foi interessante, porque dessa vez não foi só para tirar foto. Então, durante 25 COPs nós estivemos com a nossa presença lá para tirar foto? E foi só na COP26 que nós conseguimos fazer um outro tipo de incidência, que foi fazer com que os Estados-nação, através dos seus representantes, em eventos paralelos, pudessem ouvir os povos indígenas, pudessem ouvir as mulheres indígenas?

Nós tivemos o privilégio de nos reunir em alguns outros espaços com outras lideranças de partidos da própria União Europeia. Falando sobre o acordo do Mercosul, do quanto vai ser pernicioso para os povos indígenas, para os nossos territórios, o acordo do Mercosul. Com alguns parlamentares do parlamento belga, com a própria princesa Esmeralda do parlamento belga, com uma parlamentar alemã que faz parte dos parlamentares da União Europeia.

Então, será que só agora, nesse momento da COP26, é que nós tivemos realmente uma incidência que não fosse só de um adereço? Porque foi isso que um grande jornal falou. E não são palavras minhas, são palavras deles. Então, que tipo de incidência a gente tem feito? Obviamente que eu acredito muito no nosso movimento, no nosso modo de fazer movimento, em como nós, povos indígenas, temos nos articulado desde muitos anos. Não concordo com o que eles disseram.

Mas uma coisa é certa: nós não temos espaços dentro da mesa de negociações. Nós ainda estamos fora da mesa de negociações, embora nós tenhamos tido em um momento, no início do século XXI, até metade da segunda década do século XXI, um espaço muito maior. Nós tínhamos uma Ministra do Meio Ambiente, a ministra Izabella Teixeira,¹ que eu vi com os meus próprios olhos se sentar numa roda de conversa com um grupo de lideranças indígenas para dialogar sobre o que levaríamos para a COP da diversidade biológica.

Assim como nós tivemos presença de indígenas dentro da delegação do próprio Estado brasileiro quando iam para as COPs. Hoje, na atual conjuntura do nosso país, os povos indígenas estão totalmente à margem da sociedade e à margem das discussões com o Estado. O Estado não tem a pretensão de nos ouvir de forma alguma, então acho superinteressante que a gente tenha essa possibilidade de diálogo com outros estados, com outras representações políticas de outras organizações.

Bem, eu acho que há muitas dificuldades pelas quais nós vamos ter que dialogar e construir de forma afetiva. E eu gosto muito dessa palavra. De forma afetiva, nós, mulheres indígenas, temos construído espaços e caminhos de possibilidade de diálogos com outros que têm a ver com a linguagem, que têm a ver também com a língua e com a língua estrangeira, para tornar tudo isso muito mais simples, para a gente traduzir para os nossos povos quando a gente chega em casa.

Porque como traduzir para eles tudo que aconteceu na COP, sendo que nós não tivemos uma COP que realmente foi positiva para os povos indígenas, por

exemplo? A gente sabe que essa pretensão de frear o aquecimento global, manter aí uma média de aquecimento de 1,5°C, do jeito que foi colocado, com a carta final que foi feita, infelizmente me parece que não será alcançada. Nós vamos ter uma incidência sobre o clima muito maior.

Então, como traduzir a alteração climática para os nossos povos? A alteração nas estações do ano, quando plantar, quando colher, e dizer a eles que nós estivemos lá e que nós conseguimos um grande avanço que foi ter de alguns países o comprometimento de um recurso financeiro para todos os povos indígenas do mundo, para aliança global. E foi uma promessa não só de Estados, mas também um comprometimento de empresas. Como traduzir isso para eles, sendo que esse recurso raramente chega? Nunca chegou! Nunca chegou! Mesmo que a gente tenha tido incidências importantes, como de Raoni, de Sônia e de tantas outras lideranças indígenas que nós já tivemos nesses espaços.

TELMA TAUREPANG

É uma honra estar aqui para descrever um pouco quem é Telma Taurepang: uma menina que cresceu vendo a luta de seu povo Taurepang, da sua família. É sempre uma inspiração para a minha luta ter em mente a luta de Arlindo Tenente. Pois eu o via levantar cerca, e o fazendeiro ia lá e derrubava a cerca. Vi meu pai Augusto, do povo Wapixana, muito calmo, sair para pescar, e voltar com um semblante triste, porque encontrou o fazendeiro, e o fazendeiro o insultou e lhe deu um tapa, dizendo que a terra onde ele estava naquele momento não pertencia a ele. Aquele rio que ele foi em busca de alimento para a sua família não lhe pertencia. E hoje eu continuo vendo a luta do meu povo, dentro da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, que nesse momento está em conflito com a Polícia Militar do estado de Roraima.

Então, Telma Taurepang cresceu nessa luta. E continua vendo as atrocidades da sociedade com o nosso povo e vendo através da mídia várias falas dizendo: “então proibam os indígenas de virem na cidade”. Como assim? Se a cidade foi invasiva, se o nosso mundo foi invadido pelos colonizadores?

Telma Taurepang é uma menina da terra indígena Araçá, da comunidade Araçá, do município de Amajari, do estado de Roraima. Teve que sair da sua cidade natal para vir para o mundo dos brancos, sentar em uma sala entre quatro paredes e aprender a dialogar, falar e esquecer a sua língua materna Taurepang, a qual os fazendeiros não entendiam, e eles proibiram os meus avós falar. E nós tivemos, com muita truculência, que aprender o português.

E hoje eu estou aqui, uma mulher de 49 anos. Mãe de três filhos, dois meninos e uma menina. Avó de dois meninos e uma menina. Uma liderança que se constitui como um cacique dentro da sua comunidade atual, Mangueira.

Uma mulher que aprende no seio de uma sociedade que se diz civilizada, que diz ter um olhar para os direitos humanos. Que direitos humanos são esses? Telma Taurepang hoje é acadêmica em antropologia. Mas minha vivência dentro da universidade, do movimento indígena, com o pé no chão, com o pé nessa terra, se aprende muito mais do que estar dentro de uma universidade que era para trazer um conhecimento além do que nós temos. Mas universidades dão um direcionamento de que eu preciso. E posso ter um canudo para dizer que eu sou uma pessoa que está dentro da sociedade. Que tem uma graduação. Mas que para mim é só um canudo.

Mas na minha vida, no dia a dia da minha vivência, da minha vida, da luta, vejo essas mulheres que não falam a língua estrangeira chegarem em uma COP26 e levarem de fato a voz das mulheres indígenas, e a sociedade que estava presente dizer: “Os povos indígenas estão presentes. As mulheres indígenas não foram só fazer barulho. As mulheres indígenas foram fazer o que elas fazem dentro do seu território, com a sociedade”.

A incidência de levar a voz dos povos indígenas, dar visibilidade a essa luta, dar visibilidade a essa resistência de mais de 521 anos, que dentro de uma Constituição Federal de 1988 nos faz seres humanos. Que somos capazes de chegar não só na COP26, mas em vários espaços que essas mulheres ocupam hoje. Essas mulheres têm ocupado as universidades. Essas mulheres hoje são doutoras, são mestras. Essas mulheres hoje são médicas, são professoras. Essas mulheres hoje estão ocupando o Congresso e 2022 vem aí para nos dar mais legitimidade.

Essa é Telma Taurepang e agradeço imensamente por esse momento de estar falando junto com essas mulheres, eu sou aluna delas. Muito obrigada minha querida ministra Cristiane Julião, minha querida mestra Jozi Kaingang, que me traz sempre o conhecimento da vivência e da luta das mulheres indígenas. Gratidão, queridas.

ANTONIO CARLOS DE SOUZA LIMA

Sou graduado em história e ao longo do curso tive interesse em estudar questões indígenas e descobri que a universidade daquela época, do auge da ditadura, uma universidade que mal tinha bibliotecas, não tinha espaços para falar de história indígena. Embora a gente tivesse na antropologia a presença de uma discussão, inclusive, muito ligada à articulação do movimento político indígena naquele momento.

Então, a gente precisa ter muito cuidado quando fala da universidade, sobretudo no momento em que a gente está falando, porque a universidade não é uma, são muitas. É uma construção de gerações. A universidade do meu tempo mal tinha lugar para gente estudar, era cheia de “X9”, cheia de gente vigiando, não tinha espaço nem para as diferenças entre os brancos, que dirá para a presença negra e para a presença indígena.

Tudo isso que temos hoje, que ainda assim se critica, é fruto de muita construção de gerações, e não apenas de professores e de alunos de universidades, mas de pessoas lutando para ter acesso ao conhecimento e à formação, porque a universidade não esteve de costas para a sociedade. Isso é uma mentira! Isso pode ser no caso da física e da química, mas nunca foi no caso da antropologia que se pratica no Brasil, que é conhecida mundialmente como uma antropologia que está ligada aos coletivos com os quais trabalha.

Esse é o momento em que a universidade está sendo atacada novamente. A gente está vendo esse fantasma do sucateamento, da destruição, voltar a aparecer. Então, esse é um momento em que a gente tem que defender as construções de gerações que, no meu caso, eu aprendi a valorizar acompanhando o

movimento indígena. O movimento indígena para mim foi uma grande escola, embora eu seja branco, não seja indígena e eu tenha trabalhado sobre o Estado. Eu não trabalhei em aldeia, eu não trabalhei fazendo teses sobre sistemas mais tradicionais de antropologia. Eu tentei trabalhar produzindo conhecimento que ajudasse os indígenas a entenderem os nossos problemas, os nossos mundos — sociedade brasileira — e que nós nos víssemos todos como parte dela, indígenas e não indígenas, e soubéssemos que temos que lutar pelo espaço de uma sociedade verdadeiramente plural, etnicamente diferenciada, com voz para todos.

Meu trabalho não foi um trabalho voltado para estudar os índios. Mas para estudar para os índios o que os brancos faziam em relação aos povos indígenas. Foi por isso que, num dado momento, eu fui trabalhar com o ensino superior de indígenas, tendo uma pequena participação nessa questão do acesso à universidade, através de um projeto chamado Trilha de Conhecimentos, que fez parte de um conjunto de outros *n* projetos sobre essa questão, e até hoje acho que a gente tem muito o que fazer. Quando toda essa virada conservadora começou, nós estávamos à beira de ter uma política nacional para o ensino superior de indígenas e uma proposta de universidade indígena criada.

[...]

A década de 1970 é uma década importantíssima, porque é um momento em que povos indígenas começam a interagir, sobretudo em espaços internacionais, como a ONU, e começam a buscar falar com povos indígenas de todo o mundo. E nesse momento muito inicial, os povos indígenas do Brasil já se fizeram presentes. Tem uma história para vocês contarem aí da própria trajetória do movimento indígena e de ensinarem a outros indígenas. Vocês hoje estão nas universidades. É fundamental que a gente possa usar esses espaços que o movimento indígena lutou para que existissem, para serem espaços de formação onde a gente aprenda.

Esse é um momento fundamental: vocês deram um banho nacional e internacional nos últimos dois anos; dentro do quadro da pandemia, o movimento indígena no Brasil fez o que nenhum outro movimento social fez. E dentro do

movimento indígena, especialmente vocês, mulheres indígenas, que eu acho que têm o papel de formação das consciências imenso. Porque também são mães, são filhas, são irmãs, são esposas, são lideranças de seus povos. Se a gente for pegando, Jozi mencionou Azelene, e ela também teve presente em Durban, que foi muito importante para toda a discussão sobre cotas, para toda a discussão sobre ações afirmativas.

A gente vai ver que esses espaços foram sendo conquistados pouco a pouco, com a presença de diferentes lideranças lá nos anos 1970, 1980. Marcos Terena, depois Raoni, Ailton, Davi. Então tem uma história para vocês contarem do que já fizeram nesses anos todos em defesa do planeta, da vida. E um dos dados fundamentais foi a capacidade que tiveram de se apropriar dos conhecimentos não indígenas para pensar a partir dos seus próprios modos de vida, dos seus conhecimentos e de uma pauta de vocês. Vocês conseguiram mais do que muito movimento social. E têm ainda muito a fazer.

[...]

Espaços de produção de conhecimento, de formação e de interlocução com povos indígenas internacionais. Vocês já imaginaram como seria se existisse, que nem existe na Noruega, um centro Sami para recepção de indígenas do mundo inteiro? De uma maneira diferente, a gente tem isso no Arizona, mas aí muito focado para a coisa do direito. Vocês já imaginaram que incrível seria ter isso no Brasil? Que incrível seria ter centros diferentes no Brasil para que um jovem Tau-repang possa conhecer a realidade de um Kaingang, um jovem Kaingang possa conhecer a realidade de um Pankararu, um Pankararu conhecer a realidade de um Terena. Isto foi fundamental dos anos 1970 para cá, para vocês começarem a construir pautas únicas e diferenciadas ao mesmo tempo, porque esse país é um país continental onde só a elite branca se encontrava, não tinha internet.

[...]

Então, poder construir espaços para receber e trocar, para aprender e ensinar. Eu acho que é um ponto fundamental dessa articulação num plano global que, mais do que nunca, vocês estão mostrando que é necessário. E acho que a gente

precisaria, sobretudo pensando em questões como essa do acordo do Mercosul, dessas questões todas, poder ter mais interação também, sobretudo, no plano da América Latina e das Américas. Tem muita coisa que acontece aqui, que acontece no Canadá, que acontece em outros lugares, e vocês têm muitas coisas a ensinar e muitas coisas para aprender com os próprios parentes.

AS IMPLICAÇÕES DO RACISMO PARA A JUVENTUDE NEGRA E O DESAFIO DE IMPLEMENTAR UMA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS ANTIRRACISTA

POR JÚLIO LISBOA

JÚLIO LISBOA é assistente social – CFESS/CRESS-DF;
professor – CRE/Gama-DF; conselheiro titular de promoção de igualdade
racial – CDDN/GDF; mestre em direitos humanos e cidadania – PPGDH/
UnB; e doutorando em direitos humanos e cidadania – PPGDH/UnB.

Debater sobre as implicações que o racismo pode impetrar no desenvolvimento da juventude negra e propor como desafio uma educação pautada nos direitos humanos e na luta antirracista são essenciais para avançar no diálogo democrático de direitos humanos do Brasil. Esse desafio está diretamente relacionado com a implementação de uma educação de direitos humanos antirracista, abordada na Lei 10 639/03, que versa sobre o ensino da história e da cultura afro-brasileira e africana e ressalta a importância da cultura negra na formação da sociedade.

AS IMPLICAÇÕES DO RACISMO PARA A JUVENTUDE NEGRA

A realidade que condiz com a juventude negra brasileira é assustadora. Extremamente viscerais as relações de homicídio correlacionadas a este público-alvo. Dados e mais dados reforçam a tese da existência no país de projetos de “extermínios da juventude negra” — estes há tempos denunciados pelo movimento negro.

Por exemplo, o *Atlas da Violência*, que regularmente mapeia os homicídios no Brasil, feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), revelava, em sua edição de 2017, números de mortes a níveis de guerra: a cada cem pessoas assassinadas no Brasil, 71 eram pobres, negros e jovens das periferias. O “perfil das vítimas” identificava

Perfil das vítimas: *Mais de 318 mil jovens foram assassinados no Brasil entre 2005 e 2015. Apenas em 2015, foram 31 264 homicídios de pessoas com idade entre 15 e 29 anos, uma redução de 3,3% na taxa em relação a 2014. No que diz respeito às Unidades da Federação, é possível notar uma grande disparidade: enquanto em São Paulo houve uma redução de 49,4%, nesses onze anos, no Rio Grande do Norte o aumento da taxa de homicídios de jovens foi de 292,3%.*

Os homens jovens continuam sendo as principais vítimas: mais de 92% dos homicídios acometem essa parcela da população. Em Alagoas e Sergipe, a taxa de homicídios de homens jovens atingiu, respectivamente, 233 e 230,4 mortes por 100 mil homens jovens em 2015.

A cada cem pessoas assassinadas no Brasil, 71 são negras. De acordo com informações do Atlas, os negros possuem chances 23,5% maiores de serem assassinados em relação a brasileiros de outras raças, já descontado o efeito da idade, escolaridade, sexo, estado civil e bairro de residência.

Os dados sobre mortes decorrentes de intervenção policial apresentam duas variações: as analisadas por números do SIM na categoria “intervenções legais e operações de guerra” (942) e os números reunidos pelo FBSP (3320) em todo o país. Os estados que mais registraram homicídios desse tipo pelo SIM em 2015 foram Rio de Janeiro (281), São Paulo (277) e Bahia (225). Pelos dados do FBSP, foram registrados em São Paulo 848 mortes decorrentes de intervenção policial, 645 no Rio de Janeiro e 299 na Bahia. (Atlas da Violência 2017, IPEA.)

As razões para esses quadros em níveis alarmantes estão intrinsecamente ligadas ao racismo estrutural no país. Como diz Kabengele Munanga, antropólogo e professor congolês naturalizado brasileiro, o racismo no Brasil é um “crime perfeito”, porque, ao mesmo tempo em que temos uma sociedade extremamente racista, as pessoas dizem que não são racistas; ou seja, é uma sociedade de racistas sem racistas. É notório o silêncio da sociedade, principalmente das camadas de

maior status social e renda, que permanecem omissas e reclusas. Não obstante, é essencial a quebra deste paradigma para o enfrentamento e combate ao racismo no cerne da sociedade.

O DESAFIO DE IMPLEMENTAR UMA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS ANTIRRACISTA

Comprometidos com o desafio de pensar uma educação pautada pelos direitos humanos e na luta antirracista, recorremos a Du Bois, “um dos mais importantes estudiosos/ativistas afro-americanos que escreveu com muita propriedade sobre a educação e a luta constante em relação à política cultural” (APPLE, 2017). Em meados dos anos 1930, ele já nos alertava para a importância da educação. Segundo o autor, uma educação que não fosse pessoal e socialmente emancipatória não era uma educação séria. É preciso “dar à nossa juventude um treinamento desenvolvido acima de tudo para torná-los homens de poder” (DU BOIS, *apud* WATKINS, 2006, p. 223). Tal educação teria vários objetivos; entre eles, tornar possível que “pessoas marginalizadas, especialmente afro-americanos, influenciassem e reformassem a sociedade” (WATKINS, 2006, p. 223).

Retomamos esse diálogo com bell hooks,¹ autora negra, feminista e ativista social estadunidense. Não há um esgotamento sobre o tema da educação; pelo contrário, hooks confirma os escritos de Du Bois e vai além, ao definir uma estratégia pedagógica e novas teorizações em seu livro *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade* (Martins Fontes, 2013):

A academia não é o paraíso. Mas o aprendizado é um lugar onde o paraíso pode ser criado. A sala de aula, com todas suas limitações, continua sendo um ambiente de possibilidades. Nesse campo de possibilidades temos a oportunidade de trabalhar pela liberdade, de exigir de nós e dos nossos

¹ Gloria Jean Watkins tirou o nome bell hooks de sua bisavó materna, Bell Blair Hooks, e utiliza a grafia com letras minúsculas.

camaradas uma abertura da mente e do coração que nos permita encarar a realidade ao mesmo tempo em que, coletivamente, imaginamos esquemas para cruzar fronteiras, para transgredir. Isso é a educação como prática da liberdade. (HOOKS, 2013. p. 273.)

Por fim, hooks proporciona a pedagogia crítica, que dá novos ares às visões dos sujeitos protagonistas no âmbito da escola ao exercer uma educação com respeito à liberdade de forma didática, na qual professores passam a ouvir e compreender melhor as necessidades dos alunos e, por outro lado, os alunos passam a se interessar mais pelas aulas e a contribuir para a formação de um pensamento crítico.

EDUCAÇÃO CONTRA O RACISMO E POLÍTICA EXTERNA

As leis antirracismo têm um papel fundamental e surgem sob uma ótica estratégica. Um exemplo tácito são as ações afirmativas de cotas para negros nas universidades. Ao levar em consideração que as universidades se apresentam como “incubadoras das elites”, há um perigo em democratizar racialmente: com a perda de privilégios, e, assim, exponencialmente, reduzir as desigualdades impostas promovendo pluralismo cultural, esse movimento traduz na agitação de um *status quo* e uma mudança estrutural.

O Estado demonstra relações de omissões para com a formação e a capacitação de professores na prevenção e combate às discriminações raciais no âmbito das escolas. É evidente que há educadores motivados na implementação de ações afirmativas, ainda que o façam de forma autônoma e desprovidos de recursos disponibilizados para tais fins; porém, correlaciona a desmotivação expressa pela falta de especializações e de discussões sobre o tema. Segundo Paixão (2003), “deve-se salientar que os desníveis raciais contidos no interior desta questão não podem ser encarados enquanto um assunto puramente formal”. Ou seja, é preciso atentar os olhares ao que os desníveis raciais tendem a dizer, interpretá-los e combatê-los.

Far-se-á necessário uma reflexão estrutural, para rever as práticas tradicionais de fundamentação generalista, e acerca da aplicabilidade de ações afirmativas no âmbito escolar, sem a cobertura e capacitação aos profissionais da rede de educação, com objetivos postulados e integrados para prevenção de discriminações raciais e o combate ao racismo. Este entendimento revigora um pensamento que contemple os direitos humanos e que seja engajado na luta antirracista.

Para evitar que as implicações se agravem e que o silêncio da sociedade permaneça, mesmo diante dos quadros de taxas de homicídios de jovens negros das periferias, é fundamental provocar o enfrentamento direto ao racismo, dar “voz” e “protagonismo” a esta juventude, para que o incômodo possa repercutir na mudança estrutural.

No que se refere à política externa, em primeiro lugar, chama atenção a falta de diplomatas negros e negros no Itamaraty. É necessário combater este tipo de manifestação de racismo escancarado em uma instituição que pretende representar o país no exterior. Nesse sentido, adotar medidas como cotas e bolsas de estudo é essencial e urgente. Além disso, é importante reforçar laços diplomáticos, educacionais e culturais com os países da África, do Caribe e de outros territórios da diáspora africana; e promover seminários e conferências no Itamaraty, em outras instituições do governo, e junto à sociedade e aos movimentos sociais, que destaquem perspectivas antirracistas e decoloniais, em diálogo com outros campos e perspectivas do conhecimento. Teríamos assim possibilidades de avançar na educação antirracista a plano internacional, necessária para a afirmação de um Brasil mais respeitoso e digno das origens e da formação histórica nas quais a presença negra é constitutiva.

Do ponto de vista de uma análise de conjuntura, a saída brasileira de forma imediata é a defesa de um amplo programa de ações afirmativas. A expressão “ação afirmativa” foi criada em 1961 pelo presidente dos Estados Unidos, J. F. Kennedy, e significa

um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate da discriminação de raça, gênero etc., bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado. (GOMES, p. 6-7, 2001)

As ações afirmativas não foram dadas pela elite branca dos Estados Unidos; pelo contrário, elas foram conquistadas pelo movimento negro do país após décadas de lutas pelos direitos civis.

Segundo Joaquim Barbosa Gomes (2001), os objetivos das ações afirmativas são: induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, visando tirar do imaginário coletivo a ideia de supremacia racial *versus* subordinação racial e/ou de gênero; coibir a discriminação do presente; eliminar os efeitos persistentes (psicológicos, culturais e comportamentais) da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar e que se revelam na discriminação estrutural; implantar a diversidade e ampliar a representatividade dos grupos minoritários nos diversos setores; e criar as chamadas personalidades emblemáticas, para servirem de exemplo às gerações mais jovens e mostrar a elas que podem investir em educação, porque teriam espaço.

Por fim, vale ressaltar que estabelecer cotas para negros é constitucional. A Constituição brasileira, no Art. 5º que trata dos direitos fundamentais, discorre sobre o sentido de igualdade em dois momentos: a igualdade formal perante a lei e a igualdade substantiva.

A implementação dos primeiros programas de ações afirmativas, entre os quais a política de cotas, decreta o fim do mito da democracia racial, ou seja, do mito da ausência de preconceitos ou discriminações raciais no Brasil. A vigência desses programas, por si só, é a prova cabal de que existe tanto racismo quanto um problema específico do negro no país, pois, caso contrário, não haveria a necessidade de medidas reparatórias para esse segmento populacional.

Para refletir em uma proposta efetiva que dialogue com a fundamentação de uma educação pautada nos direitos humanos, engajada com a luta antirracista

e que extrapola os formatos generalistas que temos de políticas afirmativas, é necessário que se promova uma nova concepção de representação, para superação de práticas ultrapassadas, e que se dê visibilidade a novas potencialidades.

REFERÊNCIAS

- APPLE, M. *A educação pode mudar a sociedade?* São Paulo: Editora Vozes, 2017.
- CARVALHO, L. Lei 10.639/03 e o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana. *Brasil Escola*. Disponível em: <http://brasileSCO.la/e2433>. Acesso em: jun. 2022.
- CERQUEIRA, C. et al. *Atlas da Violência 2017*. Rio de Janeiro: IPEA; FBSP, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/170609_atlas_da_violencia_2017.pdf. Acesso em: jun. 2022.
- DU BOIS, W. E. Burghardt. *The Study of the Negro Problems*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1898, pp. 1-23.
- HOOKS, b. *Ensinando a transgredir: A educação como prática da liberdade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.
- MUNANGA, K. Nosso racismo é um crime perfeito. *Revista Fórum*, ago. 2009. Entrevista concedida a Camila Souza Ramos e Glauco Faria. Disponível em: www.overmundo.com.br/. Acesso em: jun. 2022.
- PAIXÃO, M. *Desenvolvimento humano e relações raciais*, Rio de Janeiro: Dp&A, 2003.
- . Desigualdades raciais na incidência do analfabetismo no seio da população brasileira: Uma leitura empírica baseada nos indicadores do censo 2000. *Juiz de Fora: Libertas*, v. 4 e 5, n. especial, pp. 132-150, jan-dez, 2004/ jan-dez, 2005.
- SANTOS, L. A história e cultura afrobrasileira e a Lei 10639/03, 4 dez. 2008. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/a-historia-e-cultura-afro-brasileira-e-a-lei-10-639/03>. Acesso em: jun. 2022.
- SILVÉRIO, V. O papel das ações afirmativas em contextos racializados: Algumas anotações sobre o debate brasileiro. In: SILVA, P.; SILVÉRIO, V. (orgs.). *Educação e ações afirmativas: Entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Inep, 2003.
- VIOLÊNCIA: Guerra aos jovens, negros e pobres das periferias. *Portal Vermelho*, 6 jun. 2017. Disponível em: <http://vermelho.org.br/editorial>. Acesso em: jun. 2022.
- WATKINS, W. Social Reconstruction in Education: Seaching Out Black Voices. In: RILEY, K. *Social Reconstruction: People, Politics, Perspectives*. Nova York: Oxford University Press, 2006.

UM BREVE PANORAMA SOBRE AS MULHERES NEGRAS NO BRASIL E A IMPORTÂNCIA DA OCUPAÇÃO DOS ESPAÇOS DE PODER

POR DAIANE RIBEIRO

DAIANE RIBEIRO possui mestrado em agronegócio pela Universidade Federal de Goiás (UFG), com pesquisa voltada para a área de competitividade de empresas em exportações. É graduada em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás e em administração pela Estácio. Foi professora de pós-graduação na USJT na área de comércio exterior e também instrutora de educação profissional pelo SENAC-GO na área de logística, custos e comércio exterior. Atuou também como diretora de políticas públicas, diversidade e inclusão na Educafro. No momento, atua como docente de pós-graduação na FMU na área de gestão, presencial e EAD.

Mulheres negras, pretas ou pardas são 28% da população brasileira, de acordo com a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) Contínua 2019. Em espaços de poder, entretanto, esse percentual está muito distante. As mulheres negras não compõem maioria em instituições fundamentais, como o Congresso Nacional, onde ocupam apenas cerca de 2% das vagas. Nas eleições de 2020, representaram apenas 5% das candidaturas eleitas. Nas organizações privadas, a realidade piora: nas quinhentas maiores empresas brasileiras, apenas 0,4% da liderança é composta de mulheres negras. A situação da mulher negra no Brasil não se desvincula do cenário internacional, mas chama a atenção por se tratar do país das Américas que mais recebeu pessoas escravizadas da África.

As mulheres negras representam a maior parte da população pobre do país, sendo que 63% das casas comandadas por mulheres negras com filhos de até 14 anos encontram-se abaixo da linha da pobreza, vivendo com até US\$ 5,50 *per capita* ao dia. Quando o assunto é educação, 38% dos homens brancos finalizam um curso de nível superior; em contrapartida, apenas 10% das mulheres negras conseguem completá-lo, mesmo diante do fato de as mulheres negras representarem o maior contingente de alunos matriculados em cursos superiores nas universidades públicas brasileiras.

Como se essas mazelas não fossem suficientes, as mulheres negras ainda são as que mais sofrem com gravidez na adolescência. Em 2020, 63% das gestações de mães adolescentes foram de jovens negras, dificultando ainda mais a quebra do ciclo da pobreza. As mulheres negras ainda são as maiores vítimas de femi-

Esse cenário construído historicamente perpetua um *status quo* no qual as mulheres negras, em sua maioria, seguem à margem da sociedade, sendo as protagonistas de papéis que não permitem o desenvolvimento delas em espaços de poder que, proporcionalmente, deveriam ser ocupados por elas. O machismo, o racismo e o preconceito de classe assolam a maior parte das possibilidades de uma mulher negra, colocando-a em condição na qual alcançar justiça social se torna bastante desafiador.

É urgente refletirmos sobre o que mudou na ocupação dos espaços de poder e sobre a marginalização das pessoas na sociedade desde a assinatura da Lei Áurea. Lamentavelmente, os dados oferecem resposta imediata: quase nada. O Itamaraty, por exemplo, tem se notabilizado como espaço que reproduz mazelas da sociedade brasileira, à medida que não se posiciona como instituição responsável por combater e pôr fim na iniquidade de raça e gênero em seus quadros.

QUESTÕES DE GÊNERO NO ITAMARATY

Para ressaltar o imperativo de inserção das mulheres negras no Itamaraty, é necessário um breve contexto sobre a trajetória das mulheres diplomatas brasileiras. É importante partir da abolição da escravatura no Brasil, que se deu em 1888, enquanto o ingresso da primeira mulher branca na diplomacia aconteceu trinta anos depois, apenas em 1918. Esses dois eventos são essenciais para a análise que esse artigo propõe e precisam ser considerados em uma linha do tempo.

Em 1918, Maria José de Castro Rebello Mendes solicitou a Nilo Peçanha, então Ministro das Relações Exteriores, autorização para se inscrever no concurso público de provas para a Secretaria de Estado. Rui Barbosa, por meio de argumentos jurídicos, convenceu Nilo Peçanha a autorizar a participação de Maria José no processo.

Aqui se abre um parêntese para alguns fatos irônicos nessa história. O primeiro é a percepção de Nilo Peçanha, um homem negro, sobre a inserção de uma mulher na seleção para diplomata: “Não sei se mulheres desempenhariam

com proveito a diplomacia, onde tantos atributos de discrição e capacidade são exigidos. Melhor, seria, certamente, para seu prestígio, que continuassem à direção do lar, tais são os desenganos da vida pública”.

Com as lentes dos dias que correm, há um elevado e triste grau de ironia, no qual um homem que compõe uma minoria reproduz o machismo contra uma mulher — logo ele que, certamente em algum momento, conheceu a angústia de ter vivenciado o racismo. Uma minoria se opondo a outra minoria.

Outro fato bastante interessante é que, em 1891, Rui Barbosa, o mesmo que intercederia por Maria José, foi quem ordenou a queima da documentação que registrava a história da entrada das pessoas escravizadas no Brasil. À época, Rui Barbosa, que havia sido Ministro da Fazenda, mandou queimar os documentos oficiais que demonstravam a quem havia pertencido cada escravo, sob o pretexto de não indenizar os escravagistas que demandavam indenização do Estado por cada escravizado que havia sido liberto pela Lei Áurea. Se, por um lado, Rui Barbosa poupou o Estado de ser onerado com tal demanda absurda, por outro, apagou fundamental pedaço da história das pessoas que contribuíram para construir o Brasil.

Retomando a ideia inicial desse tópico sobre a inserção da primeira mulher no Itamaraty, opondo-se ao que esperava Nilo Peçanha, Maria José foi aprovada em primeiro lugar no concurso, em 27 de setembro de 1918. Este marco serviu de balizador para outros concursos, permitindo que outras mulheres se inscrevessem em concursos públicos no Brasil. Entre 1918 e 1931, quatro mulheres acessaram o cargo de oficial da Secretaria de Estado. Em 1931, a Reforma Mello Franco colocou fim ao cargo e criou as carreiras do Corpo Consular e do Corpo Diplomático. Nessa reforma, as quatro mulheres foram transferidas para o Corpo Consular. O Corpo Diplomático é uma atividade considerada de maior prestígio, por seu caráter político, o que certamente foi decisivo para a manutenção exclusiva de homens nesses cargos.

Em 1938, foi aprovado o Decreto-lei n. 791, de 14/10/1938, conhecido também como Reforma Oswaldo Aranha. Essa reforma criou a carreira de diplomata,

o privilégio dos homens diplomatas. A Reforma Oswaldo Aranha representou enorme retrocesso na luta por equidade de gênero, limitando novamente o acesso de mulheres ao concurso de diplomacia. As mulheres que já trabalhavam na chancelaria passaram a pertencer à mesma carreira que os homens, mas continuaram a ser designadas apenas para funções administrativas e consulares.

A PRIMEIRA MULHER NEGRA NO INSTITUTO RIO BRANCO

Mônica de Menezes Campos foi um marco na história do Itamaraty. A primeira mulher negra aprovada para o curso de formação do Instituto Rio Branco, em 1978, trouxe consigo não só a esperança de uma sociedade com mais inclusão, mas refletiu também a pressão internacional sobre o fato de o Instituto ser um local elitista e fomentado pela branquitude.

Na década de 1970, quando o Brasil se encontrava em processo ditatorial, a idealização de um país dotado de democracia racial, ideia germinada no Brasil pós-escravidão, teve forte apelo no governo estabelecido, principalmente entre os anos 1968 e 1978. Tal interpretação era utilizada para tentar avançar interesses econômicos, políticos, culturais, comerciais, científicos e técnicos que o Brasil desenvolvia no continente africano.

Geisel, que governou de 1974 a 1979, vivenciou os impactos causados pela crise do petróleo em 1973, e testemunhou a libertação das colônias e o fim do salazarismo de Portugal, que deu início à democracia em país que por tanto tempo foi referência ao Brasil. Na gestão Geisel, foram criadas catorze novas embaixadas na África. O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Guiné-Bissau, em 1974, e de Angola, em 1975.

A aproximação com o continente africano desvelou uma questão fundamental: o Brasil utilizava um discurso que exaltava vínculos culturais para fomentar a integração, mas, no momento de fechar os acordos de cooperação, o corpo diplomático brasileiro era composto quase que exclusivamente de pessoas

brancas. O distanciamento entre discurso e prática colocava o governo brasileiro em situação delicada.

Abdias Nascimento, com a obra *The racial democracy in Brazil: myth or reality?*, publicada em 1977, traduzida para o português como *O genocídio do negro brasileiro* (Perspectiva, 2016), analisa o cenário vivenciado pelo Brasil à época e ressalta que o mito da democracia racial foi construído para auxiliar o acesso da elite branca brasileira aos mercados do continente africano, que eram altamente rentáveis. Havia um cenário de pressão internacional, mas também de questionamentos internos, nos quais se expressavam comentários negativos sobre a elitização da diplomacia nacional.

Foi nesse contexto que Mônica de Menezes Campos, tendo frequentado curso preparatório que era ministrado pelos próprios alunos do Instituto Rio Branco, tornou-se a primeira mulher negra a ingressar na carreira diplomática. O curso tinha sido elaborado para buscar e preparar pessoas negras para serem aprovadas no exame. Nascia nesse cenário um tímido gesto de uma política de ação afirmativa, cujas bases foram fomentadas por críticas diretamente direcionadas ao Itamaraty.

2002: UM MARCO NA INSERÇÃO DE PESSOAS NEGRAS NO ITAMARATY

A luta do movimento negro no Brasil remonta aos primórdios da escravidão e tem como uma de suas grandes conquistas a publicação da Lei de Cotas para universidades, em 29 de agosto de 2012 (Lei n. 12 711). No entanto, antes desse processo acontecer, o Itamaraty foi vanguarda do processo de inclusão de pessoas negras, com a implementação da Política de Ação Afirmativa (PAA), que tem como base a Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia. Assim, como publicado pelo próprio site do Instituto Rio Branco, o programa é uma “iniciativa pioneira do Itamaraty e tem por objetivo ampliar as condições de ingresso de brasileiros pretos ou pardos na carreira de diplomata, ampliando a diversidade do Serviço Exterior Brasileiro”.

Com a publicação da Lei n. 12 990/2014, que estabelece reserva de 20% das vagas nos concursos públicos para candidatos pretos ou pardos, o Itamaraty reformulou o programa e passou a atribuir a Bolsa-Prêmio exclusivamente “aos candidatos pretos ou pardos que, tendo apresentado desempenho satisfatório nas primeiras etapas do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD), não lograram média de notas necessária à seleção final”.

A Lei de Cotas em concursos públicos, associada à Bolsa-Prêmio, configura-se como instrumento na promoção da equidade no processo seletivo, contribuindo para o alcance da justiça social que é necessária para o desenvolvimento do Brasil como nação. Apesar de parecer um grande passo, ainda há muito o que se caminhar: em vinte anos de existência dessa PAA, apenas 46 bolsistas foram aprovados nos Concursos de Admissão à Carreira de Diplomata. Considerando que um concurso contempla em torno de 20 a 35 vagas para cada processo, isso resulta em uma estimativa de cerca de quinhentos aprovados nesses vinte anos; portanto, menos de 10% eram pessoas negras. Quando o assunto se volta para a situação da mulher negra, o quantitativo é ainda menor.

É necessário reconhecer avanços e ressaltar que esse cenário já foi pior;¹ no entanto, urge a necessidade da aplicação de políticas públicas mais decididas voltadas para a mulher negra, e o Itamaraty novamente pode ser o precursor de mudanças mais substantivas.

MAS E AS MULHERES NEGRAS?

Desde a aprovação de Mônica de Menezes Campos, outras mulheres negras conseguiram aprovação no concurso para o Instituto Rio Branco, entre elas:

1 Após a finalização deste artigo, foi divulgado o resultado do concurso de 2022 do Instituto Rio Branco e o resultado foi positivo: 40% das aprovadas são mulheres, 24% são pessoas negras e 18% são mulheres negras. Há que se observar se o concurso de 2022 marca uma tendência ou um ponto fora da curva.

Luana Alessandra Roeder, Marise Ribeiro Nogueira e Milena Oliveira.² No entanto, faz-se necessário ressaltar que em 2021, dos 25 nomeados ao concurso, apenas uma foi mulher negra. Ao mesmo tempo, das 25 maiores embaixadas brasileiras, nenhuma é chefiada por mulheres, sendo preciso destacar a manutenção das mulheres em cargos com menores status, seguindo a triste tradição da Reforma Mello Franco, de 1931.

Uma das grandes questões sobre a inserção de mulheres negras no Itamaraty é o fato de que não existe um registro ou levantamento oficial sobre a quantidade de pessoas negras que são diplomatas. A ausência desses dados auxilia na perpetuação da falta de diversidade, impactando diretamente a inserção de mulheres negras, além de impossibilitar a identificação de quais cargos essas pessoas estão de fato ocupando. Estima-se que cerca de 3% dos diplomatas brasileiros sejam pessoas negras. Em um país no qual mais de 55% da população se declara preta ou parda, esse cenário não é aceitável.

Por fim, a partir do que foi pontuado, é possível identificar alguns aspectos que devem ser ressaltados:

- 1) O Instituto Rio Branco tem se configurado como um espaço de poder que replica o *status quo* vigente em nossa sociedade que, mesmo com a libertação das pessoas escravizadas, praticamente não se alterou.
- 2) O Itamaraty, por se configurar esse lugar que condensa tanto poder, pode se tornar um vetor de transformação em nossa sociedade e dar um passo importante para a inclusão da mulher negra.
- 3) As políticas de ação afirmativa até então estabelecidas não foram suficientes para mitigar o racismo, o machismo e o preconceito de classe que afastam as mulheres negras da aprovação no concurso para o Instituto Rio Branco.
- 4) É necessária a elaboração de políticas voltadas exclusivamente para as mulheres negras, a fim de que elas consigam a formação necessária para

2 Uma das situações mais recentes que devem ser destacadas nessa questão foi a morte de Milena Oliveira, que contraiu malária na Guiné Equatorial em uma viagem a trabalho, tendo o próprio Itamaraty assumido que não existia protocolo para áreas de risco.

acessar o concurso do Itamaraty, obter aprovação e de fato ocupar cargos que tenham prestígio diplomático.

- 5) O Itamaraty, com a implementação do curso preparatório em 1978 e com a política de ação afirmativa de 2002, já demonstrou que tem capacidade para ser vanguardista e precursor de boas práticas e pode contribuir profundamente para a mudança estrutural da sociedade, mas é necessário mobilização e vontade para que isso aconteça.

REFERÊNCIAS

- BERNADES, T. Apenas 4,7% dos postos de direção nas maiores empresas do Brasil são ocupados por negros. *Notícia Preta*, 17 mar. 2019. Disponível em: <https://noticiapreta.com.br/apenas-47-dos-postos-de-direcao-nas-maiores-empresas-do-brasil-sao-ocupados-por-negros/>. Acesso em: jun. 2022.
- GUIMARÃES, A. Gravidez na adolescência diminui, mas entre meninas negras a queda é de apenas 3,5% em três anos. *Gênero Número*, 14 out. 2021. Disponível em: <https://www.generonumero.media/meninas-negras-gravidez-adolescencia/>. Acesso em: jun. 2022.
- OLIVEIRA, M. Parlamentares pretas ou pardas são apenas 2,36% do Congresso. *Metrópoles*, 10 dez. 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/parlamentares-pretas-ou-pardas-sao-apenas-236-do-congresso>. Acesso em: jun. 2022.
- PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua). IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=resultados>. Acesso em: jun. 2022.
- PROGRAMA de Ação Afirmativa. *Instituto Rio Branco*. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/programa-de-acao-afirmativa>. Acesso em: jul. 2022.

REDES DE SOLIDARIEDADE NEGRA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

POR MARCIO ANDRÉ DE OLIVEIRA DOS SANTOS

MARCIO ANDRÉ DE OLIVEIRA DOS SANTOS é cientista político e docente da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, campus dos Malês.

Neste artigo sublinho a atuação específica de organizações que compõem os movimentos negros brasileiros e as organizações comunitárias localizadas em territórios de maioria negra (pessoas pretas e pardas) na articulação do que aqui chamo de **redes de solidariedade negra**.

Não é exagero afirmar que a humanidade tem enfrentado um imenso desafio e um dos piores momentos da história recente. A pandemia do novo coronavírus (Sars-CoV-2, popularmente conhecido por covid-19) tirou a vida de milhares de pessoas. Os países ricos do Norte Global não foram capazes de conter o espalhamento do vírus a tempo e no Brasil o vírus chegou no início de 2020 e rapidamente se disseminou.

Ao mesmo tempo em que as autoridades sanitárias buscavam dar respostas à escalada pandêmica, a sociedade civil se mobilizava para levar ajuda aos segmentos mais vulneráveis socialmente. Denomino de **redes de solidariedade negra** esse esforço de mobilização de organizações negras para dar assistência às famílias de bairros periféricos nas mais diferentes cidades do Brasil.

Importante destacar que, antes de a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretar oficialmente a pandemia, o Brasil já enfrentava quadro de piora significativa na economia. Várias políticas públicas haviam sido desmontadas, desconstruídas ou descontinuadas na atual gestão governamental sob o argumento pífio de que haviam sido criadas em governos liderados pela esquerda. Não houve análises com base em resultados alcançados ou abrangência das políticas: foram decisões que partiram de um campo ideológico específico (à direita do

espectro político), cujas consequências têm sido observadas no empobrecimento de populações já historicamente marginalizadas.

Em meio à crise pandêmica, a situação social do Brasil se deteriorou a tal ponto que o país voltou a figurar no Mapa da Fome da ONU (CRUZ, 2020). São mais de 20 milhões de pessoas sem o direito básico de se alimentar, afetando 36,7% dos domicílios brasileiros (ROCHA & BURITY, 2021).

A imprensa tem mostrado com frequência a situação de pessoas que imploram por restos de comida e ossos na frente de açougues, supermercados e lixões em algumas capitais do país. Ou seja, os brasileiros mais excluídos socialmente, que já conheciam de perto os efeitos da pobreza e da desigualdade, passaram a sofrer ainda mais com o advento da covid-19. Em dois anos de pandemia, mais de 30 milhões de brasileiros tiveram formas graves, moderadas ou leves da doença e, desses, mais de 650 mil vieram a óbito. A gestão do Governo Federal no enfrentamento da pandemia, sabidamente negacionista, fez com que toda essa crise sanitária se tornasse ainda mais devastadora.

REDES DE SOLIDARIEDADE NEGRA

Em meio ao cenário macabro de adoecimento, morte, descaso e corrupção na aquisição de vacinas e equipamentos hospitalares, movimentos sociais e organizações da sociedade civil de todo o país reagiram frente à gravidade da situação. O cenário de precarização da qualidade de vida, já bastante conhecido pelos brasileiros mais pobres, parecia ganhar contornos ainda mais dramáticos durante os piores meses da pandemia. Lutava-se contra os efeitos perversos do coronavírus e contra a negligência do governo em salvar vidas.

Redes de solidariedade começaram a se formar em muitas cidades brasileiras com o objetivo de fazer chegar alimentos básicos na mesa das pessoas mais necessitadas. Outros produtos também eram acrescentados nas cestas, tais como itens de higiene pessoal, inclusive álcool gel, e limpeza geral. Os grupos e movimentos sociais envolvidos eram muitos: organizações da sociedade civil, associações de

moradores, igrejas, coletivos, terreiros de religiões de matriz africana e ONGs de direitos humanos, além de organizações negras, tais como Coalizão Negra por Direitos, Instituto Odara, Coletivo Abayomi, Central Única das Favelas (CUFA), Negritude Sussuarana, Centro Pastoral Afro Padre Heitor (CENPAH), Coletivo de Entidades Negras (CONEN), União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), Coletivo de Entidades Negras (CEN), A Voz do Axé, Original Lauro City, entre várias outras entidades espalhadas pelo Brasil que se mobilizaram em nome da solidariedade para as famílias que demandavam auxílio de forma imediata.

Das muitas articulações feitas nesse sentido, a campanha de financiamento coletivo para arrecadar recursos no enfrentamento à fome, à miséria e à violência chamada “Tem Gente Com Fome” pode ser destacada. Uma rede de organizações negras, a Coalizão Negra por Direitos, liderou a iniciativa e contou com o apoio de várias personalidades, artistas e organizações da sociedade civil, como Anistia Internacional, Oxfam Brasil, Redes da Maré, Associação Brasileira de Combate às Desigualdades (ABCD), Grupo Prerrô, Instituto Ethos, 342 Artes, Nossas — Rede de Ativismo e Orgânico Solidário. Cerca de 200 mil famílias de regiões periféricas de todo país tiveram acesso às doações obtidas pela campanha.

A pobreza no Brasil tem cor? Do ponto de vista estatístico, sim, já que a desigualdade é marcada simultaneamente pela condição social e pela racialidade. Pessoas pretas e pardas tendem a ser mais pobres quando comparadas com pessoas brancas. Hoje em dia não faltam estudos acadêmicos — inclusive produzidos por agências governamentais — para comprovar que a modernização praticada no Brasil foi seletiva, excludente, classista e racista. Do mesmo modo que existe o racismo estrutural, que já é parte constitutiva da formação social do país, existe também a desigualdade e/ou pobreza estrutural. Em palavras mais diretas, podemos dizer que a organização social e a política brasileira, alicerçada pela elite dirigente do país (que é esmagadoramente branca), fomenta este tipo de situação, tornando natural a existência de condições sub-humanas para milhares de brasileiros.

O Brasil é mundialmente conhecido por ter imensas riquezas naturais, florestas com abundante biodiversidade e um solo rico em minérios de todo tipo.

O problema é que tanta riqueza natural não tem se transformado em desenvolvimento social e em políticas públicas suficientes para suprir as demandas básicas das camadas mais pobres da população. País rico, povo (intencionalmente) empobrecido!

Os movimentos negros brasileiros sempre souberam dessa situação, tendo formulado propostas de redução das desigualdades. Associações beneficentes, clubes sociais, irmandades religiosas e demais organizações negras ao longo de todo o século XX já desempenhavam ações importantes na promoção da assistência social e na garantia de direitos para as populações negras.

Essa rede de solidariedade negra existente no passado nem sempre encontrou as condições mais propícias para se sustentar. O principal fator tem sido de ordem econômica. Até meados dos anos 1980, os recursos financeiros das organizações negras provinham geralmente da contribuição dos próprios ativistas e das vendas de jornais e campanhas pontuais de arrecadação; nas últimas décadas, esses recursos são obtidos por meio da cooperação internacional (fundações internacionais que dão apoio para organizações da sociedade civil) e de editais especiais. Nos últimos vinte anos, tem-se verificado mudanças de prioridade da cooperação internacional em financiar projetos sociais em países como o Brasil. No geral, a justificativa se ancora na ideia de que a sociedade civil brasileira já seria capaz de suprir as próprias demandas sociais (LANDAU, 2008), algo que faz relativo sentido se levarmos em conta que muitas empresas e fundações poderiam contribuir muito mais do que fazem.

“ESTAMOS POR NOSSA PRÓPRIA CONTA”

Essa frase costuma ser repetida por ativistas negros brasileiros e foi dita originalmente pelo ativista sul-africano Steve Biko, cuja vida foi dedicada à luta contra o regime de segregação racial da África do Sul, o *apartheid*. “Estamos por nossa própria conta” ilustra perfeitamente bem o sentimento de parte da população negra e periférica no que se refere à ausência de assistência por parte do Estado.

Se levarmos em conta os anos 2000 em diante, podemos observar uma expressiva diferenciação no conjunto dos movimentos negros. ONGs negras, organizações de mulheres negras, coletivos de estudantes universitários negros, núcleos e grupos de estudos afro-brasileiros e redes de organizações negras têm se formado e se proliferado por todo o país. Essa diversidade organizativa se reflete também nos tipos de ações e estratégias políticas escolhidas pela militância para lidar com uma gama de complexidades existentes na sociedade brasileira.

A **interseccionalidade**, por exemplo, tem se tornado um conceito-chave tanto na explicação de alguns fenômenos que envolvem a dinâmica das identidades sociais quanto na própria atuação política das organizações negras. No tempo presente, não há como separar as dimensões de raça/etnicidade, gênero, classe social e orientação sexual da explicação das opressões vivenciadas e sentidas diariamente por pessoas pertencentes aos grupos marginalizados da sociedade. Mulheres negras, indígenas e favelizadas são particularmente mais suscetíveis a um conjunto de opressões e violências. Isso significa dizer que, se uma pessoa for do gênero feminino, negra, de baixa renda, moradora de uma região periférica, com baixa escolaridade e LGBTQIA+, as chances dela de mobilidade social serão mais difíceis do que as de outras pessoas. Do mesmo modo que um jovem entre 15 e 25 anos, negro, do gênero masculino, morador de favela, tende a ser muito mais exposto à violência urbana e aos abusos da polícia do que jovens brancos, de classe média e com a mesma idade.

Os movimentos sociais sempre atuaram no vácuo deixado pelo poder público. Uma das funções do Estado e do governo é garantir serviços básicos para a população como educação pública de qualidade, saneamento básico, políticas de habitação, proteção à vida e à dignidade. Na prática, boa parte disso não é atendida de maneira satisfatória, sobretudo porque as elites políticas de nosso país têm interesse em manter as coisas tais como sempre foram. Esse é um dos motivos pelos quais os movimentos negros atuam na esfera pública disputando espaços de negociação política e chamando a atenção para a ausência ou a ineficácia das políticas públicas em várias áreas.

A pandemia de covid-19, somada com o empenho negacionista do Governo Federal, fez piorar de forma geral os índices de pobreza e desigualdade em nosso país. As redes de solidariedade não são capazes de substituir as obrigações constitucionais do Estado brasileiro no que se refere às demandas da população. No entanto, têm sido fundamentais para dinamizar a capacidade de pessoas, grupos e organizações de suprir demandas específicas e emergenciais quando o Estado ou o governo falha.

O QUE FAZER NO PÓS-PANDEMIA?

A situação política brasileira vem se degradando desde a posse de Jair Bolsonaro em 2019. Além das constantes ameaças ao ordenamento democrático do país, todos os indicadores socioeconômicos e ambientais retratam piora generalizada. No auge da pandemia, o Governo Federal aprovou o auxílio emergencial, considerado um dos maiores programas de transferência de renda da história do país, direcionado às famílias de baixa renda e aos trabalhadores informais impedidos de trabalhar por causa da disseminação de covid-19. A aprovação do valor do auxílio emergencial foi um verdadeiro campo de batalha entre governo e partidos de oposição. O governo queria pagar o valor mais baixo, cerca de 200 reais, alegando não poder alterar o equilíbrio das contas públicas, e a oposição conseguiu convencer a Câmara a aumentar o valor do benefício para 600 reais.¹ Passados alguns meses, o valor do auxílio foi reduzido e depois deixou de ser pago, lançando as famílias mais vulneráveis novamente a uma situação de insegurança alimentar e miserabilidade. Recentemente, já com vistas à eleição, foi retomado o pagamento de 400 reais, porém em escala menor do que o programa anterior.

Não há dúvida de que o atual governo entrará para a história por ter promovido o negacionismo científico na contramão das recomendações da OMS e das autoridades sanitárias competentes no que se refere ao enfrentamento da pandemia de covid-19. Enquanto os líderes mundiais se mobilizavam para garantir

a vacinação das populações, no Brasil, o Ministro da Saúde e o Presidente da República faziam de tudo para boicotar os esforços no combate à doença. Frente ao escárnio, e tamanha falta de humanidade e responsabilidade, o Senado Federal abriu uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar uma enxurrada de denúncias contra autoridades, agentes públicos e empresas privadas envolvidas no enfrentamento da pandemia. Os resultados foram bombásticos!

Com o avanço da vacinação por todo o país e a redução no número de hospitalizações e mortes diárias por covid-19, começamos a ter a sensação de volta à normalidade. Shoppings, casas de shows, estádios de futebol, escolas e inúmeros outros serviços começam a ser retomados. A pandemia não acabou e continua a gerar preocupação nas autoridades de saúde, especialmente porque muitos países europeus e asiáticos voltaram a apresentar aumento no número de casos, algo que acende o alerta para o surgimento de novas variantes. No continente africano, percentual reduzido das pessoas obteve vacinação, situação que revela a dimensão global da desigualdade. Daí a importância da quebra de patentes e a garantia de programas que garantam vacinação global para todas as pessoas. **Em um cenário pós-bolsonarista**, é necessário que a política externa brasileira se mobilize pela quebra de patentes e pela universalização das vacinas para todos os povos e desconstrua a desigualdade atual de distribuição.

E será que teremos continuidade das redes de solidariedade negra em um cenário pós-pandêmico? É cedo para arriscar qualquer previsão segura. As condições sociais e econômicas estão dadas. O aumento da inflação, e o subsequente aumento no preço do gás de cozinha, dos combustíveis e dos alimentos, associado à forte retração do mercado de trabalho, tem servido de alerta para o fracasso do modelo econômico adotado.

Para que as redes de solidariedade negras continuem, será preciso expandir a capacidade de articulação com empresas, governos e sociedade civil, visando assistir aos mais fragilizados. Mesmo que haja mudança de governo nas próximas eleições — e torcendo para que seja um governo que volte a priorizar as políticas públicas e sociais, o crescimento econômico sustentável e a proteção ao meio ambiente e aos povos tradicionais —, precisamos colocar os pés no chão e entender que os estragos

feitos na atual conjuntura serão sentidos por décadas. Os movimentos sociais e a sociedade civil continuarão a atuar em defesa dos mais pobres e socialmente vulneráveis, mas será preciso ampliar os mecanismos de proteção social, além de renovar aqueles que foram descontinuados.

Redes de proteção social e programas de transferência de recursos, como a renda básica universal ou renda básica focalizada (para pessoas de baixa renda, lares chefiados por mulheres etc.) podem ser um caminho interessante neste sentido. Diante de quadro crescente de desemprego estrutural, a população precisará de renda para custear gastos mínimos, algo que fortalece o comércio local na circulação de uma série de produtos que vão de alimentos a roupas e material de construção. Pessoas sem renda e sem trabalho regular não consomem. Sem consumo, as atividades de comércios e serviços ficam sem dinamismo.

Da mesma forma que demandas por quebra de patentes e cooperação mais acentuada na área de saúde, a política externa brasileira pode incorporar bandeira da renda mínima no plano internacional. Seriam avanços, sem dúvida, mas que devem estar conectados a projetos mais ambiciosos. É preciso que um conjunto amplo e diversificado de políticas públicas seja implementado visando à redução das desigualdades sociais e raciais ao longo do tempo. Formulações bem construídas neste campo não faltam. O que falta é força política e compromisso com a transformação social.

REFERÊNCIAS

- CARDOSO JR, J. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: Menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. *Brasil: incertezas e submissão*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. pp. 151-169.
- CRUZ, S. Uma análise sobre o cenário da fome no Brasil em tempos de pandemia da covid-19. *Pensata: Revista dos Alunos do Programa de pós-graduação em ciências sociais da UNIFESP*, v. 9, n. 2, 2020.
- LANDAU, G. O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. *Revista de Economia e Relações Internacionais*. São Paulo: Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado (FEC-FAAP), v. 6, n. 12, 2008, pp. 103-116.
- ROCHA, N.; BURITY, V. O direito humano à alimentação no mundo e no Brasil. *Nexo Políticas Públicas*, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2021/O-direito-humano-%C3%A0-alimenta%C3%A7%C3%A3o-no-mundo-e-no-Brasil>. Acesso em: jun. 2022.

A DIPLOMACIA E A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL NA GESTÃO DA PANDEMIA DE COVID-19

POR FREDERICO RIOS C. DOS SANTOS

FREDERICO RIOS C. DOS SANTOS é doutor em linguística do texto e do discurso pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com período sanduíche na Universidade de Sorbonne (Paris, França), em 2019. Doutor em relações internacionais pela Universidade de São Paulo (USP), com período sanduíche na Sciences Po (Paris), em 2020. Pós-doutorando na UFMG. Professor benéfico de português para migrantes no Cefet-MG.

INTRODUÇÃO

“E daí?”; “gripezinha”; “país de maricas”; “tem medo do quê? Enfrenta”; “É a vida”; “quem é de direita, toma cloroquina, quem é de esquerda, toma tubaína”: essas são algumas expressões utilizadas pelo Chefe do Executivo no Brasil durante a pandemia que já ceifou, até o momento da escrita deste texto, cerca de 668 mil brasileiros.¹

Neste artigo, proponho um balanço crítico e, na medida do possível, propositivo, tendo como respaldo o debate intitulado “A Diplomacia e a responsabilidade internacional do Brasil na gestão da pandemia”, realizado em 26 de maio de 2021 no âmbito do Instituto Diplomacia para Democracia sob minha curadoria e mediação. Procuro, em um primeiro momento, reconstituir as principais ideias veiculadas pelos convidados,² para, em seguida, extrair possibilidades de ações no campo institucional interno e da política externa em um contexto pós-Bolsonaro.

PANDEMIA E POPULISMO

O populismo, de direita ou de esquerda, pode ser uma maneira de pensar as respostas no mundo para o enfrentamento da pandemia (CASARÕES, 2021). Pelo menos até a época do evento, os países conduzidos por líderes considerados

1 Texto escrito em janeiro de 2022.

2 Pela ordem de apresentação: Guilherme Casarões (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP), José Henrique Bortolucci (FGV-SP), Gabriela Lotta (FGV-SP), Cícero Krupp (Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – Fecap-SP) e Fabrício Polido (UFMG).

populistas eram os que apresentavam mais mortes, seja em números absolutos, seja em relativos, como os Estados Unidos, de Trump (2017-2021); o Brasil, de Bolsonaro (2019-2023); o México, de López Obrador (2018-2024); a Índia, de Narendra Modi (2014-2024); o Reino Unido, de Boris Johnson (2019-2024); e a Itália, de Giuseppe Conte (2018 até fevereiro de 2021).

Três são as razões de o populismo ser a chave explicativa para a má gestão da pandemia, segundo a classificação de Chantal Mouffe (*apud* CASARÕES, 2021), teórica política belga:

- 1) O populismo tem como estratégia a divisão do mundo em dois polos antagônicos, reforçando o discurso do “nós contra eles”, o que significa hostilidade à ciência, aos acadêmicos em geral, à imprensa profissional, a uma classe média progressista. O populista tende a contrapor uma suposta elite globalista e o verdadeiro povo da nação, em um artifício de sedução do trabalhador que ficou desassistido durante a pandemia, como se, com as medidas de restrições sanitárias, houvesse um objetivo deliberado de deixá-lo sem trabalhar e, dessa forma, sem os meios de subsistência.
- 2) O populista costuma se valer dos maus modos ao abordar os problemas em sua batalha contra o que chama de “politicamente correto”. Trata-se de um corolário da estratégia anterior da divisão do mundo em dois polos, uma vez que como, pelo discurso populista, existiria um projeto de dominação de certos grupos sociais sobre os denominados “cidadãos de bem”, cabendo ao líder a missão salvífica de revelar a verdade, de forma direta, simples e até agressiva, na batalha contra o “mal”.
- 3) Postula-se que populista muitas vezes depende da fabricação de inimigos e, por conseguinte, da fabricação de crises, para que, na ausência de projetos, possa oferecer soluções simplistas e facilmente assimiláveis pelas massas; aliás, como aconteceu no Brasil, quando, em um primeiro momento, tentou-se minimizar a doença e, na medida em que isso não foi mais possível, adotou-se a estratégia de antagonizar contra aqueles que propuseram medidas restritivas para conter o contágio.

No contexto específico da pandemia, as formas típicas de atuação do populismo têm sido: 1) o negacionismo científico; 2) o oferecimento de soluções fáceis para problemas complexos — como uso de amuletos no México; de cloroquina e ivermectina, no Brasil; e até de vodca e sauna, em Belarus —; 3) teorias conspiratórias (como a defesa da existência de *chips* nas vacinas, ou considerar a vacinação uma estratégia de dominação do comunismo).

DA NECESSIDADE DE UMA EDUCAÇÃO PÓS-HORROR

Há quem possa qualificar a situação da pandemia, mais do que como uma crise, como um horror (BORTOLUCCI, 2021), pelo nível de sordidez e de perversidade de algumas lideranças políticas. Uma das dimensões desse horror é o da falência democrática. Bortolucci (2021) propõe abordar o tema a partir de três temporalidades:

- 1) 2018-2021, denominada de “inflexão populista-fascista”. Apesar do desgaste da palavra “fascismo”, frequentemente empregada de forma indiscriminada, ampla literatura (em uma tradição liberal, marxista, literária ou linguística, como a de Umberto Eco) pode referendar o regime brasileiro atual como de tipo fascista pelo negacionismo, pelo combate à ciência, e pela perseguição à inteligência; a professores, com a proposta “Escola sem partido”; e a artistas, com o assédio a exposições, por exemplo.
- 2) 2016-2021, chamada de “anticonstituinte”. Tratou-se do período em que se presenciou o desmonte do Estado de bem-estar social, com o mantra segundo o qual a “Constituição não cabe no orçamento”. Presenciou-se a destruturação das universidades e da pesquisa de ponta, da proteção ambiental e do Sistema Único de Saúde (SUS).
- 3) 1985-2021, compreendendo o período da passagem da ditadura militar para a democracia até os dias atuais. Revelou-se nesse interstício a tortuosa e falha construção de uma cultura democrática, um dos elementos fundamentais para que uma democracia possa prosperar. Em democracia, importam as instituições, a cidadania e uma estrutura de direitos, mas

também a forma como se lida com a alteridade no cotidiano; como se gerem disputas no espaço público; como se vive com as diferenças na construção de um tecido social. A edificação da parca cultura democrática brasileira seria reflexo de uma sociedade com tradição de instabilidade democrática ao longo do século XX e que negligenciou a memória e a reparação decorrente de abusos de direitos e de autoritarismos explícitos.

Sem a construção de discursividades, de uma memória pública da história da violência, seria impossível pensar uma cultura democrática que não normalize o horror. Como observa Italo Calvino (*apud* BORTOLUCCI, 2021), sem narrar o horror, o trauma retornará, seja na forma do genocídio indígena, da matança da população negra ou da barbaridade da situação carcerária. É com uma educação pós-horror, como propõe Adorno (*apud* BORTOLUCCI, 2021), que se torna viável conceber algo que se pareça minimamente com uma sociedade, cujo pressuposto básico reside na possibilidade de uma solidariedade universal.

AMBIGUIDADE E CONFLITO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O SUS do Brasil é reconhecido internacionalmente como o maior sistema público de saúde do mundo (LOTTA, 2021), com expertise em enfrentamento de crises sanitárias, como nos casos dos vírus zika e H1N1. No entanto, segundo o relatório do Lowy Institute, na Austrália, que analisou a atuação de 98 países, o Brasil teria sido um dos países que pior lidou com a pandemia. Fica então a pergunta: mesmo tendo o SUS, como chegamos a essa catástrofe no enfrentamento da pandemia?

O SUS foi construído com base no pacto constitucional do sistema federativo via coordenação (LOTTA, 2021). Isso significa autonomia com interdependência entre os entes federativos, conforme o Art. 30, VII, da Constituição de 1988. No que diz respeito a esse papel fundamental de coordenador das políticas sanitárias

do Governo Federal, segundo Lotta (2021), dois fatores ajudam a explicar a tragédia: 1) uma deliberada omissão no papel de coordenação; 2) as tentativas de desconstruir, de criar guerras e retaliações com quem buscou tomar atitudes.

Assim, ao mesmo tempo em que se criou o que se chama de “ambiguidade do sistema”, por não haver decisão e nenhum órgão poder fazê-lo, criaram-se conflitos internos. Sabe-se, pela literatura que versa sobre ambientes de implementação de políticas, que conflito e ambiguidade são a fórmula infalível para o fracasso (LOTTA, 2021).

Dois exemplos concretos ilustram essa incidência da ambiguidade e do conflito na administração pública. O primeiro deles é o dos agentes comunitários de saúde. Trata-se de um contingente de mais de 300 mil profissionais, espalhados por todo o Brasil, acostumados a lidar com adversidades, que visitam, mensalmente, 70% da população brasileira, podendo conhecer, dessa forma, as peculiaridades regionais. O Governo Federal, durante a pandemia, ora os considerava profissionais de saúde, ora não.

Pode-se citar, ainda, o Plano Nacional de Imunização (PNI), pelo qual o Brasil é também reconhecido no mundo, coordenado pelo Governo Federal e executado pelos municípios. A atual administração federal decidiu não só não gerenciar o PNI (o que se revelou nas diferentes regras de prioridade vacinal nos municípios), como também assumiu uma postura antivacina.

O DIREITO TEM O SEU TEMPO

Tendo em vista esse conjunto de ações e omissões que favoreceram o agravamento da pandemia, criam-se então as perguntas sobre a responsabilização dos envolvidos: quais seriam as hipóteses de responsabilização, quais os requisitos de tramitação e por que as denúncias parecem não ganhar corpo?

A pandemia tornou-se aquilo que se pode chamar de fato social total, em uma referência ao sociólogo francês Pierre Bourdieu (*apud* KRUPP, 2021), visto

é preciso entender que o direito tem um tempo diferente da política e da economia. Nesse sentido, as respostas tendem a demorar, pois há que se observar o devido processo legal, que implica a apresentação de evidências probatórias, a ampla defesa e a observância de princípios fundamentais.

Alguns tipos penais, passíveis de serem investigados em relação a certos dirigentes brasileiros, são elencados por Krupp (2021), como “perigo para a vida e saúde de outrem” (art. 132, CP); “emprego irregular de verbas públicas” (art. 315, CP); “infração de medida sanitária preventiva” (art. 268), “subtração e ocultação de material de salvamento” (art. 257); “incitação à pandemia” (art. 267). Acrescentam-se a isso alguns dados trazidos pelo relatório final da CPI de covid-19, divulgado em de outubro de 2021, que apresentou, entre outros elementos: 1) imagens do presidente provocando aglomerações; 2) declarações em que ele desdenha da vacina e incita a população a invadir hospitais; 3) esforço em articular com a Índia a compra de matéria-prima para produção de cloroquina, ineficaz contra o Sars-CoV-2; 4) atraso na aquisição de vacinas e sucessiva falta de resposta às fabricantes; 5) oposição ao uso de máscaras e ao distanciamento social; 6) colapso na saúde pública no Amazonas; 7) ligação do Governo Federal com a operadora Prevent Senior, investigada por supostamente modificar a causa de algumas mortes para subnotificar o diagnóstico de covid, e também investigada por constranger os médicos a receitarem o “kit-covid”; 8) existência de um gabinete paralelo, que aconselhava o presidente ao arrepio das orientações técnicas do Ministério da Saúde. Teria partido desse gabinete, aliás, a ideia da imunidade de rebanho por meio da contaminação natural.

O ponto crucial é que o processo de responsabilização por esses supostos atos precisa passar pelo crivo do procurador-geral da República, atualmente na figura de Augusto Aras (2019-2023). E, pela primeira vez na história da Nova República, o chefe do Executivo burlou a lista tríplice proposta pelo Ministério Público para escolher uma personalidade mais alinhada (KRUPP, 2021). Esse seria um sintoma do aparelhamento da máquina pública, o que pôde ser percebido também na exoneração do delegado da Polícia Federal, removido após

pedir investigação contra Ricardo Salles, então Ministro do Meio Ambiente (2019-2021); e na exoneração da delegada encarregada de pedir extradição do blogueiro bolsonarista Allan dos Santos, sugerindo um indício de infração ao princípio da impessoalidade na Administração Pública.

Ainda, no caso do crime de responsabilidade, disposto na Lei 1 079, que resulta no *impeachment* da autoridade pública, o início do processo depende do presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (2021-2023), aliado de primeira mão do Executivo.

RETALIAÇÕES INTERNACIONAIS EM DIVERSOS CAMPOS

No que diz respeito às responsabilizações do Brasil e de seus representantes, uma resposta dos formalistas do direito internacional tende a reduzir o debate a uma mera crise de governança, como é o caso da visão que alguns críticos do direito internacional denominam de cínica e pouco comprometida com a realidade (POLIDO, 2021). Como a responsabilização internacional muitas vezes depende do esgotamento dos recursos internos, fica difícil de se concretizar, tendo em vista que o cenário político interno do Brasil vem se mostrando desfavorável ao enquadramento de condutas ilícitas, sobretudo se observarmos a forma como certas instituições vêm promovendo um debate normalizador da catástrofe e da violência (POLIDO, 2021).

A diplomacia da vacina, por sua vez, veio como um grande laboratório para essas situações em que o Brasil se envolveu no plano internacional com repercussões intensas no plano doméstico, ocasionando atrasos injustificados no acesso às vacinas. Um caso emblemático foi a violência verbal do então chanceler Ernesto Araújo (2019-2021) no Twitter em relação a autoridades chinesas, responsáveis pelo envio de insumos para a confecção da CoronaVac pelo Instituto Butantan.

Acrescente-se a isso que o Brasil não respondeu à pandemia de acordo com os padrões estabelecidos internacionalmente pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e com o regulamento sanitário internacional de 2005, ratificado pelo

Brasil, o que poderia até mesmo gerar uma resposta normativa formalista. Isso fica mais evidente pelo fato de algumas autoridades brasileiras terem sugerido a defesa da imunidade de rebanho via contágio (POLIDO, 2021).

A resposta do direito internacional será sentida em várias frentes, com a imposição de barreiras não só sanitárias, mas igualmente tecnológicas e humanitárias, afetando sobretudo os cidadãos brasileiros (POLIDO, 2021). A base das denúncias repousa em supostas violações das obrigações do Estado brasileiro contidas em instrumentos internacionais de proteção, especificamente a Resolução n. 1 de 2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que foi adotada em consonância com os princípios da precaução e da prevenção, para que o Estado proteja a vida, a saúde e a integridade física durante a pandemia.

BALANÇO PROPOSITIVO

Considerando o conjunto de informações e ideias veiculadas, resta refletirmos sobre as maneiras de superar as degradações, principalmente social e democrática, que presenciamos no Brasil, possivelmente agravadas com a superveniência da pandemia de covid-19.

Viu-se que o populismo pode ser a chave de explicação para a adoção de políticas erráticas de combate à pandemia. O populista, ao oferecer soluções simples para problemas complexos, e ao estimular a guerra cultural para poder sobreviver eleitoralmente, na ausência de projetos de nação, mina as possibilidades de negociação no espaço público e, por extensão, a democracia.

Um fator a se considerar é que a linguagem populista, salvo exceções, tem sido dominada pela extrema direita, como observou Chantal Mouffe em seu livro *Por um populismo de esquerda* (Autonomia Literária, 2020). A autora chega à polêmica conclusão de que, se o populismo pode ser deletério para a democracia, paradoxalmente, a única forma, no curto prazo, de se ganhar perante as massas a batalha retórica da extrema direita (antidemocrática por princípio) é pelo populismo de esquerda (que, para a autora, não seria avesso à ideia de democracia;

e sim, pelo menos, mais democrático que o populismo de extrema direita). Isso porque só em um mundo ideal as massas dispõem de condições culturais de se armarem e não se deixarem seduzir pelo canto populista. Se pensarmos nos termos de Mouffe (2020), cabe aos atores sociais realizar essa difícil equação de se adotar uma estratégia argumentativa populista compatível com uma social-democracia, para assim ganharem eleições, retirando o atual protagonismo da extrema direita como baluarte dos anseios populares.

Ficou evidente também a necessidade da educação para se edificar uma cultura democrática, até mesmo para que se possa evitar a paradoxal estratégia apontada anteriormente de ter de se adotar uma linguagem populista de esquerda para vencer a batalha contra o populismo de extrema direita e, com isso, salvar a democracia. Em que termos se daria esse tipo de educação? Trata-se de um tema amplo e complexo, impossível de esgotar em poucas linhas. O que se pode pincelar é que, observando as estratégias de cooptação do poder pela extrema direita atualmente, um passo importante a ser dado no processo de educação democrática precisa contemplar o chamado “letramento digital”, que não se restringe à decodificação de textos digitais veiculados na internet, pois implica também a habilidade de investigar criticamente as fontes, apurando os padrões textuais das notícias falsas.

Por fim, para se evitar que ambiguidades e conflitos (causas da falência administrativa na pandemia) sejam impunemente cultivados, é preciso que as instituições respondam prontamente aos arroubos antidemocráticos de lideranças oportunistas. Como se viu, essa tarefa resta inviável no Brasil de hoje, levando-se em conta o aparelhamento das instituições. Essa suscetibilidade institucional torna impraticável também a responsabilização internacional, que, via de regra, exige o esgotamento dos recursos internos dos Estados.

Então, quais caminhos trilhar rumo ao fortalecimento das instituições democráticas? Pensando pragmaticamente e no curto prazo, alguns ajustes podem ser feitos sem mudanças institucionais; pelo contrário, promovendo o reforço delas. É o caso da necessidade de observância incontestada do artigo 37, *caput*, da

como princípios inarredáveis a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Não é o intuito aqui esgotar o tema, mas é possível mencionar que, no caso do princípio da legalidade, *grosso modo*, se este significa, para o cidadão, a liberdade de fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, para a administração pública, circunscreve sua atuação estritamente ao que estiver prescrito no âmbito da lei (ALEXANDRINO; PAULO, 2008). Dessa forma, para ficarmos no contexto em exame, a incitação à pandemia (tipificada no Código Penal) para estimular imunidade de rebanho, por exemplo, ou o descumprimento, por parte de agentes públicos, de normas das autoridades sanitárias, não poderiam gozar da complacência das instituições em um Estado democrático de direito.

O princípio da moralidade, por sua vez, significa que o ato administrativo imoral, ou seja, ímprobo ou de má-fé, deve ser considerado nulo por ser ilegítimo (ALEXANDRINO; PAULO, 2008). Trata-se de corolário do princípio da legalidade, uma vez que o princípio da moralidade condiciona a atuação do agente administrativo a normas éticas, ainda que não expressamente estatuídas em lei, mas que podem ser inferidas do ordenamento jurídico. Nessa perspectiva, por exemplo, mesmo que possa não existir norma específica proibindo o Estado de patrocinar medicamentos ineficazes contra covid-19, essa atitude é imoral, considerando que o dispêndio de recursos públicos com remédios prescritos com base em preferência política, e não com respaldo científico, pode configurar improbidade administrativa.

Quanto ao princípio da impessoalidade, este significa a proibição para o agente público de agir com base em interesse próprio, desconsiderando o bem comum (ALEXANDRINO; PAULO, 2008). Exemplo de inobservância desse preceito foi o boicote, pelo Governo Federal, à obtenção de insumos para a produção da vacina CoronaVac por parte do Instituto Butantan, ligado ao governo do estado de São Paulo, cujo governante João Doria (2019-2022) se apresentava, no espaço público, como adversário eleitoral do Chefe do Executivo.

No que diz respeito ao princípio da publicidade, neste está contida a ideia segundo a qual a atuação administrativa deve se regular pelos imperativos da

transparência (ALEXANDRINO; PAULO, 2008). Veda-se, com isso, por exemplo, a existência de gabinete paralelo, como aconteceu no Brasil, segundo apontou o relatório final da CPI da covid-19, ao se estipularem regras obscuras, ao arrepio das autoridades sanitárias, para o enfrentamento da pandemia.

O último princípio é o da eficiência, acrescentado ao Art. 37, *caput*, da Constituição Federal, pela EC n. 19 de 1998, pelo qual espera-se o melhor desempenho possível das autoridades públicas, tendo em vista a consecução de certos fins (ALEXANDRINO; PAULO, 2008). No combate à pandemia, uma infração a esse princípio teria sido, além da já citada promoção de medicamentos ineficazes para o combate ao coronavírus, como também sugeriu o relatório da CPI da covid-19, o atraso, por parte do Executivo, em responder às propostas da fabricante Pfizer para o fornecimento de vacinas.

Além do reforço dessas normas já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, outras possíveis ações a ser promovidas para se evitar o caos administrativo observado no Brasil no contexto da pandemia não exigiriam grandes rupturas institucionais. É o caso da adoção, por via legislativa, de normas que concedam maior autonomia às instituições, como a obrigatoriedade, em nomeações, de se observar as listas tríplexes; ou então que, em decisões importantes para a República, como a instauração de um processo de *impeachment*, a iniciativa não seja monocrática (tomada por uma única pessoa), o que seria facilmente passível de cooptação, mas por uma instância colegiada.

Por fim, do ponto de vista da política externa, cumpre ressaltar a importância de o Itamaraty não negligenciar as possibilidades de diálogo com a sociedade. Viu-se que as decisões tomadas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores impactam diretamente a vida dos brasileiros. Os rompantes ideológicos do primeiro chanceler do atual governo podem ter contribuído para que haja, no futuro, retaliações ao país não só no campo vacinal, mas em diversos outros setores, como o tecnológico, o financeiro e o comercial. Considerando o fato de as decisões tomadas no plano internacional apresentarem o poder de impactar diversos

intensidade satisfatória, diálogos entre Itamaraty e diferentes grupos de interesse, para que a diplomacia brasileira prossiga com a sua nobre tradição de promover o desenvolvimento nacional.

Esperamos que essas considerações representem uma forma de registro histórico do momento político atual, trazendo algumas ideias para um futuro pós-bolsonarista, e que este artigo possa alcançar certo potencial consultivo para diferentes atores sociais, notadamente em função das eleições de 2022 que estão por vir.

REFERÊNCIAS

- A DIPLOMACIA e a responsabilidade internacional do Brasil na gestão da pandemia. [S. l.], 26 maio 2021. 1 vídeo (1h57min) [Live]. Publicado pelo canal *Diplomacia para Democracia*. Disponível em: <https://youtu.be/vp6Bu9wG8-s>. Acesso em: jun. 2022.
- ALEXANDRINO, M.; VICENTE, P. *Direito Administrativo descomplicado*. São Paulo: Método, 2008.
- BORTOLUCCI, J. H. In: A diplomacia e a responsabilidade internacional do Brasil na gestão da pandemia. [S. l.], 26 maio 2021. 1 vídeo (1h57min) [Live]. Publicado pelo canal *Diplomacia para Democracia*. Disponível em: <https://youtu.be/vp6Bu9wG8-s>. Acesso em: mar. 2022.
- CASARÕES, Guilherme. In: A diplomacia e a responsabilidade internacional do Brasil na gestão da pandemia. [S. l.], 26 maio 2021. 1 vídeo (1h57min) [Live]. Publicado pelo canal *Diplomacia para Democracia*. Disponível em: <https://youtu.be/vp6Bu9wG8-s>. Acesso em: mar. 2022.
- KRUPP, Cícero. In: A diplomacia e a responsabilidade internacional do Brasil na gestão da pandemia. [S. l.], 26 maio 2021. 1 vídeo (1h57min) [Live]. Publicado pelo canal *Diplomacia para Democracia*. Disponível em: <https://youtu.be/vp6Bu9wG8-s>. Acesso em: mar. 2022.
- LOTTA, Gabriela. In: A diplomacia e a responsabilidade internacional do Brasil na gestão da pandemia. [S. l.], 26 maio 2021. 1 vídeo (1h57min) [Live]. Publicado pelo canal *Diplomacia para Democracia*. Disponível em: <https://youtu.be/vp6Bu9wG8-s>. Acesso em: mar. 2022.
- MOUFFE, Chantal. *Por um populismo de esquerda*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- POLIDO, Fabrício. In: A diplomacia e a responsabilidade internacional do Brasil na gestão da pandemia. [S. l.], 26 maio 2021. 1 vídeo (1h57min) [Live]. Publicado pelo canal *Diplomacia para Democracia*. Disponível em: <https://youtu.be/vp6Bu9wG8-s>. Acesso em: mar. 2022.

NEGACIONISMO: CONCEITO, PRÁTICA E REAÇÃO

POR CAROLINA SALGADO

CAROLINA SALGADO é doutora em relações internacionais (PUC-Rio) na área de política internacional com ênfase em estudos europeus e relações união europeia-américa latina. É professora do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

CONCEITO: ENTENDENDO O NEGACIONISMO

A definição ampla do que é negacionismo (MOSES, 2020) varia de acordo com o campo de estudo: na psicanálise, a “problemática da negação” (DUNKER, 2020) de Freud é a referência para contrastar negação e negacionismo. Enquanto o primeiro significa “um mecanismo de autodefesa diante da dor, que requer afirmação prévia e implica vulnerabilidade psíquica”, o segundo é “um movimento político ou tendência social que inspira combate quando nega deliberadamente fatos históricos e evidências científicas por meio de recursos retóricos, com o objetivo de produzir desconhecimento e incertezas entre a opinião pública”, como nos explicam os psicanalistas Maria Livia Tourinho Moretto, Christian Dunker e Daniel Gomes Beltrammi (2021).

Para os historiadores, o negacionismo frequentemente aparece ao lado do revisionismo ideológico, e ambos são contrastados com o revisionismo historiográfico. Segundo Marcos Napolitano, professor do departamento de história da Universidade de São Paulo (2021),

o revisionismo ideológico é muitas vezes a antessala do negacionismo, pois o primeiro significa a desconstrução da informação histórica, mas não necessariamente o fato em si, e a subsequente problematização do consenso, enquanto o negacionismo — que tem suas origens no Holocausto e, desde então, se operacionaliza através de uma base social organizada — significa a negação total de um objeto metodologicamente comprovado em prol da salvaguarda de interesses econômicos e ideológicos.

Já o revisionismo historiográfico se refere à dúvida calcada no método, isto é, a questionamentos acerca de aspectos históricos que podem ser revistos, mantendo o rigor metodológico das pesquisas em ciências sociais.

Podemos dizer que o revisionismo ideológico reivindica o direito a ter uma opinião no debate científico em nome da liberdade de expressão, autorizando-se a produzir verdades sem atentar à centralidade do método, enquanto o revisionismo historiográfico é “esclarecedor e indispensável na construção do conhecimento histórico, permitindo a revisão de interpretações até então hegemônicas” (ROLLEMBERG; CORDEIRO, 2021). Em comum, ambas as vertentes revisionistas enxergam nos negacionistas uma insatisfação ao que percebem ser uma atitude arrogante, adotada principalmente por cientistas e acadêmicos, de silenciar ou ignorar certos grupos sociais no âmbito de debates complexos com repercussões concretas (como o aquecimento global), e a subsequente reação, por meio da indução à incerteza, pela opinião pública.

Os objetos do negacionismo são múltiplos — o Holocausto, o comunismo, as mudanças climáticas, a pandemia de covid-19, entre outros. Tendo em vista o foco nas características gerais do negacionismo como um movimento social e político que está adquirindo centralidade na esfera pública em todo o mundo, é útil separar alguns de seus instrumentos e resultados. As fontes usadas aqui são meios de comunicação, organizações internacionais, comunicadores científicos e analistas políticos, que, indicando elementos e fenômenos correlacionados ao negacionismo, nos ajudam a construir uma racionalidade para a compreensão da política brasileira na atualidade.

Importante ressaltar que, porque a centralidade do negacionismo está associada à ascensão de líderes e partidos alocados na extrema direita do espectro político global, extremismo e negacionismo são fenômenos correlacionados nas fontes, porém distintos. Como veremos a seguir, pode-se dizer que lideranças extremistas e negacionistas atuam sob contextos de insegurança coletiva, precariedade econômica e fomento à intolerância, entretanto os métodos de discurso e os de ação não necessariamente se sobrepõem, tal como acontece no Brasil ao

INSTRUMENTOS E RESULTADOS DO NEGACIONISMO

INSTRUMENTOS	RESULTADOS
<p>Área 1: Internet</p> <p>Mundo virtual e digital das redes sociais e fóruns abertos (CESARINO, 2020). Infodemia (WHO, 2020).</p>	<p>Dificuldade de discernimento.</p> <p>Proliferação de informações superficiais, notícias falsas e/ou desinformação.</p> <p>Bolhas algorítmicas.</p>
<p>Área 2: Instituições</p> <p>Erosão da confiança nas instituições. Proliferação de crises éticas.</p>	<p>Problemas em lidar com riscos coletivos, fortalecendo o individualismo por meio do tribalismo, do maniqueísmo e da ruptura da coesão social.</p> <p>A exigência de um novo “regime de interações sociais” (MORETTO; BELTRAMMI; DUNKER, 2021) que compreenda o valor das diferenças.</p>
<p>Área 3: Liderança</p> <p>Divisão social (NUNES, 2021): forma de exercício do poder e governo. Atuação em nome da defesa e do alcance de interesses econômicos e ideológicos particulares ou de um clã.</p>	<p>O uso da liderança para a produção e caça de inimigos intencionais e, ao mesmo tempo, de um sentimento de privilégio fomentado entre apoiadores para “saber a verdade”.</p> <p>Fortalecimento de teorias da conspiração.</p>
<p>Área 4: Ciência</p> <p>(ou a política de alienação)¹</p> <p>Exploração da lacuna e desconexão entre academia/ ciência e a sociedade. Simplificação da realidade, uma vez que a complexidade supera a capacidade individual de simbolizar.</p>	<p>Reação coletiva organizada à autoridade científica percebida como inibidora da participação de grupos específicos em discursos públicos.</p> <p>Percepções populares de um conhecimento científico inacessível e, portanto, duvidável e, em consequência, de não pertencimento e desconexão (sociologia do conhecimento).</p> <p>Conflito com dogmas e crenças religiosas.</p> <p>Luto, cansaço, trauma: necessidade de autoproteção por meio da alienação.</p>

1 Cf. HOMEM, 2021; PASTERNAK; KARNAL, 2021.

PRÁTICA: COMO O NEGACIONISMO SE TORNA POLITICAMENTE VIÁVEL? O BRASIL COMO ESTUDO DE CASO

No estudo de Van Prooijen e Krouwel (2019), temos apontadas quatro características psicológicas de ideologias políticas extremistas: o sofrimento e estresse psicológico, a simplicidade cognitiva, o excesso de confiança, e a intolerância. Reconhece-se facilmente todas essas características na personalidade, nas estratégias e nos discursos de Bolsonaro. Voltando à tabela, as quatro áreas nas quais indico instrumentos do negacionismo se entrelaçam na prática, gerando um complexo panorama no qual indivíduo e coletividade encontram um ou mais focos de aderência. Por exemplo, nos Estados Unidos de Donald Trump, a infodemia digital (cf. “Área 1: Internet”) é indicada não só como principal fator responsável pela vitória eleitoral dele em 2016 (TIFFANY, 2020), como também instrumento dominante para o proselitismo contra imigrantes e para a defesa de diversas formas de violência e de teorias conspiratórias.

No Brasil, é possível considerar que a “Área 3: Liderança” é o ponto de partida para entender como as políticas interna e externa se encontram na execução de uma agenda de interesses econômicos e ideológicos particulares do clã do governo. Para garantir que tal agenda seja cumprida, a estratégia de Bolsonaro se concentra em promover as quatro características psicológicas do extremismo entre os 30% do eleitorado que o apoiam, talvez atingindo pessoas que desconfiam das instituições da democracia liberal, de modo a abarcar também os resultados da “Área 2: Instituições”. Tal estratégia está em andamento desde 2016, quando do *impeachment* de Dilma Rousseff, e se fortaleceu durante a campanha presidencial em 2018, chegando ao ápice em março de 2020, com a eclosão da pandemia.

Exemplifico: ao confrontar discursivamente (e muitas vezes na prática) governadores e prefeitos, bem como o Supremo Tribunal Federal, Bolsonaro fomentou o conflito intrainstitucional e a desconfiança, que, juntos, levam ao colapso da coesão social, uma vez que a população se polariza em torno de tal confronto

produzido pelo chefe do Executivo. Ao comprar e estimular o consumo de hidroxicloroquina como parte de um tratamento preventivo que nunca existiu — para não mencionar o plano de imunidade coletiva por contágio —, Bolsonaro descreditou da ciência e promoveu o que chamo de “política de alienação”, que se aproxima do sentido de negação de Freud anteriormente mencionado.

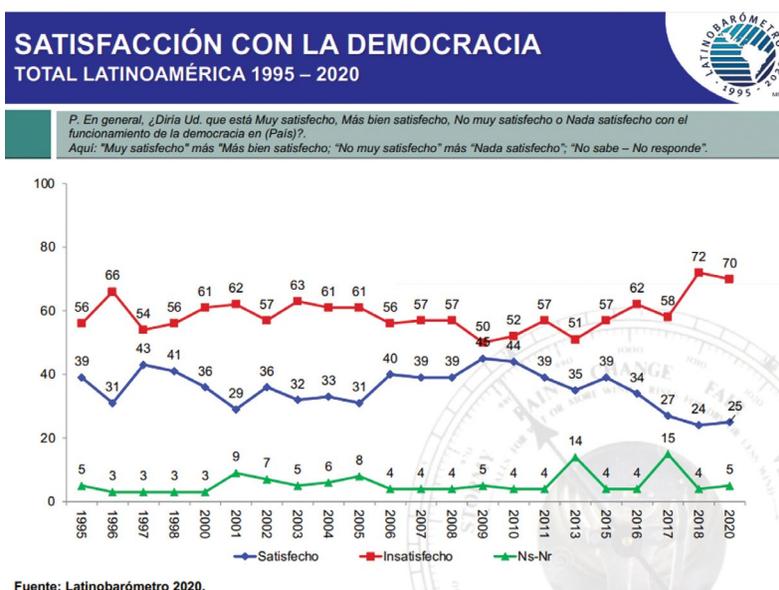
Por meio da produção de inimigos intencionais como o então governador de São Paulo, a OMS, a China e a imprensa, Bolsonaro ofereceu uma solução mais simples, que enfatiza a liberdade individual e a sobrevivência econômica, com base em teorias conspiratórias, manipulação política, acusações infundadas e rejeição aos fatos. Tal como indicado na “Área 4: Ciência”, a realidade se torna objeto de opinião sobre o qual todos estão convidados a deliberar e, nesse sentido, a ciência não é reconhecida como ator superior ou mesmo inteiramente confiável. Os principais resultados são a profunda divisão social (STUENKEL, 2021) e o fortalecimento do individualismo, da alienação e dos conflitos entre diferentes crenças religiosas e culturais travados na internet, onde a proliferação de notícias falsas e desinformações dificulta o discernimento entre as pessoas.

A estratégia não é gratuita ou ingênua: promovendo incertezas na opinião pública e formulando a agenda da discussão política e midiática, Bolsonaro mantém os 30% que o apoiam da base eleitoral ocupados pela desinformação, com uma complexa infraestrutura de comunicação digital orbitando os resultados do negacionismo, enquanto, junto ao clã e à coalizão parlamentar dele, segue em frente no desmantelamento dos pilares democráticos e dos ecossistemas natural e social do país para a realização dos interesses econômicos e ideológicos. Evidências disso já não faltavam, conforme boletins *Direitos na Pandemia*, publicados em conjunto pela Conectas Direitos Humanos e pelo Centro de Pesquisas e Estudos sobre Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), tendo sido, posteriormente, confirmadas pela CPI da covid-19.

REAÇÃO: COMO ENFRENTAR DISCURSOS E ESTRATÉGIAS NEGACIONISTAS?

Como vimos, o negacionismo precisa de ambientes propícios à disseminação da dúvida e da insegurança coletiva. No caso brasileiro, o contexto de vulnerabilidades tem sido marcado pelo neoliberalismo, uma ideologia político-econômica que mercantiliza as relações sociais e a natureza, prioriza o indivíduo em detrimento da coletividade, e preconiza o poder do mercado sobre o Estado. Nesse sistema, poucos enriquecem porque muitos perdem materialmente. A natureza é exaurida, e o abismo socioeconômico, em razão da inércia ou da incapacidade do Estado de enfrentar os danos inerentes a tal ideologia, é aprofundado.

Assim, fortalecem-se condições para um sentimento antissistema, demarcado na “Área 2: Instituições”. Nela estão inseridos a democracia e alguns dos pilares fundamentais envolvidos dela, como instituições, eleições, debate público, partidos e coalizões. Como vemos em pesquisa de 2021 do Latinobarómetro — organização não governamental chilena sem fins lucrativos ou vínculos de dependência que estuda a opinião pública na América Latina desde os anos 1990 —, a satisfação com a democracia caiu catorze pontos percentuais nas últimas duas décadas.



O negacionista engaja com o sentimento de insatisfação e ceticismo, oferecendo discurso para pessoas que não acreditam que o sistema possa mudar e que, afinal, o melhor é se beneficiar dele, “se dar bem”. As *fake news* são o principal canal desta mensagem, produzindo antagonismos e inimigos hipotéticos para desviar atenção e distorcer ameaças reais que pairam sobre a população, como pobreza, fome, concentração de terra e de renda, hierarquias de gênero, raça, sexualidade etc. Em paralelo, também vivenciamos o fenômeno da pós-verdade, no qual fatos objetivos, conclusões empíricas e afirmações científicas têm impacto bastante reduzido na formação da opinião pública, dando lugar preeminente às crenças pessoais e religiosas — o fundamentalismo religioso cresce à medida que o pertencimento a uma comunidade gera confiança.

Dúvida, polêmica, controvérsia e desconfiança são, portanto, palavras-chave para entender o desgaste do tecido social que proporciona a disseminação de discursos e estratégias negacionistas por governos como o de Bolsonaro. Conforme nos explica Tatiana Roque, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2020):

A crise de confiança pode ajudar a explicar a indiferença dessa parcela da população em relação à veracidade das declarações de quadros do governo. Não é que tantas pessoas acreditem no que eles dizem, é que boa parte delas não se importa. A fragilização do tecido social e das instituições abre espaço para um ceticismo generalizado, que se traduz em rejeição ao “sistema” como um todo. É nesse terreno fértil que atitudes negacionistas podem proliferar e conquistar mais apoio.

Novamente vemos na pesquisa do Latinobarómetro (2021) a comprovação empírica de tais conclusões: a Igreja é, atualmente, a instituição mais confiável para 61% dos entrevistados, em contraposição aos partidos políticos, que contavam com 13% da confiança dos cidadãos latino-americanos em 2020. É igualmente sintomático, para entendermos a crise democrática, a ascensão de líderes extremistas e a adesão às suas estratégias negacionistas, o fato de que as Forças Armadas e a

polícia aparecem no topo das instituições confiáveis, com 44% e 36% respectivamente — no Brasil, a confiança nas Forças Armadas alcança 57% da população.

TABLA RESUMEN CONFIANZA EN INSTITUCIONES
TOTAL LATINOAMÉRICA 2020 - TOTALES POR PAÍS 2020

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista. ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: Mucha, Algo, Poco o Ninguna confianza en...?. Aquí: "Mucha confianza" más "Algo de confianza".

	Latinoamérica	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Paraná	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Rep. Dominicana
La Iglesia	61	30	65	67	65	61	31	60	73	71	74	53	65	69	77	63	38	71	72
Las Fuerzas Armadas	44	59	41	57	48	0	32	47	65	34	32	48	30	-	36	47	59	20	50
La policía/ Carabineros	36	37	27	48	37	50	32	34	57	28	27	22	29	47	27	31	65	13	32
El presidente	32	29	23	30	35	17	16	10	80	27	13	44	38	32	17	31	57	24	61
La institución electoral del país	31	15	27	36	54	45	41	16	27	17	13	36	27	38	13	32	64	21	31
Gobierno	27	22	25	27	25	14	18	10	71	22	11	28	35	23	13	16	56	19	51
Poder Judicial	25	16	20	36	23	40	16	18	30	20	16	24	30	23	13	16	56	18	36
Congreso	20	18	27	23	14	19	13	13	12	18	12	22	26	15	10	7	51	19	33
Los partidos políticos	13	11	16	13	11	10	7	9	10	9	9	13	22	12	9	7	33	15	24

Fuente: Latinobarómetro 2020.

A partir do reconhecimento de que existem sentimentos de insatisfação, descrença e exaustão em relação ao sistema democrático, a reação consiste, primeiramente, em acolhê-los, oferecendo discursos que demonstram a fronteira entre fantasia e realidade. Em seguida, abrir-se a interações para reduzir a sensação de que o sacrifício, a austeridade, a instabilidade e o endividamento são inevitáveis: essa sensação precisa ser concretamente alocada no campo da fantasia neoliberal, autoritária e negacionista. A realidade, que certamente oferece razões para negação, gera demandas no inconsciente coletivo que, no Brasil de hoje, são atendidas e retroalimentadas pelo negacionismo extremista de Bolsonaro por meio do fomento ao nacionalismo chauvinista e à insegurança econômica.

Em reação, cabe à academia, à comunicação social e às instituições fomentar a divulgação científica e priorizar atividades que se estendam para além dos círculos imediatos. A população quer participar da conversa sobre os resultados

científicos que impactam a vida cotidiana e também das decisões e prioridades que se desdobram a partir de tais resultados. Pesquisadores e professores, por exemplo, precisam resgatar legitimidade pelo contato direto com a população — tal como fazem os negacionistas, favorecidos pela ausência de mediações nas redes sociais. Por fim, cabe aos movimentos democráticos — sociais, políticos, estudantis, sindicais, agrários, identitários — iluminarem o foco das inseguranças cognitivas e a falta de propósito coletivo, atendo-se a um conteúdo programático redistributivo em torno da redução das crescentes desigualdades e do pânico moral que é incutido na população brasileira.

REFERÊNCIAS

- CESARINO, L. Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil. *Internet & Sociedade*, v. 1, n. 1, pp. 91-120, fev. 2020. Disponível em <https://revista.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Como-vencer-uma-eleic%C3%A7%C3%A3o-sem-sair-de-casa.pdf>. Acesso em: jun. 2022.
- DIREITOS NA PANDEMIA. São Paulo: Conectas Direitos Humanos: Centro de Pesquisas e Estudos sobre Direito Sanitário (CEPEDISA) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), jun. 2020. Quinzenal e duração limitada. Disponível em: <https://www.conectas.org/publication/page/3/>. Acesso em: jun. 2022.
- DUNKER, C. O negacionismo como arma de destruição durante a pandemia. [Entrevista cedida a] Bertha Maakaroun. *Estado de Minas*, [S. l.], 24 jul. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/pensar/2020/07/24/interna_pensar,1169615/o-negacionismo-como-arma-de-destruicao-durante-a-pandemia.shtml. Acesso em: jun. 2022.
- HOMEM, M. “O discurso negacionista não se sustenta mais”, diz Maria Homem. [Entrevista cedida a] Gabriela Castro. *Metrópoles*, 24 jul. 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/o-discurso-negacionista-nao-se-sustenta-mais-diz-maria-homem>. Acesso em: jun. 2022.
- INFODEMIC. In: World Health Organization. [Switzerland: WHO, 2020]. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/infodemic#tab=tab_1. Acesso em: jun. 2022.
- LATINOBARÓMETRO. *Informe 2021*. Adios a Macondo. Santiago: IDB, 2021. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: jun. 2022.
- MORETTO, M. L. T.; BELTRAMMI, D. G.; DUNKER, C. In: Negacionismo científico e movimento anti-vacina: efeitos na ética do cuidado. [S. l.], 24 fev. 2021. 1 vídeo (2h03min) [Live]. Publicado pelo canal *Conselho Regional de Psicologia de São Paulo*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GyhtMPTcJsU&t=4654s>. Acesso em: jun. 2022.
- MOSES, P. O negacionismo não é novidade. Trad. Isaque Gomes Correa. *Revista Instituto Humanitas Unisinos*, [S. l.], 2 jun. 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/599535-o-negacionismo-nao-e-novidade>. Acesso em: jun. 2022.

- NAPOLITANO, M. *In: AULA inaugural abordando negacionismo e revisionismo ideológico. Casa de Oswaldo Fiocruz*, [S. l.], 19 mar. 2021. Disponível em: http://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1930-aula-inaugural-aborda-negacionismo-e-revisionismo-ideologico.html#.YNtIE_JKg2w. Acesso em: jun. 2022.
- NUNES, R. O presente de uma ilusão. Estamos em negação sobre o negacionismo? Trad. Heloisa Jahn. *piauí*, ed. 174, mar. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-presente-de-uma-ilusao/>. Acesso em: jun. 2022.
- PASTERNAK, N.; KARNAL, L. *In: A importância da ciência em tempos de negacionismo*. [S. l.], 18 mar. 2021. 1 vídeo (42min). Publicado pelo canal *Prazer, Karnal – Canal Oficial de Leandro Karnal*. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=xpAQE7m8w4Y>. Acesso em: jun. 2022.
- ROLLEMBERG, D.; CORDEIRO, J. M. Revisionismo e negacionismo: controvérsias. *História, histórias*, v. 9, n. 17, jan./jun. 2021. <http://dx.doi.org/10.26512/rhh.v9i17.36429>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/hh/article/download/36429/30706/111917>. Acesso em: jun. 2022.
- ROQUE, T. O negacionismo no poder. Como fazer frente ao ceticismo que atinge a ciência e a política. *piauí*, ed. 161, fev. 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-negacionismo-no-poder/>. Acesso em: jun. 2022.
- STUENKEL, O. Brazil's polarization and democratic risks. *Carnegie Endowment for International Peace*, São Paulo, fev. 2021. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2021/02/17/brazil-s-polarization-and-democratic-risks-pub-83783>. Acesso em: jun. 2022.
- TIFFANY, K. The Internet Won't Be the Same After Trump. How the president changed life online – for better and for worse. *The Atlantic*, [S. l.], 30 out. 2020. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2020/10/trump-internet-memes-section-230-disinformation-reddit/616890/>. Acesso em: jun. 2022.
- VAN PROOIJEN, J.-W.; KROUWEL, A. P. M. Psychological Features of Extreme Political Ideologies. *Current Directions in Psychological Science*, v. 28, n. 2, p. 159-163, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0963721418817755>. Acesso em: jun. 2022.

O LUGAR DAS EMOÇÕES NA MOBILIZAÇÃO POLÍTICA PÓS-BOLSONARISTA

POR MICHELE LUZ

MICHELE LUZ é doutora em ciência política pela Universidade Federal de Pelotas. Integra o Grupo de Pesquisa Ideologia e Análise do Discurso (IdAD).

Nos últimos anos, acontecimentos sociais e políticos fizeram irromper sentimentos de insatisfação, ansiedade, incerteza e ressentimento entre as pessoas. Embora tendam a ser despertados e evidenciados em períodos de crises econômicas, tais emoções estão muito atreladas a uma crise mais ampla, cujo cerne pode ser identificado na inadequação da representação política nas democracias contemporâneas. Desafiando tanto democracias jovens quanto mais duradouras, de norte a sul, movimentos, lideranças e partidos políticos classificados como populistas têm cada vez mais cooptado esses sentimentos por meio de discursos que prometem dar voz e identidade para aqueles que não se percebem representados nas decisões tomadas pela classe política, geralmente vista como uma elite interessada em si, e indiferente aos reais anseios e necessidades do povo.

Enquanto há certo consenso nesses discursos acerca da percepção da classe política como o grupo detentor de lugar cativo na elite, tal unanimidade não se estende à forma de conceber o povo. Razão de ser da democracia, este ente coletivo de difícil definição conceitual é exaltado nesses discursos de diferentes formas. Como a multiplicidade de experiências populistas prévias e atuais demonstram, as características do povo podem variar drasticamente de um local ao outro, ou ainda de acordo com determinado período histórico. Sua definição não se resume aos aspectos demográficos de uma população. Tampouco é a somatória de todos os diferentes indivíduos ou grupos que a compõem; por isso, pode assumir facetas tão distintas e estar muitas vezes associada a reivindicações

muito distantes daquelas que se pressuporiam a partir da realidade material na qual se inserem.

De acordo com a literatura especializada, a forma mais adequada de se compreender a composição do povo em um discurso populista é vislumbrá-lo como “uma parte [da população] se reivindica com o todo” (CANOVAN, 2005). O povo pode ser significado de diferentes formas: como “as pessoas simples”, como “a maioria silenciosa”, como “os 99%”, na imagem dos “cidadãos de bem” ou dos “verdadeiros cidadãos” etc., agregando sob estas designações uma miríade de indivíduos que encontram no discurso uma forma de pertencimento a lhes conferir certa identidade.

Para alguns dos principais autores que se dedicam ao tema, a relação causal entre a (crise da) democracia representativa e a erupção do populismo deve ser interpretada como um sintoma das falhas da primeira em cumprir com sua promessa fundante: a de que o povo, essa entidade abstrata e desprovida de um conteúdo pré-definido, governaria. Tampouco são cumpridas as promessas de segurança, de mais igualdade e de liberdades para se viver uma vida melhor. Há uma série de fatores que intensificaram esse cenário, mas, em linhas gerais, pode-se dizer que o desencontro entre a promessa democrática e sua concreta realização está relacionado à organização cada vez mais complexa das sociedades, às rápidas mudanças culturais e econômicas que marcaram as últimas décadas e ao crescente afastamento dos cidadãos com relação às decisões políticas que afetam diretamente suas vidas.

Colabora também para essa conjuntura a crescente atribuição de um caráter tecnocrático à política, que, ao delegar o espaço das decisões aos especialistas, acaba por marginalizar a participação popular na esfera decisória. Dessa forma, a incapacidade das democracias atuais de atender às demandas dos representados fomenta a percepção de que há um hiato entre o povo e o *establishment* político, de modo que os pilares democráticos de igualdade e soberania popular perderam sua centralidade. Neste terreno, o populismo surge com a promessa de devolver ao povo a voz que lhe fora tomada.

Nessa relação intrínseca com a democracia representativa, o populismo se apresenta como tentativa de corrigir as falhas da primeira, ancorando-se na contraposição entre o “povo” e a “elite”. Embora o senso comum veja o fenômeno como sinônimo de demagogia ou clientelismo, em muitas de suas manifestações é possível vislumbrar aspectos inclusivos e democratizantes. Por isso, deve-se ter em mente que quando se fala de populismo, ocorrem diferentes possibilidades de construção discursiva da díade “povo/elite”, o que implica em uma variedade de experiências populistas com características distintas entre si, que podem ser excludentes ou inclusivas, autoritárias ou democratizantes, propositivas ou reativas, mais ou menos críticas às instituições, e assim por diante.

Indiferente do caráter predominante no discurso populista, mesmo quando excludente, ele se apresenta como democrático, pois os populistas se veem como os verdadeiros democratas. A última década nos deu alguns exemplos dessas possibilidades. A eclosão de movimentos críticos às desigualdades sociais derivadas do sistema econômico, como o *Occupy Wall Street* (EUA) e o 15-M (Espanha), para citar dois movimentos de grande repercussão midiática, foi sucedida pela ascensão de discursos também populistas, mas de características totalmente opostas. Em um intervalo curto de tempo, as mesmas insatisfações e os mesmos sentimentos de inadequação foram organizados eleitoralmente pelo trumpismo, nos EUA, e pelo Vox, na Espanha. Instrumentalizando sentimentos de insegurança, medo, indignação e esperança da população, esses discursos empregaram uma retórica populista excludente e nacionalista para agregar aqueles que se sentiram abandonados pelos partidos tradicionais.

Deslocamento semelhante ocorreu na América Latina. Após um período de relativa inclusão social promovido pelos governos de esquerda no sul do continente no início dos anos 2000 (período comumente denominado pela literatura política como “Onda Rosa”), houve uma proliferação de discursos reativos, com fortes traços autoritários, que trouxeram à tona marcas impressas pelo passado colonial e por experiências ditatoriais recentes na cultura política e na percepção democrática desses países. O Brasil é um dos casos mais emblemáticos deste retorno.

Com a escolha por um discurso autoritário e excludente que levou à eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência da República, em 2018, o país referendou a ruptura (em curso desde 2014)¹ com um modelo que vinha sendo paulatinamente construído desde a redemocratização e da promulgação da Constituição Cidadã, em 1988. Contudo, é inadequado resumir a escolha pelo bolsonarismo ao remanescente caráter autoritário da democracia brasileira. Sua ascensão se deve a diversos fatores, entre os principais: o avanço da crise econômica, as altas taxas de desemprego, a crescente sensação de insegurança em virtude dos elevados índices de violência, a insatisfação com a classe política após recorrentes escândalos de corrupção (com contribuição incontestada de atuação midiática e judicial sensacionalista e enviesada) e a escalada do pensamento conservador.

Em meio a esse quadro, a gramática moral adotada pelo discurso que estabeleceu os parâmetros de pertença e a subjetivação das identidades do bolsonarismo teve apelo para significativa parcela da população. Diversos grupos se perceberam desprovidos da representação e enxergaram na violenta retórica bolsonarista a viabilidade de reprodução das próprias crenças, preferências e ideais na esfera de poder. Fosse devido ao senso de perigo iminente, ao compartilhamento de valores ou ao apelo a percepções sociais excludentes arraigadas no tecido social brasileiro, a capitalização política das emoções foi um componente central do bolsonarismo.

Ao articular as diferentes formas de identificação que confluíram para formar o “povo”, incorporado na imagem do “cidadão de bem”, o bolsonarismo pôs em evidência o temor de determinados grupos sociais ante processos de transformação social e cultural que ameaçassem suas posições de poder e aprofundou o antagonismo entre aqueles que se veem como o verdadeiro povo e aqueles que, na visão dos primeiros, não têm a mesma legitimidade. A mesma lógica foi

1 O ano de 2014 é considerado um marco deste processo de ruptura em virtude da contestação legal da lisura do pleito presidencial daquele ano, peticionada pelo então derrotado. Tal delimitação não desconsidera, no entanto, as articulações prévias de diferentes grupos da então denominada “nova direita”, cuja organização e confluência discursiva é comumente apontada como tendo germinado nas massivas manifestações de rua de 2013.

aplicada à política externa bolsonarista, que definiu aliados e inimigos a partir de pautas morais, priorizando a relação diplomática e comercial com países ideologicamente alinhados, menosprezando o papel de órgãos internacionais de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente e instigando a animosidade com parceiros históricos e países vizinhos.

Quatro anos depois, muitos dos que se viam representados por Bolsonaro não enxergam mais a mesma paridade entre a própria forma de ver o mundo e a do mandatário. As razões para tanto são muitas: a discrepância da retórica anticorrupção durante a campanha e a prática à frente da presidência; a negligente e negacionista gestão da pandemia de covid-19; a ineficiência em controlar a economia; a indiferença às mazelas sociais e ambientais que se agravaram no mandato dele; e a dificuldade de apresentar saídas para os problemas concretos do país. A desilusão de parte de seu eleitorado com o discurso ao qual se associou em 2018, no entanto, não esvai os sentimentos originais de desajuste e desconforto.

Como a história da democracia brasileira mostra, o discurso reativo representado pelo bolsonarismo desponta como um aspecto recorrente e provavelmente inevitável do processo político brasileiro, uma vez que está diretamente conectado à relutância para com as investidas progressistas ensaiadas por diferentes governos da Nova República. Assim, o bolsonarismo não há de ser o modelo final desta mobilização. Deve ser interpretado como um capítulo em uma sequência de ações e reações que refletem a disputa por hegemonia inerente à política, a qual deve ser considerada dentro das peculiaridades da sociedade brasileira.

Ainda que as recentes derrotas eleitorais de discursos similares ao bolsonarista possam indicar que o ciclo da extrema direita na América Latina esteja arrefecendo, isso não significa que o pensamento por eles representado perderá força. O sucesso eleitoral que esses grupos obtiveram resultou de uma mobilização de afetos e emoções que geraram identificação e construíram identidades entre um número massivo de pessoas. Há, entretanto, considerável parcela de eleitores cuja adesão se deu por insatisfações mais difusas, que se inserem no

panorama da crise de representação democrática. A desilusão com o bolsonarismo tende a reanimar as emoções motivadoras da identificação em primeiro lugar, e é preciso que tais sentimentos sejam acolhidos em perspectivas inclusivas.

Superar o bolsonarismo requer não menosprezar o caráter emocional da política, a despeito da insistente depreciação que essa visão recebe dentro de uma lógica racionalizante que tem por efeito aprofundar a lacuna entre representantes e representados. Se um dos maiores desafios do pós-bolsonarismo é o de reorganizar as emoções para articular identidades cujos limites e antagonismos estejam circunscritos aos limites da democracia representativa, isso passa necessariamente por repensar as formas de representação por ela oferecidas.

No campo da política externa, é importante reconhecer as deficiências de um sistema internacional hierarquizado e injusto. Isso não significa descartar a relevância de instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), de mecanismos de integração regional ou dos tratados internacionais de direitos humanos. É necessário aperfeiçoá-los para que não sejam letra morta ou apenas adereços manipulados por elites inacessíveis, de modo que atuem na contenção de movimentos autoritários e estejam abertos e permeáveis a reivindicações populares.

REFERÊNCIAS

- ARDITI, B.; PANIZZA, F. *Populism and the Mirror of Democracy*. Londres: Verso, 2005.
- BROWN, W. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Nova York: Zone Books, 2017.
- CANOVAN, M. Part and whole: people, populism and democracy. In: CANOVAN, M. *The People*. Cambridge: Polity Press, 2005. pp. 65-90.
- _____. Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy. In: MÉNY, Yves; SUREL, Yves (org.). *Democracies and the Populist Challenge*. Nova York: Palgrave, 2002. pp. 25-42.
- _____. Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*. v. 47, n. 1, pp. 2-16, 1999.
- _____. *Populism*. Nova York: Harcourt Brace Javonovich, 1981.
- LACLAU, E. *On Populist Reason*. Londres: Verso, 2005.
- MOUFFE, C. The populist moment. *Simbiótica*, v. 6, n. 1, pp. 6-11, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/simbiotica/article/view/27192>. Acesso em: jun. 2022.
- _____. *For a Left Populism*. Londres; Brooklyn, Nova York: Verso, 2018.

- MUDDE, C.; KALTWASSER, C. R. *Populism: A very short introduction*. Nova York: Oxford University Press, 2017.
- _____.; KALTWASSER, C. R. Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. *Government and Opposition*, n. 48, pp. 147-174, 2013.
- PANIZZA, F. La marea rosa. *Análise de Conjuntura OPISA*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, v. 8, 2006.
- _____. *Populism and the Mirror of Democracy*. Londres: Verso, 2005.
- TAGGART, P. *Populism*. Buckingham, PA: Open University Press, 2000.
- _____. Populism and representative politics in contemporary Europe. *Journal of Political Ideologies*, v. 9, n. 3, pp. 269-288, 2004.
- _____. Populism and the Pathology of Representative Politics. In: MÉNY, Y.; SUREL, Y. (ed.). *Democracies and the Populist Challenge*. Nova York: Palgrave, 2002. pp. 62-80.

ANTICOMUNISMO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

POR DANILO SORATO

DANILO SORATO é graduado em história pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduado em relações internacionais pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Mestre em história pelo programa de pós-graduação em ensino de história pela Universidade Federal do Amapá (MH/UNIFAP). Doutorando em estudos estratégicos (UFF/PPGEST). *Associates features editor* em E-International Relations. Consultor em comunidades amazônicas.

Quando Bolsonaro lançou seu mal-ajambrado plano de governo, em 2018, “O Caminho da Prosperidade”, e declarou que “deixaremos de louvar ditaduras assassinas comunistas”, muitas pessoas à esquerda estranharam, enquanto, à direita, aprovaram. Esse segundo comportamento é parte de uma tradição que havia ficado um pouco esquecida: o anticomunismo no Brasil.

Não é novidade que forças políticas de direita demonizem ou propaguem a presença de um “inimigo interno” que ameaça a soberania nacional e as bases da sociedade. No passado, pode-se dizer que tivemos dois grandes ciclos anticomunistas: nos anos 1930 a 1945 e nos anos 1946 a 1985.

Na primeira fase, Getúlio Vargas e os militares impuseram uma tradição anticomunista para governar sem opositores e críticas e unir as forças militares em torno de uma causa de combate. A partir dessas diretrizes, o Brasil viveu anos de distanciamento de países comunistas, como a União Soviética (URSS). Nossas embaixadas articularam redes de informações para controlar e espionar opositores políticos nas fronteiras. Os limites entre Brasil, Uruguai e Argentina estiveram povoados por agentes que buscavam informações sobre Luís Carlos Prestes.

No segundo ciclo, no mundo bipolar da Guerra Fria, os militares brasileiros, em articulação com uma elite orgânica de direita vinculada ao Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e ao Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), lançaram bases para o golpe com a justificativa de que o “inimigo interno” ameaçava a nação. Viveu-se um período de 21 anos em que nossas relações

internacionais e política exterior tomaram para si orientações anticomunistas, com problemas de relacionamento (rompimento com URSS e Cuba), e apoio a ditaduras anticomunistas no Cone Sul (Chile de Pinochet nos anos 1970).

O Itamaraty lançou mão da estratégia dos quartéis de procurar informações de opositores políticos, enquanto internamente promovia a própria caça às bruxas, perseguindo alguns dos próprios membros.

Mesmo em momentos de distensão política, como no período Geisel, a paranoia comunista existiu, como revelaram documentos do Departamento de Estado (EUA, 1974). O governo Geisel tinha consciência das perseguições políticas por meio do Serviço Nacional de Inteligência (SNI) e não conteve a atuação no ambiente interno, embora no plano externo tenha havido distensão em relação ao comunismo, com aproximações estratégicas com China e Angola.

Diante desse histórico, como o anticomunismo deixaria de existir no país e na política externa? Basicamente, após o final da Guerra Fria, as condições externas e internas não estavam dadas para que essa tradição política voltasse ao centro da nossa política exterior. Na Nova República, o país passou por momentos de relativa estabilidade nas relações internacionais, com foco nas aberturas política e econômica, processos de integração regional, e dinâmicas liberais associadas ao modelo hegemônico estadunidense.

O anticomunismo só volta na última década, quando, no plano global, os EUA e a China intensificaram rivalidades econômicas, tecnológicas e políticas, e, no plano local, a democracia brasileira se tornou instável, sujeita a ameaças, em parte justificadas por ideias anacrônicas, como o próprio anticomunismo.

O ANTICOMUNISMO NA POLÍTICA EXTERNA DE BOLSONARO

Após anos de esquecimento desde a Guerra Fria, essa força política voltou por meio da chapa vencedora nas eleições de 2018. As posturas, antes racionais e pragmáticas, tornaram-se irracionais e alienadas. Perdeu-se tempo e

deteriorou-se uma relação política fundamental com a China para submeter o país a pautas alienígenas. O atual governo esteve longe de priorizar temas de real interesse para a população brasileira, causando graves danos.

“Deixaremos de louvar ditaduras assassinas comunistas”, disse o presidente quando eleito. O que não diferiu de seu chanceler, Ernesto Araújo, quando assumiu a cadeira de Ministro das Relações Exteriores em 2019. Em vez de manter a tradição do Itamaraty em escolher quadros experientes na função de embaixador, optou-se por um diplomata sem experiência. No discurso de posse, assumiu pautas alinhadas com Bolsonaro:

O globalismo se constitui no ódio, através das suas várias ramificações ideológicas e seus instrumentos contrários à nação, contrários à natureza humana, e contrários ao próprio nascimento humano. Nação, natureza e nascimento, todos provêm da mesma raiz etimológica e isso se dá porque possuem entre si uma conexão profunda.

A perplexidade causada pelas palavras então proferidas para a plateia de diplomatas experientes seria a marca da gestão que se encerrou em 2021. Esse discurso anacrônico, que envolve a volta da esquerda pela via cultural em alinhamento com forças globalistas (organismos internacionais, empresários globais, esquerdas locais, mídia) — teses defendidas por Olavo de Carvalho e pelo general Avelar Coutinho —, soa quase como infantilidade quando observamos a dimensão dos principais desafios brasileiros no século XXI: a fome e a precariedade voltaram a se alastrar pelo país.

O fantasma do comunismo soviético, ou cubano, já deveria ter sido superado. Nossa força política está em jogar nossas cartas entre os dois grandes *players* atuais (EUA e China) e outros atores, buscando cooperar e avançar onde possível, sem preconceitos ideológicos. Embora esta fosse a recomendação, o Brasil de Bolsonaro repetidas vezes optou por atacar o principal parceiro comercial,

de criar o “comunavírus” no ano de 2020. Essas ações, além de fora do tempo, constrangeram as relações bilaterais e criaram ruídos de comunicação. Por diversas vezes, o embaixador chinês no Brasil, Yang Wanming, necessitou pedir ao governo que baixasse o tom contra a China. Essa postura só foi alterada quando Araújo saiu da chancelaria, no início de 2021, após pressão da sociedade, do parlamento, do judiciário, do agronegócio e da mídia. Em seu lugar, foi colocado um chanceler com menos presença midiática. Entre muitos problemas, ao menos evitava devaneios anticomunistas para o público.

Para superarmos anacronismos e irrelevâncias, nossa política externa deverá recuperar dois sentidos: o pragmatismo e o desenvolvimento. Ambos devem ser operacionalizados para que o Brasil possa se tornar uma nação mais sustentável, inclusiva, livre e igualitária. Em vez de atacar países pelos modelos políticos que adotam, nossa política externa deverá trabalhar oportunidades de parcerias. Pautas cooperativas, com ganhos para ambos os lados, equilíbrio e reciprocidade. No caso chinês, isso significa superar o modelo em que somos meros exportadores de suprimentos e commodities, negociando com o outro lado para que nos ofereça acesso a tecnologias de ponta e a mercados relevantes.

Para contrabalançar a permanência de ideologias anacrônicas como o anticomunismo, seria interessante que o Itamaraty oferecesse maior abertura para intercâmbios dos servidores com o meio acadêmico, a sociedade civil, os empresários, os militares, os movimentos sociais, entre outros atores. Permeabilidade com o meio externo e o mundo real pode contribuir para reforçar uma cultura que mitigue ideias de gabinete e lunáticos representando forças políticas obscuras. Pragmatismo e desenvolvimento sustentável deveriam ser o sentido fundamental de nossa política externa, não orientações advindas de supostas batalhas morais e ideológicas.

REFERÊNCIAS

DISCURSO do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores — Brasília, 2 de janeiro de 2019. *Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, DF, 2 jan. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais->

de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019. Acesso em: jun. 2022.

OFFICE OF THE HISTORIAN (EUA). 99. Memorando do Diretor da Central de Inteligência Colby ao Secretário de Estado Kissinger. *Foreign Relations of The United States, 1969-1976*. Volume E-11, Part 2, Documents on South America, 1973-1976. (Washington, 11 de abril de 1974.) Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d99>. Acesso em: jun. 2022.

_____. 100. Telegrama 82931 do Departamento de Estado para a Embaixada no Brasil. Kissinger. *Foreign Relations of The United States, 1969-1976*. Volume E-11, Part 2, Documents on South America, 1973-1976. (Washington, 23 de abril de 1974.) Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d100>. Acesso em: jun. 2022.

_____. 104. Memorando do Diretor Adjunto de Inteligência Central (Walters) para o Assistente Adjunto do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional (Scowcroft). *Foreign Relations of The United States, 1969-1976*. Volume E-11, Part 2, Documents on South America, 1973-1976. Washington, 25 de julho de 1974. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d104>. Acesso em: jun. 2022.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE E CPI DA COVID: AS VERDADES QUE AS COMISSÕES DE INQUÉRITO REVELAM SOBRE O BRASIL

POR MARIA ALICE VENÂNCIO ALBUQUERQUE

MARIA ALICE VENÂNCIO ALBUQUERQUE é bacharela em relações internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFBA), mestre em ciência política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutoranda em relações internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). É pesquisadora dos temas de normas internacionais e da Justiça de Transição. E-mail: albuquerquemav@gmail.com.

Comissões da Verdade (CVs) figuram desde a década de 1980 como parte de uma série de esforços de sociedades que passaram por períodos de sistemáticas violações de direitos humanos, como conflitos civis ou regimes repressivos. Entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, foram amplamente associadas e utilizadas em contextos de transição política — principalmente de regimes repressivos (ditaduras militares) para a democracia —, e, desde os anos 2000, firmaram-se como práticas internacionalmente recomendadas por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU).

Embora associadas ao fenômeno da “cascata de justiça” (SIKKINK, 2011), que caracteriza o avanço de tribunais domésticos a fim de cumprir o dever de responsabilização criminal individual por graves violações de direitos humanos, especialmente na América Latina, as CVs não são instrumentos legais. Isso significa, na prática, que elas não têm atribuições de determinar penalizações criminais. Entretanto, isso não significa que as Comissões não apontem responsáveis. Embora não sentenciem juridicamente o indivíduo, representam uma forma de resposta à sociedade sobre o crime cometido.

Para Priscilla Hayner (2010), um dos traços que marcam os deveres de uma CV é a publicação de um relatório final público contendo as conclusões dos trabalhos empreendidos ao longo do período de funcionamento determinado. Esse intervalo de tempo, em geral, de um a dois anos, é ocupado por investigações voltadas para o esclarecimento de circunstâncias, locais, responsáveis e

vítimas das violações cometidas, o que envolve ações de buscas *in loco*, acesso em instituições a arquivos e documentos da época, e oitivas públicas e/ou privadas com aqueles apontados como perpetradores e, sobretudo, com as vítimas.

O relatório final de uma CV perfaz, assim, uma pedra angular no retrato histórico de um país, pois se trata de um documento oficial que funciona como referência para as gerações vindouras. Além disso, relatórios de Comissões, embasados em depoimentos e dados obtidos através de pesquisa forense e histórica, trazem recomendações para as instituições do Estado, a fim de consolidar uma cultura de paz, proteção e promoção de direitos humanos com ênfase na não repetição dos atos que marcaram a história recente do país. Nesse sentido, a *verdade* que decorre de uma CV visa derrubar mitos e discursos negacionistas porque há, nesse verniz de oficialidade da verdade emanada por esses órgãos, a expectativa de robustecimento da memória social.

Para além da elaboração de projetos e da aprovação de leis como as que criam CVs, o Legislativo tem a função secundária de fiscalizar a administração pública, em particular, o Executivo. E é para cumprir essa importante função que são criadas as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Tal qual as CVs, as CPIs são instrumentos temporários e com objetivos bem delimitados pela Câmara ou pelo Senado Federal. Precisam atender a critérios gerais, como o que estabelece que o instrumento deve ser criado para “investigar um fato que seja muito importante para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do País”.¹ Os membros dessas comissões são indicados pelos partidos respeitando o critério de proporcionalidade, ou seja, de acordo com a quantidade de parlamentares que o partido tem na Câmara.

Pode-se dizer que uma CPI e uma CV têm poderes semelhantes: a ambas estão garantidos poderes de investigação, como convocar indiciados para prestar depoimento, ouvir testemunhas e requisitar informações e documentos sigilosos

1 Artigo 35 do regimento da Câmara Federal.

— não podendo penalizar indivíduos, atribuição exclusiva do Judiciário.² Ao concluir o trabalho, as CPIs entregam um relatório final que pode ser utilizado para a produção de Projetos de Lei e investigações do Ministério Público Federal, como acontece com as CVs.

O Brasil é caso de referência para observações sobre as atuações dos dois órgãos. A proposta de uma CV apareceu no Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3) em 2010. No entanto, instaurar um órgão oficial para esclarecer eventos do período da ditadura militar³ e conduzir políticas públicas, em consonância com iniciativas de memória e verdade já existentes⁴ e compromissos internacionais firmados pelo Brasil, não era simples.

O texto do PNDH-3 passou por diversas modificações e foi objeto de disputas e trocas de farpas entre a ala militar e forças políticas ligadas à agenda de direitos humanos. As rusgas se perpetuaram. Já no governo Dilma (2011-2016), houve intensa movimentação política para a aprovação do projeto pela Câmara e, depois, pelo Senado Federal. Em 2012, foi instaurada a Comissão Nacional da Verdade após a promulgação da Lei 12 528/11.

Mesmo aprovada, a Comissão enfrentou resistência por parte das Forças Armadas durante o período de trabalho. Parcela dos militares seguiu não reconhecendo a responsabilidade pelas violações de direitos humanos cometidas em instalações oficiais, nem auxiliando na localização de pessoas desaparecidas.

A Comissão coletou diversos depoimentos, a maioria públicos e disponibilizados no acervo “Memórias Reveladas”, incluindo de ex-presidentes perseguidos e de militares da reserva acusados de tortura — entre eles, os dos ex-coronéis Paulo Malhães e Brilhante Ulstra, que deram depoimentos contraditórios em que negaram, entre outras violações, a ocultação de cadáveres. O relatório final da CNV, entregue em dezembro de 2014, conta com a divulgação de perfis de

2 Nenhuma prisão pode ser decretada diretamente por uma CPI, salvo em flagrante delito.

3 Oficialmente, o período de investigação foi de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro, mas se concentrou nos anos de vigência do regime militar, entre 1964 e 1988.

4 Comissão de mortos e desaparecidos, comissão da anistia e Lei de Anistia.

vítimas, da localização dos corpos de três pessoas desaparecidas, e de 377 nomes de pessoas responsáveis pelas violações.

Além do peso moral da publicação dos nomes, dos locais e das circunstâncias que envolveram as violações, o relatório final faz importantes conexões entre passado e presente, jogando luz sobre o caráter sistemático das violações do passado e o enraizamento delas na sociedade brasileira do presente. O documento sugere medidas de cunho jurídico e educacionais — como a punição de agentes públicos protegidos pela Lei de Anistia, a revogação de leis promulgadas durante o período de governo militar, e a modificação dos currículos de academias militares e policiais. Poucas recomendações foram efetivadas, mas é possível reconhecer avanços. Por exemplo, o grupo de trabalho Justiça de Transição, do Ministério Público Federal (MPF) — que tenta desde 2012 criminalizar agentes da ditadura, apesar da Lei de Anistia —, recentemente, proferiu a primeira sentença condenatória para um agente da ditadura, e a mesma decisão reconheceu os crimes da ditadura como de lesa-humanidade.

O apelo à legislação internacional também foi assunto em outra Comissão ocorrida no Brasil, a CPI da covid. Em abril de 2021, essa Comissão foi instaurada pelo Senado Federal brasileiro para apurar a condução da pandemia pelo Governo Federal e fiscalizar a aplicação de recursos federais para Estados e municípios. O documento final, de outubro de 2021, conta com oitenta indiciamentos, incluindo o do Presidente da República, por crimes de epidemia com resultado de morte, incitação ao crime, e crimes contra a humanidade (extermínio, perseguição e outros atos desumanos). Porém, meses após a entrega do relatório a diferentes órgãos competentes — Senado, Procuradoria Geral da União e Superior Tribunal Federal (STF) —, pouco foi feito a respeito dos indiciamentos.

Aproximar os trabalhos das CVs das CPIs à luz das Comissões brasileiras citadas não parece fazer muito sentido em primeiro momento. Entretanto, assim como a CNV, o trabalho da CPI da covid não se encerrou com a entrega do seu relatório final. O relator Renan Calheiros (MDB-AL) defendeu a instauração de uma nova CPI diante de “fatos novos”, como o atraso da vacinação em crianças

e o apagão de dados do Ministério da Saúde. E esse foi o principal encaminhamento da CPI.

A necessidade de encaminhamento da pauta é compreendida do ponto de vista da continuidade. Em primeiro lugar, assistimos hoje em dia a diversas manifestações de apologia à ditadura militar, o que insta por medidas mais enérgicas por parte das instituições legais. Embora alguns defendam que já exista na legislação vigente dispositivos que enquadrem essas manifestações como à margem da lei — a exemplo da própria Constituição de 1988; dos artigos 22 e 23 da Lei de Segurança Nacional; e do artigo 287 do Código Penal —, eles não parecem suficientes. É preciso colocar como urgente a votação do Projeto de Lei 980 de 2015, que quer alterar o artigo 287 do Código Penal a fim de incluir a tipificação do crime de apologia à ditadura e à tortura, além de proibir comemorações ao golpe por parte da administração pública federal.

A legislação jurídica alemã e de mais dez países europeus já criminalizam manifestações favoráveis ao nazismo ou que neguem o Holocausto. Nos Estados Unidos, onde se preconiza liberdade de expressão, há também punições previstas para esse tipo de crime.

A tolerância mostra os limites, principalmente quando se está representando ou se é um agente do Estado. A não repetição, contudo, requer a mobilização de outras ferramentas além das jurídicas e da participação de outros setores do aparato estatal além do Legislativo. No passado, há registro de intensa participação e indícios de identificação do regime autoritário em setores estratégicos da administração pública, e as diretrizes da Justiça de Transição sinalizam para que esses setores-chaves sejam reformados. Recomenda, por tanto, um *reset*, um desligamento em imagem e operação do regime anterior.

Nesse sentido, é dever de órgãos como o Ministério das Relações Exteriores o afastamento da imagem de organismo “autônomo e distante de querelas internas”, enquanto as evidências mostram que ele foi peça ativa no aparato repressivo. Que seja, em tempos de exposição da verdade, aliado ao esclarecimento da participação no processo de internacionalização da repressão. Se a

neutralidade é um valor positivo em termos de pragmatismo político externo, prejudica o órgão enquanto parte do Estado democrático de Direito.

A contribuição do Itamaraty, por exemplo, poderia vir em ações educacionais. Embora a discussão sobre a revisão da Lei de Anistia pareça “vencida” do ponto de vista jurídico, um dos campos que parece concentrar maiores expectativas de efeitos positivos na direção da não repetição é a educação. O esquecimento enquanto prática é enfrentado quando existe debate amplo na sociedade. Esse debate, fortemente impulsionado pelas Comissões da Verdade, tem seu impacto estendido quando os esclarecimentos alcançados por esses órgãos são incluídos no ensino de história, fazendo parte da educação de crianças e adolescentes.

O trabalho das CVs deve ser expandido também para pensar novas possibilidades de explorar outras fontes de informação e de conhecimento — arquivos, fotos, filmes e performances artístico-culturais. Nesse sentido, o envolvimento do Estado é imprescindível para a preservação de lugares de memória, fazendo dos acontecimentos do passado uma lembrança ativa no presente.

A necessidade de se manter uma lembrança ativa se faz necessária também agora, após o trabalho da Comissão da pandemia de covid-19. O encaminhamento dos trabalhos passa pelo uso dos dados, números e crimes cometidos durante a gestão da pandemia, chamando atenção para o ano eleitoral. É possível fazer paralelos e identificar conexões com as múltiplas violações dos direitos mais elementares.

O desconhecimento, o desinteresse e a indiferença com que a maioria da população reagiu aos debates a respeito da ditadura militar levados a cabo nos anos mais recentes pela CNV, essa apatia pelo desconhecimento, não pode ocorrer com a avaliação da condução da pandemia. É importante articular emoção e reflexão, mas, mais do que isso, a democracia espera a penalização da política de morte e de desmonte que foi o gerenciamento dessa pandemia, no qual sequer eram disponibilizados os números de doentes e mortos. Mais do que destruição de mecanismos de controle e transparência, foi um verdadeiro escárnio com as vítimas perpetrado por cidadãos escondidos pela cortina de fumaça governamental.

A pandemia não pode passar sem o acerto de contas com a má condução pelo governo Bolsonaro, como ocorreu com a passagem dos Anos de Chumbo. Os crimes cometidos não podem ser tratados pela imprensa ou pelas instituições como meras opiniões irresponsáveis. Os direitos à vida e à saúde são inegociáveis.

REFERÊNCIAS

- APOLOGIA à ditadura militar é crime segundo a legislação brasileira, defende Câmara Criminal do MPF. *EcoDebate*, [S. l.], 21 out. 2019. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2019/10/21/apologia-a-ditadura-militar-e-crime-segundo-a-legislacao-brasileira-defende-camara-criminal-do-mpf/>. Acesso em: jun. 2022.
- CASTILHO, A. B. O golpe de 1964 e a política externa brasileira dentro do contexto repressivo. *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, v. 3, n. 1, pp. 57-88, nov. 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/viewFile/13849/10553>. Acesso em: jun. 2022.
- CRUZ, I. CPI da Covid: o que o Ministério Público já fez com o relatório. *Nexo*, [S. l.], 8 jan. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/01/08/CPI-da-Covid-o-que-o-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-j%C3%A1-fez-com-o-relat%C3%B3rio>. Acesso em: jun. 2022.
- EDUARDO Bolsonaro fala em “novo AI-5”: o que diz a lei sobre apologia à ditadura. *Gazeta do Povo*, [S. l.], 31 out. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/apologia-ditadura-lei-crime-eduardo-bolsonaro-novo-ai-5/>. Acesso em: jun. 2022.
- HAYNER, P. B. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. 2. ed. Nova York: Routledge, 2010.
- HOMERO, V. Para não repetir o passado. *Rio Pesquisa*, Rio de Janeiro, ano IX, n. 34, mar. 2016. Disponível em: <https://siteantigo.faperj.br/?id=3362.2.5>. Acesso em: jun. 2022.
- MEMÓRIA: coronel revelou detalhes de torturas durante a ditadura. *G1*, São Paulo, 25 abr. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/04/memoria-coronel-revelou-detalhes-de-torturas-durante-ditadura.html>. Acesso em: jun. 2022.
- NASCIMENTO, L. Nunca oculteí cadáver, diz coronel Ustra a membros da Comissão da Verdade. *Agência Brasil*, [S. l.], 2013. Disponível em: <https://agencia-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/100506405/nunca-oculteí-cadaver-diz-coronel-ustra-a-membros-da-comissao-da-verdade>. Acesso em: jun. 2022.
- OLIVEIRA, M. MPF defende na Câmara dos Deputados que apologia à ditadura militar é crime. *UOL*, São Paulo, 17 out. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/10/17/mpf-defende-na-camara-dos-deputados-que-apologia-a-ditadura-militar-e-crime.htm>. Acesso em: jun. 2022.
- REZENDE, C.; ROCHA, M. MPF abre 12 investigações no Distrito Federal com base em relatório da CPI da Covid. *Folha de S. Paulo*, [S. l.], 4 jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/mpf-abre-12-investigacoes-no-df-com-base-em-relatorio-da-cpi-da-covid.shtml>. Acesso em: jun. 2022.
- SANTOS, J. V. Só as ruas podem fazer o Centrão “largar o osso” e frear o processo de destruição. Entrevista especial com José María Gómez. *Instituto Humanitas Unisinos*, [S. l.],

2 jul. 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/610719-so-as-ruas-podem-fazer-o-centrao-largar-o-osso-e-frear-o-processo-de-destruicao-entrevista-especial-com-jose-maria-gomez>. Acesso em: jun. 2022.

SIKKINK, K. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*. Nova York: WW Norton & Company, 2011. (The Norton Series In World Politics.)

VASSALLO, L. CPI da Covid: 100 dias após relatório, indiciamentos do alto escalão estão na “gaveta” de Aras. *O Estado de S.Paulo*, [S. l.], 5 fev. 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apos-100-dias-relatorio-da-cpi-da-covid-fica-na-gaveta-de-aras,70003970554>. Acesso em: jun. 2022.

MEMÓRIAS EM DISPUTA: REPENSANDO A ATUAÇÃO DO ITAMARATY NA DITADURA MILITAR BRASILEIRA (1964-1985)

POR ALESSANDRA BEBER CASTILHO

ALESSANDRA BEBER CASTILHO é doutora em relações internacionais pelo programa de dupla titulação entre o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP) e o King's College London (KCL). Mestre em relações internacionais pelo programa de pós-graduação em relações internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Possui graduação em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), campus de Franca. Desenvolve pesquisa na área de estudos de política externa, mais especificamente história da política externa brasileira, estudando a atuação do Ministério das Relações Exteriores durante o período da ditadura militar (1964-1985).

INTRODUÇÃO

Muitas análises sobre a política externa de Bolsonaro a enxergam como uma anomalia perante a tradição de continuidade da política externa brasileira. Em julho de 2020, por exemplo, o ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (1993-1995 e 2003-2011) concedeu uma entrevista ao blog “Entendendo Bolsonaro”. Ao criticar a política externa do atual presidente, afirmou que nem durante o período da ditadura militar o Brasil esteve com tanto descrédito no cenário internacional. Segundo o ex-chanceler, mesmo durante o período conhecido como “Anos de Chumbo”, durante o governo Médici (1969-1974), havia uma separação entre política interna e política externa. Esse não é um argumento exclusivo do ex-chanceler, mas sim parte do discurso da memória diplomática oficial referente ao período da Ditadura Militar (1964-1985).

Ao contrário de países como Chile e Argentina, militares não ocuparam os cargos de chanceleres nem os principais postos diplomáticos brasileiros, e a política externa do período apresentou nuances, como, por exemplo apoio a processos de independência nacional de países que se juntariam ao bloco comunista. Isso contribuiu para que, durante muito tempo, se acreditasse que os diplomatas tiveram um papel secundário, ou até mesmo inexistente, na elaboração do projeto autoritário da ditadura militar.

A tradição oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE) propagou a ideia de que a política externa brasileira, elaborada por funcionários públicos bem preparados, seria menos permeável a influências político-ideológicas.

Durante muito tempo acreditou-se, inclusive, que a política externa “ideológica” da ditadura, como o apoio a golpes de Estado na América do Sul durante o governo Médici (1969-1974), teria sido elaborada apenas pelos militares, através do Conselho de Segurança Nacional.

Entretanto, nos últimos anos, graças aos esforços da Comissão Nacional da Verdade (CNV) e da desclassificação de documentos que agora se encontram disponíveis para consulta no Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI), especialmente o arquivo de Brasília, pesquisas têm mostrado que a colaboração entre diplomatas e militares durante a ditadura talvez seja maior do que se supunha. Dessa forma, o presente capítulo discorrerá sobre a necessidade de reconstrução da memória diplomática do período de 1964 a 1985 e sobre como essa reconstrução é imprescindível para se pensar em uma política externa pós-Bolsonaro.

OS DIPLOMATAS ANTES E DURANTE A DITADURA MILITAR — UMA LEMBRANÇA INCÔMODA

Ao contrário de outros ministérios civis, o Itamaraty sofreu pouca ingerência dos militares durante a ditadura militar. Essa baixa ingerência durante muito tempo foi justificada pelo já citado “profissionalismo” da diplomacia brasileira; pela ideia de que os chanceleres Araújo Castro (1963-1964) e Vasco Leitão da Cunha (1964-1965) teriam atuado para “blindar” o Itamaraty de ingerências dos militares; e também pela estrutura organizacional do órgão, já que, por ser próxima à das Forças Armadas, teria gerado um senso de identificação entre as duas instituições.

Os documentos desclassificados, no entanto, têm mostrado outra história, levantando incômodos sobre a história oficial do MRE. Em oposição à ideia de um corpo diplomático que não interferia em questões domésticas, os documentos apontam que a atuação de setores da diplomacia brasileira enquanto “polícia política” existe desde o início do século XX. Durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945), por exemplo, o então Ministro das Relações Exteriores, Macedo

cujo nome foi mudado para Serviços Especiais de Informações em 1937. O SEI tinha como objetivo lidar com a infiltração comunista no Brasil. Os arquivos compilados pelo serviço serviram de base para a criação do Centro de Informações do Exterior (CIEEX), o braço externo da comunidade de informação da ditadura militar, fundado em 1966 pelo diplomata Manoel Pio Corrêa, que atuou como Secretário-Geral do Itamaraty entre 1966 e 1967. O CIEEX foi responsável pelo monitoramento de exilados brasileiros e pessoas de interesse em vários países, incluindo Chile, Uruguai, Estados Unidos e países da Europa ocidental.

Durante a ditadura, duas comissões de inquérito lideradas por diplomatas alinhados ao regime foram responsáveis pela exoneração e expulsão de membros considerados subversivos do corpo diplomático. A primeira ocorreu em 1964, logo após o golpe. A segunda, em janeiro de 1969, logo após a promulgação do Ato Institucional n. 5 (AI-5), afastou cerca de 29 funcionários do MRE — entre diplomatas de carreira e outros servidores.

Entre os membros da comissão de 1969, estava Antônio Cândido da Câmara Canto. Embaixador do Brasil no Chile entre 1968 e 1975, ele teria ajudado a costurar o apoio do Brasil ao golpe de Estado que depôs Salvador Allende, então presidente do Chile (1971-1973). De fato, a diplomacia brasileira, durante os Anos de Chumbo do governo Médici, apoiou não apenas o golpe contra Allende, mas também participou do golpe contra o presidente boliviano Juan José Torres (1970-1971), levando o país à ditadura de Hugo Banzer (1971-1978). O governo brasileiro também tentou intervir nas eleições uruguaias de 1971 com a Operação 30 horas, cujo objetivo era invadir o Uruguai caso a coalizão de esquerda Frente Amplio ganhasse as eleições do país.

Além da participação de membros da diplomacia brasileira em golpes de Estado na América do Sul, os anos 1970 viram a concretização de uma aliança transnacional repressiva criada pelo governo ditatorial chileno de Augusto Pinochet (1973-1990), a Operação Condor. Oficialmente iniciada em 1974, tinha o objetivo de perseguir os oponentes políticos das ditaduras sul-americanas e contou com a participação não apenas do Chile e do Brasil, mas da Argentina, | 127

do Uruguai, da Bolívia e do Paraguai. Sua atuação extrapolou as fronteiras sul-americanas, chegando aos Estados Unidos e à Europa.

Ademais, a diplomacia brasileira teve um papel importante no arquivamento de denúncias de violações de direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro dentro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas durante o final dos anos 1960 e durante a década de 1970.

Assim como no governo Bolsonaro, a ditadura teve que lidar com a deterioração da imagem internacional do Brasil. Se hoje a forma como o governo lida com a pandemia da covid-19 e com as questões ambientais tem posto em xeque a credibilidade internacional do país, durante a ditadura as violações de direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro geraram comoção internacional, o que levou o governo a articular os postos diplomáticos para contrabalancear a imagem internacional do Brasil mediante contato com governos, publicação de reportagens favoráveis ao país e monitoramento de palestras e conferências dadas por exilados.

Como se pode perceber, o aparato institucional do Itamaraty foi usado para fins de perseguição política contra aqueles considerados inimigos da chamada “segurança nacional” e para a legitimação do regime autoritário brasileiro no exterior. O relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), lançado em 2014, abriu caminhos para que a narrativa oficial de distanciamento e não envolvimento do Itamaraty com a ditadura começasse a ser questionada: os capítulos 5 e 6 do relatório se debruçam sobre o CIEEX e a Divisão de Segurança e Informações do MRE (DSI/ MRE) e a Operação Condor, respectivamente. Entretanto, ainda há caminhos a serem explorados para a necessária reconstrução da memória do ministério sobre o período.

O ITAMARATY E AS POLÍTICAS DE MEMÓRIA

O nosso Ministério das Relações Exteriores não foi o único a ter envolvimento com graves violações de direitos humanos. Países que têm incessantemente revolvido a

memória de seu passado recente, como a Argentina e a Alemanha, desenvolveram iniciativas para trabalhar a memória de suas chancelarias em âmbito institucional.

No caso da Alemanha, durante décadas acreditou-se que o *Auswärtiges Amt* (AA), o Ministério das Relações Exteriores alemão, não havia se envolvido diretamente na política que levou ao genocídio de milhões de judeus e outras minorias étnicas durante o período nazista. Em 2005, entretanto, o Ministério apontou uma comissão independente para analisar os documentos do período nazista. Em um trabalho que durou até 2009 e teve seus resultados publicados em 2010, chegou-se à conclusão de que diplomatas do alto escalão estiveram profundamente envolvidos com as políticas de perseguição e repressão a judeus durante o Terceiro Reich.

No caso argentino, o Ministério das Relações Exteriores e Culto do país permite desde 2014 o acesso *on-line* a uma série de documentos desclassificados da ditadura militar que assolou o país entre 1976 e 1983. Além disso, a Argentina mantém colaboração com diversos Estados, organizações internacionais e organizações não governamentais para a desclassificação dos documentos da última ditadura argentina, como os Estados Unidos, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a ONU.

Alemanha e Argentina são países considerados referência no processo de elaboração da memória, da verdade e da justiça após eventos traumáticos, como o Holocausto e a ditadura militar, respectivamente. Embora nem sempre seja uma tarefa fácil — no caso alemão, houve significativa resistência com relação à abertura da comissão independente por parte do AA, similar ao que ocorre hoje no Brasil, guardada as devidas proporções —, essas iniciativas foram capazes de fortalecer as respectivas chancelarias perante a sociedade, gerando maior transparência e *accountability*, e de elucidar de forma mais contundente os acontecimentos do passado.

Um primeiro passo para isso, no caso do Itamaraty, seria reformular e modernizar o Arquivo Histórico do Itamaraty, tornando mais fácil a pesquisa dos

documentos desclassificados em seu acervo. Por exemplo, a criação de uma base de dados que permita encontrar séries e coleções por palavras-chave, gerando autonomia para o pesquisador, que atualmente se encontra dependente do conhecimento do acervo por parte dos funcionários alocados no arquivo.

Sabendo das dificuldades de se criar uma comissão independente como no caso alemão, a estratégia adotada pelo governo argentino parece ser a mais factível de ser implementada. Aproveitando que parte dos documentos disponibilizados pelo Itamaraty à CNV estão digitalizados no Arquivo Nacional, o ministério poderia disponibilizar esses documentos para *download*, realizando um esforço para digitalização de outros documentos desclassificados, bem como parcerias com organizações como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a ONU e a Anistia Internacional, além dos países do Cone Sul e os Estados Unidos para envio de documentos relacionados com o Brasil referentes ao período.

CONCLUSÃO

Ao ler este artigo, alguém pode se perguntar: por que revisar a participação de diplomatas brasileiros no projeto autoritário do regime militar? Não seria algo que pertence ao passado?

Durante o governo Jair Bolsonaro, temos visto as consequências da recusa em enfrentar o passado, especialmente na política externa. O presidente e seu primeiro chanceler, Ernesto Araújo (2019-2021), fundamentaram a política externa a partir de uma retórica semelhante àquela da Guerra Fria. No discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2019, por exemplo, Bolsonaro afirmou que o país esteve “muito próximo” do socialismo (*sic*) — e Araújo utilizava dessa retórica para atacar parceiros comerciais em redes sociais. Se, na época da ditadura, tais palavras eram ditas em documentos reservados, hoje são faladas abertamente.

Institutos ligados ao Itamaraty, como a Fundação Alexandre de Gusmão, foram cooptados para darem espaço a ideias negacionistas e conspiracionistas de extrema direita, enquanto diplomatas críticos ao governo sofrem tentativas de silenciamento.

Uma política externa pós-bolsonarista, portanto, terá de lidar com o passado da diplomacia, de forma que o MRE, enquanto instituição, reconheça a responsabilidade durante a ditadura e outros contextos autoritários. Uma política de memória institucional séria, ao contrário do que talvez possam pensar, fortaleceria o MRE perante a sociedade, permitindo maior transparência e dando respaldo e proteção, inclusive, a diplomatas que, em tempos sombrios, têm a coragem de se posicionar de forma contrária à instituição.

REFERÊNCIAS

- CALEJON, C. Celso Amorim: “Nem na ditadura a política externa foi tão desastrosa”. *UOL Notícias*, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://entendendobolsonaro.blogosfera.uol.com.br/2020/07/20/celso-amorim-nem-na-ditadura-a-politica-externa-foi-tao-desastrosa/>. Acesso em: jun. 2022.
- SETEMY, A. *Sentinelas das Fronteiras: o Itamaraty e a diplomacia brasileira na produção de informações para o combate ao inimigo comunista (1935-1966)*. Tese de doutorado (história social). Rio de Janeiro: UFRJ, 2013. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/34/teses/805242.pdf>. Acesso em: jun. 2022.
- PENNA FILHO, P. O Itamaraty nos anos de chumbo — O Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional* 52, n. 2, 2009, pp. 43-62. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292009000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/PCPzqC94LnT5dzXCg974zXQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: jun. 2022.
- CARMO, G. F. do. *Os soldados de terno? Ruptura, crise e reestruturação da diplomacia brasileira (1964-1969)*. Dissertação (relações internacionais). Campinas: Programa de pós-graduação San Tiago Dantas, 2018. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/154035/carmo_gf_me_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: jun. 2022.
- CASTILHO, A. B. *Diplomacia e repressão política: a atuação do Centro de Informações do Exterior e da Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores no Chile (1968-1973)*. Dissertação (Relações Internacionais). Rio de Janeiro: UERJ, 2015.
- QUADRAT, S. V. Operação Condor: o “Mercosul” do terror. *Estudos Ibero-Americanos* PUCRS, v. XXVIII, n. 1, jun. 2002, pp. 167-182. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/314495184_Operacao_Condor_o_Mercosul_do_terror/fulltext/58c7f62545851591df2e0c98/Operacao-Condor-o-Mercosul-do-terror.pdf. Acesso em: jun. 2022.
- BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. Brasília, DF: CNV, 2014. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf. Acesso em: jun. 2022.
- CASTILHO, A. B. *Brazilian diplomacy and the legitimization of the Brazilian military dictatorship in the international arena (1964-1974)*. Tese (doutorado conjunto com King's College London). São Paulo: USP, 2021 (em fase de elaboração).

- SABROW, M.; MENDEL, C. *Das Auswärtige Amt und seine umstrittene Vergangenheit*. Frankfurt am Main: Fischer, 2014.
- ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. *La desclasificación de archivos por la Memoria, Verdad y Justicia*. Disponível em: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/la-desclasificacion-de-archivos-por-la-memoria-la-verdad-y-la-justicia>. Acesso em: jun. 2022.
- VERDÉLIO, A. Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU. *Agência Brasil*, Brasília, 24 set. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/presidente-jair-bolsonaro-discursa-na-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: jun. 2022.

COMO PENSAR A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO PARA OS POVOS INDÍGENAS?

POR FELIPE CRUZ (FELIPE TUXÁ),
COM CONTRIBUIÇÃO DE MARCELO ZELIC

FELIPE TUXÁ é indígena do povo Tuxá, Aldeia Mãe, Rodelas, Bahia. Graduado em ciências sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014); mestre (2017) e doutor (2022) em antropologia social pela Universidade de Brasília. Desde 2018 atua como professor na Universidade do Estado da Bahia e em 2022 tornou-se professor do departamento de antropologia da Universidade Federal da Bahia.

Felipe Tuxá, em 3 de agosto de 2021, promoveu o debate sobre as violações de direitos que marcam a história dos povos indígenas no Brasil e que devem ser endereçadas com propostas ativas no âmbito da justiça de transição.

MARCELO ZELIC, DO ARMAZÉM MEMÓRIA.

O que derivou da inclusão dos povos indígenas no processo de justiça de transição, quando houve o estudo sobre a violência contra povos indígenas na Comissão Nacional da Verdade (CNV)? Isso tem sido, de fato, objeto de acompanhamento permanente no trabalho de direitos humanos, no qual eu estou inserido junto à Comissão de Justiça e Paz de São Paulo. É um trabalho que fazemos no Armazém da Memória. A partir da Comissão Nacional da Verdade, foi criado o ambiente digital no Centro de Referência Virtual Indígena, onde a gente tem buscado reunir essa memória interétnica, essa memória produzida pela sociedade, pelos indígenas, pelo Estado brasileiro, de modo a poder criar condições para um estudo aprofundado dessa violência.

A gente sabe, entrando no tema da Justiça de transição, que ela é nova no Brasil. Não é um tipo de dedicação aos direitos humanos que já existe faz tempo. Ela vem na luta pela lei, nas questões que a Justiça de transição levantou, antigas no Brasil, porém, com essa dimensão de uma justiça estruturada, de reparação, é fato recente.

Então nós temos um processo (CNV) que foi muito focado no embate entre as organizações de esquerda e o Estado brasileiro durante a ditadura militar. As violações graves que ocorreram, como torturas, desaparecimentos, assassinatos, e vários outros tipos de violência, como perseguição de sindicatos, enfim, o que a própria comissão relata no seu relatório final, mas os indígenas sempre estiveram meio que fora desse processo de compreensão da extensão da violência

Quando se cria a Comissão Nacional da Verdade, acho que uma das questões que se colocou era o prazo dela. Eles estenderam esse prazo entre as constituições de 1946 e 1988. Então, o período da ditadura pega uma boa parte disso, mas o estudo da comissão se concentra também em pelo menos quase vinte anos antes de 1964. Se você procurar na história, você vai encontrar graves violações. Várias. Em vários casos, a Comissão Nacional da Verdade identificou graves violações em todos esses períodos, de 1946 a 1988. E isso seguiu depois. Por exemplo, teve casos de começo de 1989 como o genocídio Tikuna, que não entraram no estudo da comissão, violência atrás de violência, década após década.

Isso traz elementos para a gente começar a pensar sobre essa discussão da Justiça de transição para os povos indígenas, porque é uma violência continuada. O quanto que se buscava construir uma Comissão da Verdade que pudesse olhar uma violência no período histórico da ditadura militar de 1964-1985 com os povos indígenas... esse tipo de fato só sobre um recorte, que marca um período grave de ditadura militar, não corresponde à realidade, porque essa violência é permanente. Ela deve ser estudada dentro desse conceito. É claro que a comissão deverá limitar algum período para estudo. Ou não... também porque há de se pensar que uma Comissão Nacional Indígena da Verdade, como sugeriu em suas recomendações e instou o Estado brasileiro a criar, não necessariamente precisa ter o mesmo formato da Comissão Nacional da Verdade. Pode se buscar períodos distintos, pode se buscar trabalhar com jeitos diferentes, não só olhando um determinado momento, mas através de casos por povos, por exemplo, em que você tem o começo, meio e fim de um caso. Você consegue com isso instalar processos de reparação e tudo mais.

Há muita discussão a ser feita com relação ao que seria dar sequência aos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, porque ela deixou treze recomendações. Essas treze recomendações ao Estado brasileiro dizem respeito a formas de o Estado mudar condutas, criar legislação ou mecanismos para que essa violência não aconteça de novo. O que a gente tem nestas recomendações? Um desdobrar de justiça de transição a partir da Comissão da Verdade. E o Estado

nunca trabalhou com isso. Em nenhum momento, o Estado brasileiro sequer se posicionou ou falou alguma coisa sobre qualquer uma das treze recomendações da Comissão Nacional da Verdade.

Essas recomendações têm uma importância grande porque elas mexem com os pilares da forma de agir do Estado brasileiro, que sempre ocultou os povos indígenas de todos esses processos violentos, seja através de disseminação de preconceitos, tentando minimizar a violência que os povos indígenas sofreram... e vêm sofrendo, porque nós vivemos hoje um período de repetição da violência da ditadura militar, das práticas da ditadura militar no governo Bolsonaro. Então é mais do que necessário a gente discutir e construir essas redes, para que um assunto como esse da justiça de transição para os povos indígenas possa gerar processos de engajamento na construção da Comissão Nacional Indígena da Verdade, que é uma das treze recomendações que o Estado brasileiro não cumpre. Se o Estado brasileiro não cumpre, cabe à sociedade, dado o volume de informações de violência relatado no relatório da Comissão Nacional da Verdade... que tratou só de dez povos. Imagine se tratar de dez povos entre os 305 que existem no Brasil e, mesmo assim, se encontrou um número vinte vezes maior que de vítimas que foram assassinadas, mortas ou desaparecidas no meio indígena. O que acontecerá se a sociedade levantar esse tapete, olhar caso a caso, povo a povo, as violências que sofreram, sistematizar esse material?

Aí entra uma parte importante do que eu acho que deve ser debatido com relação à justiça e segurança dos povos indígenas que são as ênfases dos eixos de justiça de transição, porque para ela operar na sociedade, precisa de quatro eixos atuando simultaneamente: 1) a busca da verdade; 2) a responsabilização de quem cometeu a violência; 3) a reparação aos atingidos; e 4) a criação de mecanismos de não repetição. No Brasil, nós não temos isso, não se discute mecanismos de não repetição. A Comissão Nacional da Verdade, por exemplo, nas duas últimas recomendações, que são as recomendações estruturais, coloca a demarcação de terras indígenas como um mecanismo em si para que haja

Construir uma comissão com ênfase na reparação, poder enxergar a construção de mecanismos de não repetição se faz muito mais importante, tem muito mais impacto no presente — dada a realidade indígena de violência e repetição de violência que a gente está vivendo no governo Bolsonaro, e o que vem pela frente — que ao dar ênfase à não repetição, a gente pode ter mais possibilidades da Justiça de transição ter algum efeito mais real no nosso país. Acho que é uma tarefa importante a ser desenvolvida por pessoas que atuam com direitos humanos, com sindicatos, com os partidos políticos, que quem atua na área de direitos humanos, em qualquer das áreas, nos movimentos sociais, que tenha essa preocupação.

É preciso estar atento à importância de se construir uma Comissão Nacional Indígena da Verdade capaz de trazer essas questões da violência que é repetitiva, cotidiana dos povos indígenas, e que entra no regime, seja democracia, seja ditadura, há uma violência que perpassa todo o período, inclusive até os dias de hoje. Essa violência, é como se tivesse uma frequência de intensidade em períodos como a ditadura militar, como a ditadura Vargas, como o período pós golpe da Dilma Rousseff e o governo Bolsonaro. Você tem um aumento dessa violência e barbaridade que é preciso que cesse nesse país. E a Justiça de Transição é um elemento que ajuda o processo de superação e precisa, no caso das violências contra os povos indígenas, do envolvimento de toda a sociedade.

Pois a forma como o Estado brasileiro lida para ocultar a violência que faz contra os povos indígenas é uma forma de disseminação de preconceito em todas as camadas da sociedade. Se vê falas do Bolsonaro sempre desqualificando, falando “nós temos que trazer o índio para viver como a gente vive”, esses absurdos. Esse tipo de desmerecimento, de geração de preconceito é parte de uma camada mais para baixo, em que a intenção colocada é também de ocultação dessa violência que estão praticando hoje. Por exemplo, há um momento de pandemia exacerbada e eles negam a vacina para indígenas que não estão aldeados. Agem de forma genocida, mas com interesses... gerar separação, discórdia, briga entre os povos para tomar território. Basta ver que durante a pandemia em

2020, aumentaram em 59% as invasões para desmatamento de terra indígena no Brasil. Como uma justiça de transição para os povos indígenas pode olhar esse passado para atuar no presente? Independentemente do formato, a gente pode incluir um capítulo dentro do processo de justiça de transição dos povos indígenas, que é apontar neste capítulo as repetições de métodos de violência que foram praticados na ditadura militar, durante a democracia, e que estão sendo aplicados hoje pelo governo Bolsonaro.

Com isso, poderemos desenvolver uma ferramenta capaz de judicializar ações de reparação, judicializar os casos estudados dentro de uma Comissão Nacional Indígena da Verdade, para que se obtenham reparações, aquilo que está nas recomendações da Comissão Nacional da Verdade, em que é preciso demarcar terras dos Xetá, para que não se esqueça do genocídio que foi feito contra o povo Xetá. Até hoje, apesar de sobraem oito Xetás depois da violência que sofreram no Paraná, eles não têm a terra demarcada.

Demarcar essa terra, segundo a Comissão Nacional da Verdade, é um processo que também leva a sociedade a refletir sobre seu passado, porque é buscar garantir a existência dos Xetás e expor essa violência que eles viveram. Demarcar terra para que se torne não só um direito inalienável dos povos indígenas, como declara a Constituição, mas também se transforme em ferramenta, um mecanismo para que cessem as violências em busca das terras demarcadas e não demarcadas.

E o grave de tudo é que o Bolsonaro é o indivíduo que governa o país com o pensamento de que tanto importa se é a terra demarcada, se está em discussão judicial, se está em período já de estudo ou se ainda está em fase de pleito dos indígenas. Tanto faz para esse homem, essa gente tem uma visão de uso da terra e aplica as mesmas coisas que se fez na ditadura militar.

Agora, dividindo com Ação Cívico-Social (ACISO), quer dizer, faz propaganda militar, desfile. Eu vi outro dia o vídeo de uma comunidade no Amazonas, me parece uma escola, foram chamados a hastear a bandeira na frente dos indígenas, isso, aquilo, fazer aquele circo todo para entregar algumas

coisas para os povos indígenas que é direito deles receber no meio de uma pandemia. Fazem essas coisas enquanto um tenente-coronel que está no cargo de comando de todo um pedaço de estrutura da Funai diz que tem que tacar fogo nos isolados, meter bala nos isolados.

Então não pode ser um processo só de olhar o passado para contar a violência que aconteceu na ditadura. É preciso criar um capítulo ousado, criar um capítulo que mostra que a prática do presidente da Funai, Marcelo Xavier, em muitos casos se assemelha a práticas ligadas aos primeiros três, quatro presidentes da Funai, que depois de deixarem o cargo se tornaram diretores, CEOs, pessoas importantes de mineradoras que durante sua gestão demarcaram terras como as dos Gavião, roubando pedaços da terra para depois ser presidente de uma mineradora e explorá-la. Então, esse tipo de coisa são negociatas que estão colocadas. Quando o Presidente da Funai atua com a Instrução Normativa número nove por exemplo, e estimula a grilagem de terra demarcada e em processo de demarcação retirando as anotações do cartório.

Uma comissão nacional indígena da Verdade deve olhar a forma como atua o Estado brasileiro para implementar a violência durante esses picos de desenvolvimento sem respeito que normalmente ditaduras e governos violentos trazem. Então eu queria começar pondo essas questões e colocando, para encerrar, a importância que teve o trabalho da Comissão Nacional da Verdade para o combate à Medida Provisória 870, que é uma das primeiras do governo Bolsonaro, quando se localizou o Relatório Figueiredo, documento que retrata como agia o Ministério da Agricultura naquele período. O Relatório Figueiredo foi um dos argumentos fortes, históricos, da impropriedade do governo Bolsonaro colocar a Funai dentro do Ministério da Agricultura outra vez. As barbaridades no Relatório Figueiredo não são menores do que já acontece hoje na relação com o agronegócio. Imagina se a Funai estivesse dentro do Ministério da Agricultura? A memória tem uma atuação no presente e acho que a sociedade vai saber construir juntos, entidades de direitos humanos, de movimentos de pessoas ligadas a direitos humanos, universidades, | 139

estudantes, professores, indígenas, povos indígenas, uma comissão capaz de interferir no presente.

FELIPE TUXÁ

Marcelo trouxe muitas provocações a respeito da Comissão Nacional da Verdade para a gente pensar, por exemplo, a efetivação de uma justiça de transição e a dificuldade que temos em pensar isso dentro de recortes temporais delimitados, como é o caso da ditadura. E a gente se pergunta, dentro das histórias indígenas, o que significa efetivamente esse recorte, esse período circunscrito dentro de uma longa conjuntura que é marcada por violações de direitos, que vai muito além do período da ditadura.

É preciso, inclusive, pensar o tempo também de construção desse documento. Foram registrados ali praticamente dez povos apenas. Ou seja, é um documento que eles mesmos têm total consciência do quão incipientes são aqueles dados, ausentes todos os povos indígenas e tudo o que aconteceu durante esse período.

A própria dimensão do termo transição subentende, às vezes, um momento anterior e uma transição para um momento posterior. Esse momento, de fato, é difícil a gente pensar no contexto da história dos povos indígenas, porque se houve uma ruptura na política, no trato dos povos indígenas, com o fim da ditadura, com a Constituição Federal de 1988, a gente tem uma série de mudanças que ocorreram, mas, ao mesmo tempo, uma certa continuidade que o Marcelo comenta de períodos também em que se intensifica a ofensiva contra os indígenas.

E aí é interessante pensarmos também sobre essas recomendações que foram feitas, as treze recomendações. A Comissão Nacional da Verdade foi criada a partir de uma lei. Não deixa de ser um documento oficial. É um documento oficial que deveria ter um estatuto de força, mas até o momento nós não temos nenhum posicionamento do Estado brasileiro em relação àquilo que foi recomendado, nem de reconciliação nem de reparação com as vítimas.

FELIPE TUXÁ

Vi um vídeo de uma nação (no atual Canadá)¹ recebendo o retorno de restos mortais de crianças em que eu fiquei muito mexido. Mexeu muito comigo, mexe muito com a gente saber dessas histórias, mexe muito conosco saber que são histórias que não são exceções. A gente tem relatos muito duros de práticas semelhantes na Austrália, com o que ficou chamado de geração roubada, no Brasil houve a experiência do Serviço de Proteção ao Índio como uma instituição total e isso trazia uma série de práticas voltadas para essa dinâmica da assimilação forçada, de retirar o indígena daquelas pessoas.

Então certamente nos faz pensar sobre as conexões dessas experiências e como o contexto brasileiro está próximo. A gente pensa que durante muito tempo é levado a refletir sobre as especificidades coloniais, como a colonização inglesa, a colonização portuguesa, a colonização espanhola... para os povos indígenas a gente parece que tem uma situação muito similar em vários aspectos e isso, obviamente, não é fruto do acaso.

Pensar a justiça de transição nestes contextos, elementos para chamadas a ação, participação dos povos indígenas nesses processos, como tem sido feito em outros países e como poderia ser feito aqui, quais são os desafios no Brasil, onde é estranho falar sobre reparação, porque em alguma medida são processos que continuam acontecendo.

A provocação a respeito de dimensões temporais, passado, presente e futuro, é um borrão de fato quando a gente vai tratar das realidades indígenas. É algo que tem sido muito presente, as limitações da interpretação jurídica em torno do próprio fenômeno da violência. Para você identificar o que tem que ser reparado, você tem que identificar primeiro o que é a violência e como a violência tem diferentes manifestações em se tratando de povos indígenas. Por isso é muito

1 O debate contou também com a participação de Ana Catarina Zema (Moitará), que relatara na fala anterior o contexto canadense da justiça de restauração para os povos indígenas. Optamos por excluir essa parte do texto para fins de concisão e manter o foco do texto no debate sobre justiça de restauração no Brasil.

importante ter a escuta dos povos indígenas, que são as vítimas dessas diferentes manifestações da violência. Isso esbarra a todo tempo nas interpretações de um sistema jurídico que está pautado em categorias, num ordenamento do mundo, que são categorias ocidentais, não as indígenas. Então, quando se fala sobre o conceito de genocídio, genocídio cultural, identificar as violações é um ponto bastante importante que só pode ser feito com a participação dos próprios sujeitos que estão denunciando essas violações, que estão denunciando o que há de se reparar.

É um desafio para as instituições jurídicas que leva a gente a pensar sobre o próprio caráter de testemunhos. O que é testemunho, o que é oralidade nesse processo? Pois há no Brasil um sistema que, por exemplo, no processo demarcatório tem uma dificuldade de lidar com os relatos orais a respeito dos limites territoriais, da versão contada pelos povos indígenas sobre esse processo de espoliação.

O ITAMARATY É UMA ILHA? IDEIAS PARA UMA POLÍTICA EXTERNA INTERCONECTADA COM A SOCIEDADE

POR GIOVANNA AYRES ARANTES DE PAIVA

GIOVANNA AYRES ARANTES DE PAIVA é doutora em relações internacionais (PPGRI “San Tiago Dantas” – Unesp/Unicamp/Puc-SP) e pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e da Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança (PCECS).

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) é o órgão que concentra as responsabilidades relativas à política externa brasileira, auxiliando o(a) chefe de Estado nas relações internacionais. Esse ministério é formado por um corpo diplomático dedicado a representar o país internacionalmente, defender posições brasileiras em fóruns internacionais, bem como articular negociações em assuntos que impactam a relação do Brasil com outros países.

O caráter elitizado da carreira diplomática e a baixa participação de mulheres e pessoas negras e indígenas imprime uma marca pouco popular ao Itamaraty. Soma-se a isso o fato de que a esfera internacional parece algo distante da esfera doméstica, de temas cotidianos que impactam o dia a dia, como política, economia, desemprego, inflação, saúde, segurança pública e educação. Entretanto, em uma análise mais cuidadosa, pode-se observar que a forma pela qual o Brasil se comporta internacionalmente, as parcerias que o país estabelece com outras nações, e as ideologias que guiam a política externa impactam também a vida cotidiana de todos os brasileiros.

Por exemplo, a falta de vontade política na negociação internacional de vacinas constituiu — e ainda constitui — um obstáculo para a vacinação em massa e foi responsável pela perda de muitas vidas no Brasil durante a pandemia (MENDONÇA; MOLINA, 2020); e, no âmbito das negociações entre Mercosul e União Europeia, o descaso brasileiro com o meio ambiente emperra o andamento do acordo que teria impacto direto na economia e no comércio brasileiro (ROCHA

et al., 2021). Logo, os assuntos internacionais não devem ficar concentrados nas mãos de poucos, nem ser restritos a elites intelectuais e econômicas.

Partindo da constatação de que a política externa é uma política pública e que esta deve ser formulada pensando nas necessidades de todos os cidadãos, existe necessidade e urgência de incluir a coletividade da sociedade brasileira como protagonista e precursora de pensamentos e demandas, de modo que sejam levados para o âmbito internacional. Também se atenta para o fato de que a política externa carrega alguma ideologia — não é meramente técnica, tampouco isenta de orientações sobre política e economia. Portanto, a formulação da política externa está intimamente ligada a uma concepção de nação e de mundo.

Assim, existe um entrelace entre a postura que o Brasil projeta em âmbito internacional e a realidade nacional. Essas esferas não podem ser separadas hermeticamente, como se não dialogassem entre si. Pelo contrário, um olhar mais atento coloca luz sob os pontos em comum dos aspectos local e internacional, entre a alta cúpula da política externa e a vida cotidiana, de onde podem surgir diálogos frutíferos.

No estabelecimento desses diálogos, há ganhos mútuos. A população brasileira pode se beneficiar por ter as demandas atendidas, ou defendidas em âmbito internacional, e pode se sentir mais incluída e respeitada ao criticar e contribuir com a criação de uma política externa ambiciosa e independente. O MRE, o corpo diplomático e o(a) Presidente da República podem se beneficiar de um contato mais direto com a sociedade civil, entendendo os anseios de diferentes setores e podendo representar o Brasil de forma mais diversificada, além de difundir estratégias de política externa brasileira junto ao debate público, enriquecer sua ação por meio de estudos e sugestões feitas pela Academia especializada em relações internacionais e em temas relativos à política externa.

Uma vez que se entende que esse diálogo é possível e necessário, depara-se com algumas questões: como estabelecer essa interação na prática? Como “deselitizar” a política externa e trazê-la para a vida cotidiana? Como os temas internacionais — que parecem distantes — podem ser trazidos para o dia a dia?

Diante dessas dificuldades, há algumas reflexões que podem ser caminhos para responder a essas perguntas e pensar em iniciativas concretas. As ideias, contribuições e sugestões aqui expressas tentam contemplar essas limitações, os desafios, as possibilidades e a potência do MRE e de nossa política externa. Não há pretensão em esgotar esse assunto, que merece ser mais explorado e debatido na Academia, na sociedade civil, nas discussões políticas e, claro, dentro do próprio MRE. Neste artigo, propomos, de modo breve, didático e direto, levantar algumas possibilidades de mudança que gerem possíveis desdobramentos em um contexto pós-bolsonarista.

Primeiramente, ressaltamos a importância de incluir grupos marginalizados nas discussões sobre política externa. Esses grupos não constituem blocos homogêneos e separados; pelo contrário: são heterogêneos e interseccionais. Ainda assim, para fins de apresentação, pensamos na contribuição de grupos de pessoas que têm muito a acrescentar para o trabalho do MRE.

- **Mulheres:** não apenas se deve incluir mulheres no corpo diplomático, mas implementar políticas para as mulheres e em prol da igualdade de gênero. Por exemplo, abordagem de pautas feministas em fóruns internacionais como a discussão sobre direitos reprodutivos no âmbito do Conselho dos Direitos Humanos da ONU. É necessário promover discussões nacionais sobre o assunto e levar a opinião dessas mulheres para a representação do Brasil em âmbito internacional. A representatividade de mulheres no MRE ainda é tímida e o Ministério mantém, historicamente, um caráter elitista construído em torno da desigualdade de gênero (MOREIRA; AMPARO, 2021).
- **População negra:** sendo a história do Brasil ancorada no mito da democracia racial, a política externa brasileira reflete a exclusão da população negra, conforme o intelectual e ativista negro Abdias do Nascimento já denunciava (NASCIMENTO, 2016): o primeiro embaixador negro, Raymundo Souza Dantas, foi nomeado apenas em 1961 (KOIFMAN, 2021). O MRE precisa trabalhar ativamente não só para a maior inclusão

de pessoas negras nas funções diplomáticas, mas para consolidar a questão racial como um pilar que deve ser exposto e defendido em fóruns internacionais. O Brasil tem potencial para realizar essa mudança, haja vista a existência de grandes intelectuais e militantes negros que devem ser ativamente convidados para formar o pensamento da política externa (AMORIM, SILVA, 2021).

- **Povos indígenas:** também historicamente excluídos do ambiente diplomático e apagados da própria história brasileira, é urgente a inclusão deles, não apenas em temas que afetam diretamente essa população — como defesa de terras indígenas, proteção do meio ambiente e compromisso climático — mas também na consideração dos povos originários, isto é, como atores capazes de desenvolver um rico pensamento sobre política externa brasileira. É possível analisar, por exemplo, como a Bolívia foi capaz de incluir o princípio de bem-viver nas políticas doméstica e externa e tornou-se referência internacional nesse aspecto (ACOSTA, 2016). O Brasil tem potencial para ser referência se considerar os povos originários como pessoas que contribuem para o debate político tanto em âmbito doméstico quanto internacional.
- **Jovens:** são aqueles com idade entre 15 e 29 anos, de acordo com a legislação brasileira (BRASIL, 2013). Aqui nos referimos principalmente ao início dessa fase jovem que carrega coragem para articular mudanças políticas, haja vista movimentos ambientais e climáticos liderados por jovens no mundo todo (DAY, 2019). Esse grupo precisa ser envolvido, estar informado sobre política externa brasileira, visto que é constituído por cidadãos cada vez mais ativos na política e com grande potencial de mobilização e transformação. Incentivar a participação de jovens é um modo de despertar interesse por política externa e formar futuros diplomatas mais abertos ao diálogo e pessoas mais interessadas no comportamento do Brasil em âmbito internacional.

Apesar da referência aos indivíduos que fazem parte desses grupos, temos consciência de que essas pessoas não estão ilhadas. Muitas vezes, esses grupos citados estão organizados em movimentos sociais, políticos, na cena cultural ou na Academia, interagindo entre si e criando redes de articulação. Assim, é papel do Itamaraty se conectar com a sociedade que o cerca, criando parcerias, colaborações e aproveitando as reflexões que surgem fora dos muros do MRE.

Para sair de um campo teórico e pensar em ações concretas, cabe nos inspirarmos em ações de outros países. Nesse quesito, Oliver Stuenkel (2013) fez uma comparação da política externa do Brasil com a da Índia — país também em desenvolvimento, populoso, com um grande território e com um passado marcado pela exploração colonial. Stuenkel cita como o governo indiano investiu na popularização da política externa através das redes sociais, divulgando uma política externa ambiciosa. No caso do país asiático, as complexas relações com China e Paquistão, uma elite anglófona e o número crescente de *think tanks*¹ fortaleceram e estimularam o debate público sobre política externa. Em contrapartida, o Brasil ainda encontra obstáculos. A política externa brasileira fica à margem dos debates públicos, não se vê tamanho número de *think tanks* para pensar a política externa nem o incentivo para tanto — sendo que poderiam desempenhar um papel essencial de realizar pesquisas, emitir relatórios e ajudar a difundir o trabalho do Itamaraty de forma construtiva.

Matias Spektor (2013) complementa esse raciocínio ao citar que há mesmo uma falta de vontade por parte do Itamaraty para moldar a opinião pública. O autor faz um contraponto ao citar que o diplomata e ex-chanceler do governo Dilma Rousseff (2011-2016), Antonio Patriota (2011-2012), chegou a ter essa postura mais aberta, com convites à sociedade civil e presença em universidades e faculdades para debater temas relacionados à política externa. Ainda assim,

1 Sem uma tradução exata para o português, os *think tanks* podem ser definidos como instituições de pesquisa de políticas públicas que produzem material de pesquisa que ajuda a sociedade civil e os governos a pensar variados temas das políticas públicas globais (MCGANN; SABATINI, 2011).

falta uma postura explicitamente colaborativa a fim de mudar a imagem fechada e elitizada que o Itamaraty possui, sustenta e projeta.

Tendo em vista tais reflexões, de forma resumida, propomos que o MRE trabalhe ativamente para implementar e/ou reforçar medidas como:

- **Convidar membros da sociedade civil**, incluindo integrantes de movimentos sociais, movimentos políticos e da Academia, para seminários e rodas de conversa que estabeleçam um diálogo aberto sobre os múltiplos temas que perpassam a política externa e as relações internacionais, como direitos humanos, cultura, política e economia. É importante que esses convites visem, de forma ativa, à inclusão de lideranças indígenas, povos negros, mulheres e jovens. Ou seja, uma ação afirmativa por parte do próprio MRE seria um sinal de abertura, acolhimento e vontade política de construir uma política externa mais plural e democrática.
- **Incentivo à produção e divulgação** de livros, artigos, ensaios que contem a história de diplomatas que abriram e abrem caminho para a participação de mulheres, da população negra e dos povos indígenas. Seria uma forma importante de divulgar essas histórias que ficam à sombra da imagem mais estática e elitizada do MRE e serviriam como inspiração e estímulo para outras pessoas acreditarem que possuem espaço para trilhar o mesmo caminho.
- **Maior comunicação com a população** por meio de interação nas redes sociais oficiais do Ministério. É fato que o Itamaraty já está presente nas redes sociais por meio de perfis no Instagram e Twitter, por exemplo. É relevante aproveitar esse espaço para divulgar informações de qualidade e confiança acerca das aspirações internacionais do Brasil, da história da política externa brasileira, e tornar o assunto mais difundido e democratizado. O MRE já possui um perfil chamado “História do Brasil no Itamaraty” em que mostra pinturas, esculturas, móveis e objetos de seu acervo que refletem a história brasileira. É imprescindível também dar valor à história recente do Brasil, por exemplo, ressaltando intelectuais,

ativistas e artistas que foram e são importantes para a cultura e a construção do pensamento nacional.

- **Envolver estudantes** de ensino médio, especialmente de escolas públicas, em simulações de negociações, fóruns e organizações internacionais — como a ONU — como forma de estimular o aprendizado e fomentar o interesse por temas internacionais e pela carreira diplomática. Além disso, essa seria uma medida de colocar o conhecimento especializado do MRE à disposição da população jovem. O Ministério poderia se colocar como parceiro dessas escolas, disponibilizando materiais de estudo, por exemplo.

Principalmente na conjuntura atual, é urgente reconstruir a credibilidade internacional do Brasil e traçar uma clara e ambiciosa estratégia de política externa. Isso passa tanto por reavivar relações respeitadas do Brasil com outras nações quanto por construir, a nível doméstico, um MRE mais transparente, democrático, inclusivo e próximo da população. Pensar em modos de trazer esse entrelaçamento entre esfera doméstica e internacional para a prática requer coragem, imaginação, disposição e vontade política para pensar em propostas mais ousadas. O pensamento sobre esse tema não pode ficar restrito aos altos cargos diplomáticos, em poucas cabeças, pois isso significaria desperdiçar um grande potencial de mudança que ainda resiste. Para que esse esforço não resulte apenas em uma utopia, mas vire realidade, é necessário que seja articulado de forma coletiva, com seriedade, criatividade e urgência.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, A. *O Bem Viver: Uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Elefante, 2016.
- AMORIM, C.; SILVA, A. L. R. da. O Itamaraty e o Movimento Negro: Interesses, ideias e práticas nas relações Brasil-África. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/88jMqSQYcVWgt9YrbsrKbYh/>. Acesso em: jun. 2022.
- AMPARO, G. A. S. do; MOREIRA, J. B. A Diplomacia não tem rosto de mulher: O Itamaraty e a desigualdade de gênero. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, v. 22, abr.

2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/32441>. Acesso em: jun. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013*. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm. Acesso em: jun. 2022.
- DAY, H. 5 adolescentes que estão tentando mudar o mundo. *BBC News Brasil*, 26 abr. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-48046264>. Acesso em: jun. 2022.
- HISTÓRIA do Brasil no Itamaraty. *Este perfil oficial do Itamaraty apresenta algumas das obras do seu acervo, que retratam parte da História do Brasil em pinturas, esculturas, móveis e objetos*. Twitter: @HIItamaraty. Disponível em: <https://twitter.com/HIItamaraty>. Acesso em: jun. 2022.
- KOIFMAN, Fábio. *Raymundo Souza Dantas: O primeiro embaixador brasileiro negro*. Salvador: Saggá, 2021.
- McGANN, J. G.; SABATINI, R. *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*, Abingdon: Routledge, 2011.
- MENDONÇA, H.; MOLINA, F. R. Epicentro da covid-19 na América do Sul, Brasil é visto como “grande ameaça” por países vizinhos. *El País*, São Paulo/Buenos Aires, 12 maio 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-12/epicentro-da-covid-19-na-america-do-sul-brasil-e-visto-como-grande-ameaca-por-paises-vizinhos.html>. Acesso em: jun. 2022.
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). Apresentação. O que faz o Itamaraty?. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/apresentacao>. Acesso em: jun. 2022.
- NASCIMENTO, A. do. *O genocídio do negro brasileiro: Processo de um racismo mascarado*. São Paulo: Perspectivas, 2016.
- ROCHA *et al.* Acordo Mercosul-União Europeia: por onde anda? *Carta Capital*, 3 ago. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/acordo-mercosul-uniao-europeia-por-onde-anda/>. Acesso em: jun. 2022.
- SPEKTOR, M. Boa luta. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 1º maio 2013, Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/1271606-boa-luta.shtml>. Acesso em: jun. 2022.
- STUENKEL, Oliver. O Itamaraty pode engajar a sociedade civil?. *Oliver Stuenkel*, 9 maio 2013. Disponível em: <https://www.oliverstuenkel.com/2013/05/09/o-itamaraty-pode-engajar-a-sociedade-civil/>. Acesso em: jun. 2022.

PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA: CAMINHOS PARA UMA POLÍTICA EXTERNA DEMOCRÁTICA

POR MARTIN EGON MAITINO

MARTIN EGON MAITINO é mestre e doutorando em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP) e é bolsista FAPESP.

No governo de Jair Bolsonaro, a política externa brasileira tem sido marcada por inúmeros absurdos. Do apoio a propostas de intervenção militar em países vizinhos às cruzadas antigênero na ONU, boa parte dos disparates do governo foi justificada como sendo um “reflexo da vontade popular”. Afinal, como destacava com frequência o ex-chanceler Ernesto Araújo (2019-2021), o presidente foi eleito democraticamente e, conseqüentemente, as ações do governo seriam expressão dos anseios do povo brasileiro.

Por essa lógica torta, ações personalistas, como a indicação de familiares para chefiar embaixadas no exterior e o sacrifício de interesses comerciais brasileiros para facilitar a eleição de Donald Trump à presidência nos Estados Unidos são apresentadas como legítimas, pois seriam aspirações da sociedade brasileira. Evidentemente, isso não se sustenta.

Vencer uma eleição não torna toda ação e discurso do governante expressão da vontade popular. De fato, o que caracteriza uma democracia é, em grande parte, a capacidade do povo de fiscalizar, controlar e se opor a um governo eleito. Em temas de relações exteriores, porém, a capacidade popular de influenciar o governo é severamente limitada.

O momento atual, na política externa e nas demais áreas, assinala a insuficiência de uma participação política centrada apenas na via eleitoral e os desafios de construir uma política verdadeiramente democrática. É necessário institucionalizar a participação social e o controle democrático, impedindo que desvios como os atuais voltem a ocorrer. Porém, como construir uma

política externa mais democrática, mais aberta à participação e atenta aos anseios da sociedade?

CONTRA UMA VISÃO ELITISTA E TECNOCRÁTICA DA POLÍTICA EXTERNA

Tornar a política mais aberta e responsiva aos interesses dos cidadãos tem sido uma aspiração nacional desde a redemocratização. Em temas de política externa, porém, ainda é comum que questões como essa sejam vistas com desdém ou tidas como irrelevantes.

Esse tipo de rechaço à democratização da política externa tem raízes profundas na área de relações internacionais. Para muitos pensadores, a política externa deveria operar sob uma lógica diferente da política interna: como estaria em jogo a segurança do Estado, não haveria espaço para erros ou divergências internas. Em um cenário complexo e perigoso como o internacional, alguém com pouco conhecimento na área poderia causar graves danos ao país.

Para impedir que uma política tão importante mude conforme os interesses do governante de ocasião, a solução proposta seria transferir as decisões para uma burocracia especializada e permanente: a diplomática. Como não teriam interesses políticos próprios ou necessidade de disputar eleições, os diplomatas poderiam garantir os interesses nacionais e promover políticas de longo prazo. Nesse contexto, o sigilo seria essencial — afinal, a transparência sobre os termos de um acordo internacional poderia suscitar disputas internas e enfraquecer o país frente a seus competidores.

Nessa visão, tanto o povo como os políticos por ele eleitos aparecem como obstáculos a uma boa política. Não é raro ver autores argumentando que o cidadão comum, além de não ter interesse em temas de política externa, é incapaz de compreender a complexidade da cena internacional e se deixa levar pelas paixões do momento. Em suma, para essa visão tecnocrática, a democracia seria um obstáculo para uma boa política externa, pois introduziria

“irracionalidade” nas decisões do governo. Mesmo se conhecessem o tema, os vários grupos que compõem a sociedade priorizariam sempre os interesses próprios e de curto prazo em detrimento do interesse nacional, comum a todos.

Em última instância, porém, esse argumento inviabilizaria o governo democrático como um todo. Várias áreas do Estado, como economia, saúde e educação, são, afinal de contas, essenciais para a sobrevivência da população e de alta complexidade, demandando conhecimentos especializados. Apesar disso, poucas pessoas defendem, ao menos de forma aberta, que o povo não deve ter nenhuma voz nessas questões. Pelo contrário: é justamente pela importância desses temas que é preciso garantir a participação democrática da sociedade — não só por via indireta, por meio dos representantes, mas também por meio de mecanismos de participação mais direta.

VANTAGENS DE UMA POLÍTICA EXTERNA DEMOCRÁTICA: LEGITIMIDADE E QUALIDADE DA POLÍTICA

Para qualquer pessoa que compartilhe valores democráticos, é inegável que levar em conta as preferências dos cidadãos governados amplia a legitimidade política. Além disso, porém, uma política externa que dialoga com a população pode ganhar também em qualidade.

Na formulação do ex-chanceler Celso Lafer (2001-2002), a política externa pode ser vista como um esforço em compatibilizar necessidades internas e possibilidades externas de um país, um processo de tradução que se revela na ação estatal. Para uma boa ação de política externa, a definição pressupõe, portanto, a reflexão prévia sobre a definição e a hierarquização de objetivos — as necessidades internas — e sobre as circunstâncias nas quais a atividade se desenvolve — as possibilidades externas.

Em outras palavras, uma boa política externa depende, acima de tudo, da capacidade de identificar as necessidades nacionais: de nada adianta uma boa

leitura da cena internacional ou uma alta capacidade diplomática se o governo se orienta por objetivos equivocados que não contribuem para o bem-estar da sociedade. Sendo assim, uma política externa que dialogue diretamente com a população tem grandes chances de melhorar em qualidade. Afinal de contas, quem melhor para avaliar as próprias necessidades do que o povo em suas diversas expressões?

Infelizmente, para alcançarmos maior participação democrática nos defrontamos com várias camadas de obstáculos. Mesmo que as relações internacionais do Brasil estejam fortemente ligadas a políticas públicas domésticas, essa conexão recebe pouco destaque nos noticiários e em campanhas políticas. Além disso, o uso frequente do sigilo em temas de política exterior dificulta o acompanhamento das decisões. O perfil daqueles que tomam as decisões de política externa difere radicalmente do perfil do cidadão comum brasileiro. Há um déficit de representatividade na classe política e no interior do Ministério das Relações Exteriores, com um predomínio de homens, brancos, de classes sociais elevadas e oriundos do Sudeste. Por fim, a situação se agrava pelo fato de o acesso da população aos representantes ser altamente desigual. Levar reivindicações e considerações sobre um tema a um político ou a um ministério é muito mais fácil para uma grande empresa, por exemplo, do que para um cidadão comum. Nesse processo, portanto, interesses da população podem ficar escamoteados, distorcidos ou mesmo contrariados.

Para contrabalançar essas dificuldades, é importante aumentar meios como debates públicos, abertura institucional e uso de tecnologias para maior transparência. Para que a política seja responsiva à sociedade, os cidadãos devem ter informação suficiente para julgar se as escolhas do governo foram adequadas. É preciso que haja mais clareza nas várias etapas de definição da política exterior: no diagnóstico sobre o cenário internacional, na execução da política e, sobretudo, na determinação e priorização de objetivos.

CAMINHOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Para além das relações exteriores “oficiais”, diversos grupos na sociedade brasileira mantêm articulações e conexões internacionais próprias. A Academia, as empresas, as organizações não governamentais (ONGs) e os movimentos sociais possuem ampla experiência e informação privilegiada sobre questões relevantes para a política externa. Ignorar essas contribuições seria um desperdício do potencial do país, e o próprio Itamaraty as reconhece, interagindo com frequência com a sociedade civil por meio de consultas, reuniões e seminários.

Boa parte dessas interações, porém, se dá de maneira informal e vinculada a situações pontuais. Isso cria uma série de problemas para a participação social. Em primeiro lugar, a informalidade dos contatos pode reforçar a desigualdade no acesso a autoridades, excluindo grupos marginalizados. Mais importante, porém, é o fato de que, como a interação ocorre informalmente e sem garantia de continuidade, a participação fica vulnerável à vontade do governo de ocasião e à conveniência desse para consultas: o governo convida quem quiser, quando e se quiser — e pode até dialogar, mas não precisa prestar contas de sua decisão.

Nessa situação, mudanças governamentais podem ter efeitos dramáticos. Um exemplo pode ser visto nas negociações climáticas. Em 2019, o governo pôs fim a uma longa e bem-sucedida política de incentivo que credenciava ONGs como membros da delegação oficial brasileira para a participação da sociedade civil nas Conferências das Partes (COPs) climáticas. A mudança pegou muitos de surpresa. Mesmo que ainda fosse possível solicitar à Convenção do Clima o status de observador, o processo exigia certo preparo, prejudicando a participação no evento.

A institucionalização da participação social oferece um contraponto a esses problemas. Em diversos temas, esse tipo de canal institucionalizado já existe. Na área de meio ambiente, por exemplo, até pouco tempo atrás era comum que houvesse assentos para a sociedade civil em órgãos que discutem a implementação de acordos internacionais e as posições brasileiras em negociações — poderíamos destacar o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima e a Comissão Nacional de

REDD+. Esse tipo de experiência fomenta o diálogo e o aprendizado mútuo, o que poderia ser expandido para outros temas.

Outra via de participação, muito comum em outras áreas de políticas públicas, é a das audiências e consultas públicas. Ainda que ocorram, por vezes, audiências sobre política externa convocadas pelo Congresso Nacional, o recurso é pouco usado pelo Executivo. Por que não pensar na realização de consultas públicas para orientar a posição brasileira em negociações ou construir iniciativas de política externa? Uma experiência interessante nesse sentido foi o processo de elaboração da Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil à Convenção do Clima em 2014, que contou com etapas de consulta virtual, aberta à população como um todo, e presencial, em reuniões com o Itamaraty. Após os encontros, divulgou-se um relatório sintetizando as contribuições da população, passo essencial para verificar em que medida as contribuições embasaram a posição brasileira.

A proposta mais difundida para a democratização da política externa, contando com certo acúmulo histórico, é a do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) — um conselho consultivo que se dedicaria às relações exteriores do país, articulado a conferências periódicas. Defendido por acadêmicos, ONGs e movimentos sociais há anos, o CONPEB procura replicar as boas experiências obtidas com conselhos de especialistas e conferências nacionais em diversas áreas de políticas públicas no Brasil.

É preciso, porém, tomar alguns cuidados na formatação desses mecanismos. Como estudos sobre instituições participativas — dentro e fora da área de política externa — destacam, a institucionalização não garante, por si só, influência ou representatividade. Regras frouxas e ausência de poderes claros podem esvaziar o caráter democratizante dos conselhos, desmotivando os representantes da sociedade e transformando a participação em um mero teatro para “legitimar” decisões já tomadas pelos governantes.

Tendo em vista a dificuldade de articular diretamente decisões de política externa a um conselho, o CONPEB poderia mitigar esse problema associando a convocação a mecanismos específicos para além das reuniões periódicas. Uma

articulação ao Sistema de Planejamento Diplomático, por exemplo, ou a exercícios de análise de cenários e conjuntura nas áreas de relações internacionais e defesa, pode ser uma forma de ampliar a relevância na administração pública.

Independentemente do formato escolhido de participação, para evitar que seja apenas simbólica, é essencial que o processo de institucionalização atente para alguns pontos. Em primeiro lugar, os critérios de inclusão (quem pode participar) devem ser suficientemente amplos e não podem dar margem à exclusão proposital de opositores, mas também não podem inviabilizar o funcionamento do órgão. Deve haver, ainda, regras claras sobre os poderes dos participantes (presença, fala, decisão, convocação) e sobre a periodicidade das reuniões, garantindo que o diálogo ocorra ainda no estágio de formulação da política e não apenas como forma de “legitimar” uma decisão já tomada. Por fim, em casos de órgãos consultivos, é essencial que haja repasses sobre a posição final, permitindo observar se há influência efetiva dos debates realizados.

Em que pese a contribuição, a maior parte dos mecanismos de participação social em políticas públicas tende a incorporar mais diretamente especialistas oriundos da sociedade civil do que cidadãos comuns. Ainda que haja possibilidades de participação mais ampla por meio de consultas públicas ou, no caso de brasileiros no exterior, de conselhos de cidadãos, os mecanismos de participação em política externa seguem essa tendência. Nem todos os cidadãos querem ou possuem condições de participar da formulação e execução das políticas. É essencial, porém, dar oportunidade para que todos sejam capazes de discutir, avaliar e julgar as ações de política externa do governo.

A transparência pública cumpre, aqui, um papel importante. Ainda que a Lei de Acesso à Informação estabeleça que a transparência deve ser a regra, e não a exceção no governo, o Itamaraty é um dos “campeões” em violações de transparência. O grande problema está na “cultura do sigilo” que ainda vigora entre os responsáveis pela área externa no Brasil.

O uso indiscriminado do sigilo reflete uma visão do cidadão como alguém incapaz de compreender e julgar, por conta própria, quais deveriam ser as

prioridades do país. Podemos imaginar, aqui, um caso hipotético — mas não por isso improvável: uma ONG solicita informações sobre as instruções do Brasil em um voto referente à condenação de violações de direitos humanos na China. O Itamaraty, que pretendia se abster por considerações estratégicas, nega o pedido, alegando que a publicidade comprometeria o interesse nacional. Mais do que evitar que as considerações sejam conhecidas por outros países — afinal, é fácil para um diplomata estrangeiro concluir que o voto procura evitar problemas com o principal parceiro comercial do país —, o sigilo aqui é baseado na percepção de que a opinião pública seria incapaz de chegar à mesma conclusão dos diplomatas. Há uma pretensão de tutela e uma visão do cidadão comum como incapaz, remetendo à visão tecnocrática apresentada anteriormente.

Se queremos uma política externa coerente com nosso ideal democrático, essa visão precisa ser abandonada e combatida. A cultura da transparência e do diálogo deve ser transmitida a todos os níveis da administração por meio de treinamentos e aos servidores devem ser garantidos meios concretos de implementá-la adequadamente. Ainda que haja, de fato, temas de segurança e informações sensíveis para os quais o sigilo é importante, a política externa brasileira lida cotidianamente com temas de apoio a políticas públicas domésticas e com temas que refletem os valores nacionais. Não há motivos para incentivar a participação nesses temas dentro das fronteiras, mas impedi-la no âmbito internacional.

Além de defender as posições brasileiras no exterior, é também papel do Ministério das Relações Exteriores explicar e sustentar as escolhas perante o público nacional. Nesse ponto, apenas responder a questionamentos é insuficiente. É preciso comunicar ativamente as posições adotadas e expor de maneira clara a lógica por trás das decisões. Para isso, o engajamento no debate público por meio de entrevistas e artigos de opinião é essencial. Essa postura é importante não só por ser um dever democrático, mas também porque cabe ao Ministério fomentar a discussão qualificada, a pesquisa e a formação em temas vinculados à atuação internacional do país. A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)

valiosos nesse sentido, podendo promover eventos, cursos e publicações sobre relações internacionais. Temas ou regiões consideradas estratégicas para a inserção internacional do Brasil podem ser objeto de programas específicos por meio de concursos de artigos, editais com agências de fomento ou parcerias com universidades e centros de pesquisa.

Ao contrário do que sugerem algumas críticas, a democratização da política externa brasileira não é fonte de riscos para o país, tampouco exige grande experimentalismo. O Brasil possui larga experiência com instituições participativas que pode ser replicada na área de política externa.

Para fomentar a participação direta da sociedade civil, propõe-se a criação de um conselho específico, o CONPEB, com reuniões periódicas e integração em sistemas de planejamento, análise de cenários e avaliação de políticas. Em paralelo, deve-se institucionalizar e incentivar a participação em comitês e conselhos setoriais que discutam a implementação e a negociação de acordos internacionais. Temas e iniciativas de grande importância devem estar abertos, ainda, a aportes de um público mais amplo por meio de audiências ou consultas abertas. Para evidenciar a incorporação desses aportes e fomentar a memória institucional, relatórios sistematizando as contribuições da população devem ser divulgados após os eventos.

A democratização passa também por uma mudança de postura em relação à sociedade, abandonando qualquer pretensão de tutela e abrindo-se ao diálogo. É dever do Estado buscar as boas políticas e, para isso, é essencial ouvir o povo. Em um país democrático, o cidadão deve ter a chance de fiscalizar e de participar da política como um todo, doméstica ou internacional.

ATIVISMOS NEGRO E INDÍGENA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

POR BRUNA CRISTINA JAQUETTO PEREIRA, COM CONTRIBUIÇÃO
DE SIBELLE DE JESUS FERREIRA E HAMANGAÍ PATAXÓ HÃ-HÃ-HÃE

BRUNA CRISTINA JAQUETTO PEREIRA é doutora em sociologia pela UnB (2019), com doutorado-sanduíche com bolsa CAPES/Fulbright na Universidade da Califórnia, Berkeley. Mestre em sociologia pela UnB (2013) e graduada em relações internacionais pela UNESP (2005). Coordenadora do Grupo de Estudos Mulheres Negras/UnB, fez a curadoria e mediação de debate pelo Instituto em 16 de junho de 2021, com transcrição a seguir, no qual propôs reflexões sobre a relação entre os ativismos negros e indígenas e a política externa brasileira.

A construção de uma política externa brasileira de fato democrática depende do estabelecimento de canais de comunicação entre setores da sociedade civil organizada e o Governo Federal, em especial com os órgãos encarregados da política externa. No Brasil, a população negra e os povos indígenas historicamente discriminados, explorados e violados em seus direitos fundamentais, dispõem de uma longa e significativa trajetória de mobilização contra a opressão que os assola. A inserção de suas prioridades, perspectivas e projetos de mundo na agenda da política externa nacional deve se dar a partir dos princípios de autonomia, autodefinição, e autorrepresentação, não apenas dos países, mas também desses grupos.

Tendo em vista essas considerações, convido a uma reflexão sobre um modelo ideal de relação entre os ativismos negro e indígena com a política externa brasileira, de maneira a garantir sua maior democratização.

Temos conosco Sibelle de Jesus Ferreira, que é graduada em relações internacionais e recentemente mestre em direitos humanos e cidadania pela Universidade de Brasília. Sibelle é uma pesquisadora na área do Direito Internacional dos Direitos Humanos e Relações Raciais e de Gênero, e o tema de sua pesquisa foi a participação das mulheres negras brasileiras na Conferência de Durban, em 2001. Foi uma das fundadoras do Laboratório de Estudos Afrocentrados em Relações Internacionais (LACRI), e participou do Certificado em Estudos Afro-Latino-Americanos, do Afro-Latin American Research Institute, da Universidade de Harvard, em 2021, e atualmente é integrante do Programa de Visitante

Voluntário do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul, no Departamento de Relações Institucionais.

Junta-se também¹ a nós Hamangáí Pataxó Hã-Hã-Hãe, da Aldeia Indígena Caramuru Catarina Paraguaçu, localizada no sul da Bahia. Hamangáí é estudante de medicina veterinária pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Em 2019, foi uma das participantes da Cúpula de Jovens Ativistas em Genebra.

Sibelle, eu queria que você falasse um pouco dessa relação entre a diplomacia brasileira e o movimento de mulheres negras na Conferência de Durban e em outras conferências internacionais. Ela existiu? Como existiu? Enfim, qual foi a novidade observada em Durban?

SIBELLE DE JESUS FERREIRA

Na minha pesquisa de mestrado, meu tema é exatamente a participação de mulheres negras brasileiras na conferência de Durban, que ocorreu em 2001, na África do Sul, mas trago também um pouco da discussão de como foi esse caminho até Durban, como foi esse diálogo entre movimentos sociais, sociedade civil, organizações internacionais e política externa, em governos totalmente diferentes.

Na década de 1990 foram organizadas diversas conferências em direitos humanos, em diversos temas, e muitos desses temas eram sociais, que objetivavam uma nova visão para o milênio. Então, a virada dos anos 2000 deveria ter uma outra posição dos países, da sociedade, para encarar os problemas contemporâneos. E uma dessas conferências tratava da questão dos direitos das mulheres.

Em 1995, houve a Conferência Internacional sobre Direitos da Mulher em Pequim, na China. Nessa conferência, já se registram relatos da inserção de mulheres negras naquele espaço. De que mulher estão falando em escala global?

1 Participou também do debate a embaixadora Irene Gala. Para fins de concisão e foco no tema específico dos ativismos negro e indígena, optamos por não incluir suas colocações, que trouxeram perspectiva mais institucional. O debate completo está disponível no canal do YouTube do Diplomacia para Democracia.

Ali estava sendo discutida a questão de que as mulheres negras no Brasil precisavam colocar suas demandas, que eram diferentes das do movimento feminista brasileiro naquele momento, que era majoritariamente branco.

Havia esse desafio de, em uma conferência sobre a mulher, trazer as questões raciais para o debate. Nesse quesito, a gente já vê uma atuação incidente do movimento de mulheres negras naquele espaço. Algumas organizações que participaram desse processo e da Conferência de Pequim, na China, foram organizações que também estiveram na Conferência de Durban. O caminho até Durban, dos anos 1990 até 2001, incluiu a participação em outras conferências e como isso possibilitou que, em Durban, o movimento negro brasileiro chegasse de outra forma.

Durban foi a terceira conferência sobre o racismo, mas as duas primeiras estiveram relacionadas à questão do *apartheid* na África do Sul. A discussão não pautava a questão do racismo em outros países. Era algo muito focalizado, que não abarcava as demandas dos movimentos negros de vários países. E essa terceira conferência foi justamente um momento crucial para falar: “Temos racismo em nossos países e temos que lidar com ele”.

Então, chegando nesse momento da Conferência de Durban, em 2001, essas mulheres negras que participaram das conferências anteriores já traziam essa proatividade e espécie de *know-how* do processo. Pois aquele espaço de conferências era a oportunidade para o movimento social se inserir na discussão e para dialogar com o próprio governo.

No momento, era o governo Fernando Henrique, mas os resultados de Durban a gente viu no governo Lula, a partir dos anos 2000. Então, temos que pensar como foram importantes os espaços da conferência para esses debates. Não só a discussão do racismo, porque as conferências traziam uma temática muito ampla. Falavam de xenofobia, de outras formas de intolerância. E tinha esse desafio de como o movimento de mulheres negras chegava em um processo daqueles.

Assim, essas organizações de mulheres negras viram essa oportunidade de Durban para justamente fazerem pressão em relação às demandas não só do movimento negro, mas do movimento de mulheres negras. A questão de gênero e raça está muito

entrelaçada. É a própria noção de interseccionalidade, que é tão divulgada assim atualmente, uma das questões que mais representa o que foi a atuação de mulheres negras nesse processo das conferências, porque desde as conferências sobre a mulher elas estavam pautando essa interseccionalidade, porque não era possível falar de direito sexual e reprodutivo sem falar da questão racial, sem falar da questão social, sem falar de diversos outros elementos que interseccionam todos os direitos.

Então, as mulheres negras tiveram esse processo de conhecimento, de como chegar em uma conferência, de como fazer o *lobby* naquele processo. Porque é um espaço diplomático. Não é um espaço apenas para a discussão, é um espaço que as organizações da sociedade civil veem como oportunidade para debater questões importantes.

E Durban representou também um momento muito importante de redes, não só entre mulheres negras, mas entre mulheres indígenas, entre mulheres negras da América Latina. E esse processo possibilitou a inserção delas de forma muito incidente.

E no meu processo da pesquisa, eu conversei com algumas participantes que estavam na preparação para Durban e na participação em Durban em si. E tem um livro da Joselina da Silva e do Amauri Mendes Pereira no qual eles colocam vários relatos das pessoas, dos militantes, dos intelectuais que participaram no processo de Durban, e a gente vê que comentavam que a organização de mulheres negras em Durban foi excepcional e fez muita diferença.

E houve aqueles(as) que diziam que, graças ao movimento de mulheres negras, a delegação brasileira teve uma expressividade muito grande, não só em número, mas também de representatividade.

BRUNA CRISTINA JAQUETTO PEREIRA

Hamangáí, a política externa brasileira em geral vai contra os interesses e prioridades dos povos indígenas. Aliás, isso vale para a política externa e vale para a política interna. Estamos vendo novas ameaças aos povos indígenas, que levaram

diversas lideranças em Brasília para protestar, tentando impedir a aprovação de legislação que ameça ainda mais a vida dos povos indígenas.

Como esse modelo agroexportador do Brasil impacta a vida dos povos indígenas? A gente tem um exemplo recente, que é a proposta de acordo entre o Mercosul e a União Europeia, que facilita uma série de violações de direitos humanos e territoriais dos povos indígenas, embora seja considerado um avanço por outros setores da sociedade. Como isso tem sido visto pelos povos indígenas?

HAMANGAÍ PATAXÓ HÃ-HÃ-HÃE

Os territórios indígenas são áreas reconhecidas pela ONU como um forte referencial na questão da proteção da biodiversidade do mundo. São territórios que mantêm esse bem coletivo, que é a floresta, em pé, nessa tentativa de manter preservados todos os nossos recursos naturais. Então, isso desperta uma série de interesses econômicos, de grandes empreendimentos, questões de mineração, hidrelétricas.

Os territórios indígenas despertam esse olhar desenvolvimentista, um olhar mais voltado para o desenvolvimento econômico do Brasil, mas uma visão exploratória, uma visão que não respeita os povos indígenas e seus modos de se organizarem internamente. Não respeita, inclusive, os protocolos de consulta específicos de cada povo, de cada território. E o que é retirado, o que é explorado dos nossos territórios por parte de madeireiros, garimpeiros e do agronegócio, tem forte influência na expansão de fronteiras agrícolas que, de certa forma, influenciam o mercado mundial.

Esses são temas que a gente precisa estar constantemente enfrentando no nosso dia a dia, porque com a demora da demarcação dos territórios indígenas, em um processo que levaria mais ou menos cinco anos, um território chega a levar mais de trinta anos, como foi o meu caso aqui no sul da Bahia. O território do povo Pataxó levou mais de 32 anos para ser demarcado, para ser julgado. E quando se tem essa demora nesse processo de demarcação de terras indígenas, de regulamentar o território, tem uma série de conflitos. E quando esses territórios

fazem fronteira com produção de soja, a gente tem uma série de ataques, como foi o que aconteceu nas comunidades do povo Yanomami, do povo Munduruku, onde casas foram incendiadas, mulheres ameaçadas, e ocorrem diferentes formas de tentar exterminar os povos indígenas e de intimidar todas essas lideranças.

E tem essa questão do que é tirado daqui do Brasil. O que é fruto do agrogêcio é a soja, que é regada com sangue indígena. A madeira que é vendida para outros países é fruto da exploração de madeira ilegal. Nossa água está sendo privatizada. E todos os demais recursos que servem de matéria-prima para outros países.

Isso tudo contribui com o genocídio dos povos indígenas aqui no Brasil. É preciso de fato esse comprometimento e essa responsabilidade em fiscalizar e monitorar tudo o que sai do nosso país, de onde que estão saindo essas matérias-primas que vão sendo exportadas para outros países. É preciso ter um aparato para fazer esse monitoramento e registro desses alimentos oriundos do agrogêcio, que estão envolvidos em constantes conflitos e, conseqüentemente, com assassinato de lideranças nesses territórios.

A ganância pela expansão do agrogêcio e da expansão da agropecuária — e esse desenvolvimento que é regado com o objetivo exploratório, sem nenhum cuidado com a terra e com o território — é preocupante, porque envolve vidas. É uma situação grave, onde inclusive há pressão do movimento indígena para frear esses acordos, que são feitos a portas fechadas... tem que ter esse olhar atento.

É preciso reavaliar esse modelo de desenvolvimento que prega que é sustentável, mas que, na prática, não é. Isso é uma forma de colocar camadas em um problema que é muito maior e que afeta várias outras questões. Afeta diretamente as mulheres, afeta diretamente a juventude, os anciões e as anciãs do território. E afeta também, inclusive, a nossa espiritualidade, porque quando uma área é desmatada, quando uma árvore cai, não é só uma árvore, não é só uma madeira. Tem toda uma ciência. São seres que a gente não consegue ver com os olhos, mas que moram ali. Os animais dependem de uma árvore em pé para se alimentar.

A gente vê uma série de crimes ambientais, literalmente a boiada passando. E os conflitos se estendem com essa questão de desenvolvimento do Brasil pautado na metodologia da dinâmica exploratória e totalmente capitalista.

BRUNA CRISTINA JAQUETTO PEREIRA

Na verdade, a gente precisaria ter um outro modelo de desenvolvimento econômico e social que ainda não está posto. Essa questão da sustentabilidade, como ela tem sido vista, ainda é muito insuficiente, são ações muito insuficientes. Além de não serem medidas de fato aplicadas nesse modelo de agroexportador brasileiro, também são só cosméticos, muitas vezes para inglês ver. Mesmo o modelo mais avançado que a gente tem ainda não é suficiente para atender, de fato, a uma política brasileira, um modelo de desenvolvimento que considere os direitos humanos da população, dos povos indígenas.

O que você acha que seria um modelo mais justo, não um modelo perfeito, mas o que precisaria ter um modelo diferente? O que, por exemplo, o Brasil poderia incorporar dos povos indígenas que você acha que contribuiria para uma sociedade mais justa?

HAMANGAÍ PATAXÓ HÃ-HÃ-HÃE

Principalmente para esse cenário que a gente está vivenciando agora, é preciso que brasileiros e brasileiras façam um resgate ou uma reaproximação com determinados valores.

Como você se relaciona com a Terra? Com o território? Qual o teu sentimento de pertencimento com o território brasileiro, que é indígena? É preciso reconhecer isso também. É reconhecer qual é o chão que você pisa. Eu acho que tem toda essa história que muitos brasileiros e brasileiras desconhecem, a verdadeira história do Brasil.

Os povos indígenas resistem há mais de quinhentos anos. Então não vai ser esse governo do Bolsonaro que vai nos intimidar. Pelo contrário, a gente tem

um exemplo muito evidente do acampamento em Brasília, o Levante pela Terra. Esse nome já é muito proposital, já é muito provocativo. “Levante”, que é no sentido de a gente despertar e ter essa consciência para o que está acontecendo e qual o modelo e caminho que a gente está seguindo. Será que ele faz sentido? Como era há uns anos? O que está acontecendo agora?

Não dá para pensar no futuro e ignorar nosso passado. É fazer esse resgate e talvez reaprender certas coisas simples. O modo de se relacionar com outras pessoas também diz muito sobre o caminho que a gente está trilhando e os possíveis caminhos que a gente pode estar trilhando daqui para a frente.

E aí faço uma análise muito crítica a partir das práticas do bem viver, que são práticas milenares dos povos indígenas. Isso é o que mais faz sentido, que mais se aproxima desse modelo de desenvolvimento de fato mais sustentável e harmonioso com a natureza e com todos os povos que dependem da floresta em pé, de água limpa.

É contribuir com essas vozes e possíveis caminhos. Os povos indígenas há milhares de anos estão tentando falar, mas muitos não têm essa capacidade de abertura para ouvir o que os povos indígenas têm a ensinar. Parece coisa simples, parece coisa boba, mas faz total diferença porque nós, povos indígenas, temos que ter nossa própria tecnologia. Antes de valorizarmos tecnologias de países que já são desenvolvidos, que já estão nesse caminho de desenvolvimento, temos as tecnologias aqui no nosso país que não são valorizadas, não são agarradas como nossa. Pelo contrário, são tidas como inferiores. E essas tecnologias indígenas têm muito a ensinar, a contribuir com esse desenvolvimento que tanto almejamos. É isso: começar a apoiar a educação.

A política externa é algo novo para mim, mas veja como é importante. Muitas vezes aqui no Brasil não somos ouvidos; pelo contrário, a gente sofre diversas formas de tentativa de silenciamento e precisa adentrar espaços internacionais para dizer o que tentamos dizer há mais de quinhentos anos aqui no nosso próprio país. Esse modelo de desenvolvimento não nos representa. É um modelo

Nossa visão é outra. É economia circular. Economia que vem da floresta, pautada no bem viver, pautada nos conhecimentos tradicionais, e, fazendo essa reaproximação com os nossos valores, que nos mantém e diz muito de onde a gente está vindo e onde a gente deseja chegar.

Em 2019, a Articulação dos Povos Indígenas montou uma delegação de lideranças indígenas para uma turnê por doze países da Europa no intuito de dialogar diretamente com chefes de Estado, ministros, e dialogar também com o corpo discente, universitários e a academia, para fazer esse diálogo direto, para tentar frear esses acordos e esses interesses, e levar de fato o que acontece em relação aos povos indígenas aqui no Brasil. Voltado para assassinato de lideranças também. Inclusive, em 2019, durante essa turnê por esses países da Europa, o indígena Guajajara Paulinho foi assassinado.

Percebam que quando você está organizado, quando você vai e de fato faz um enfrentamento corpo a corpo, e você usa da sua voz, da sua fala, para dar visibilidade para o que acontece no Brasil, as primeiras tentativas de silenciar o movimento indígena são justamente matando as nossas lideranças. É uma forma de intimidar o movimento de base de dentro do território.

Essa é uma estratégia de tornar visível o que acontece, que muitas vezes não aparece na imprensa. Ter esse diálogo também com a imprensa internacional, comunicar isso e expandir a realidade dos povos indígenas aqui no Brasil, foi de grande importância. Um dos atos finais, com a conclusão da jornada por esses países, foi que a delegação protocolou na Corte Internacional de Justiça de Haia um documento com denúncias contra o governo Bolsonaro. Um governo que se mostra anti-indígena e se coloca totalmente como inimigo dos povos indígenas, do movimento indígena e da pauta indígena como um todo. Esse foi um momento muito estratégico e que inclusive ocorreu antes da pandemia. Então, isso ajudou muito a tornar visível o que acontece aqui no Brasil, que muitas vezes não chega lá.

Às vezes, quando a gente chega em uma conferência internacional, por exemplo, das mudanças climáticas da ONU, as COPs, a gente vê os painéis do Brasil

com uma fala muito bonita, uma fala muito romântica sobre o que acontece aqui. A realidade não se faz presente justamente porque não há essa abertura para participação do movimento indígena e das lideranças indígenas nesses espaços de tomada de decisão. O acesso a essas salas de negociações, inclusive, é um acesso em que muitas vezes a gente tem uma certa dificuldade. Tem que estar sempre em diálogo e articulação para tentar garantir a participação e autonomia das lideranças nesses espaços, que são extremamente importantes.

São espaços com uma linguagem totalmente técnica. Quando fui pela primeira vez participar de uma conferência da ONU, era novinha. Não que não seja nova, tenho 24 anos recém-completados, mas na época acho que tinha 19, 20 anos.

E a linguagem é técnica, então até a gente se situar para o que está acontecendo, para o que de fato deveria estar sendo feito... Às vezes, a gente observa uma perda de tempo nessas negociações por uma vírgula. Ao mesmo tempo, o Brasil se colocar na postura de sair do Acordo de Paris é preocupante. Tudo isso se reflete na nossa política nacional. Então, essa participação precisa ser de fato efetiva, com cuidados, porque existe toda uma articulação do movimento indígena para viabilizá-la.

Falo financeiramente, inclusive. Porque não é fácil sair da comunidade. Às vezes tem que pegar não sei quantas horas de barco, uma mãe de família tem que deixar sua criança. Como eu participei dessa conferência, lembro muito bem de uma liderança, uma mulher na liderança indígena. Ela me relatou que levou não sei quantos dias de viagem de barco, não sei quantas horas de carro, até chegar na Polônia. E deixando uma criança que tinha um mês de nascida. Olha o tanto que a mulher se coloca para fazer esse enfrentamento e ocupar esses espaços.

E é interessante dizer que nós, e aí eu falo muito da juventude indígena, queremos estar nesse espaço, mas não só estar ali para dizer “Ah, aqui tem tal e tal grupo, e a gente está aqui contribuindo para os povos indígenas brasileiros estarem aqui presentes”.

A juventude indígena não quer estar no espaço para servir de enfeite ou para legitimar um discurso que, na prática, não é palpável, não é a nossa realidade.

de negociações. E que a pauta dialogue com essas lideranças. Com o que a gente está apresentando de demanda.

Se o espaço que é especificamente do Brasil, o painel do Brasil, não contempla o que acontece com os povos indígenas aqui no nosso país, a sociedade civil precisa estar organizada para ela mesma criar esses espaços dentro dessas conferências. É possível fazer essa coalizão com outros movimentos. E a gente vê essa articulação do movimento indígena daqui do Brasil com outros povos indígenas dos países vizinhos da América Latina. E a gente tem a influência da Caucus,² onde lideranças indígenas que estão presentes nessas conferências se colocam. Ali vão discutindo, pautando essa negociação, e como ela perpassa a política de cada país, como se reflete em cada país.

Então é importante que a sociedade civil se junte com a causa indígena, que compreenda que a causa indígena não precisa ser somente dos povos indígenas. Nossa luta é uma luta humanitária, uma luta pela humanidade. A Defesa da Mãe Terra. É preciso estudar essas nossas lutas, nossas frentes de atuações e como elas se relacionam, como se conectam. Pois isso é potência. Quando o povo está unido, quando o povo está articulado, a gente tem um grande potencial de fazer a transformação e a mudança.

É o que a gente tem visto nessas várias coalizões dos movimentos indígenas por toda a América Latina. Isso se reflete muito no quanto a gente tem se colocado a costurar uma política que faça sentido, que contemple nossa urgência e emergência.

BRUNA CRISTINA JAQUETTO PEREIRA

Sibelle, pensando na questão de futuro, eu queria que você falasse um pouco sobre quais poderiam ser mecanismos de participação no caso do movimento

2 O Caucus é o apelido do Fórum Internacional de Povos Indígenas sobre Mudanças Climáticas, instância da Convenção do Clima da Organização das Nações Unidas (ONU) na qual lideranças de povos indígenas de diferentes regiões do mundo discutem e tentam aproximar conceitos e posicionamentos em relação a essas negociações.

negro, dos movimentos indígenas? O que poderia existir para que a gente avance nessa democratização?

A política externa no Brasil não é vista como uma política pública. Os movimentos negros têm acentuado sua atuação em diversas áreas e, desde a redemocratização, uma presença muito forte dentro do debate de políticas públicas, mas nessa área da política externa, como ela tem sido construída ao longo da história brasileira de uma forma elitista, fechada à participação, ela não tem sido discutida como uma área da política aberta à participação popular. Pensando um pouco nisso, como a gente poderia ter mecanismos de participação para os movimentos sociais dentro da política externa?

SIBELLE DE JESUS FERREIRA

Eu acho que a gente tem que refletir sobre como esse espaço é construído, porque, para além de discutir a política externa, nesse processo que também tem muito a ver com projeto de governo, mas também na forma como o espaço da política externa é construído, em que discussões são construídas.

Eu venho da formação acadêmica em relações internacionais e isso é uma inquietude de muitos dos alunos negros que se propõem a discutir a questão racial dentro desse campo porque, para além de você querer se posicionar numa pesquisa, é também você pensar quais são os espaços em que a gente pode discutir isso. Uma coisa a ser pensada antes dos mecanismos é justamente o que é o campo diplomático e como ele inseriu ou não essas discussões.

Eu escolhi não seguir a carreira da diplomacia, mas eu tendo a visualizar que a política externa ainda está muito naquele termo que a gente usa, “*color blindness*”. Ainda não se visualiza a questão racial como uma questão importante, não só estruturalmente, mas uma questão também de discussão de política e discussão de agendas.

Eu acho que o problema da discussão racial no Brasil, pensando na política externa, é não ver a questão racial como transversal a tantas outras questões.

O próprio contexto que a gente está vivendo atualmente deixa muito escancarado isso. A gente pensar numa pandemia sem pensar a questão racial é impossível. Quais são as pessoas que estão sofrendo especialmente com a pandemia? Qual a cor dessas pessoas?

Então, é pensar como essa condição pode deixar de ser apenas mais um espaço da estrutura em que a branquitude se coloca e continua se ajudando e conversando entre si. Porque eu acho que, por muito tempo, a situação foi essa, de ficar conversando entre si: “O que vamos falar de população negra no Brasil, se todo mundo vive muito bem aqui?”.

Essa é uma imagem que há muito tempo o Brasil veiculava como uma coisa muito boa a ser celebrada, que é aquela questão da democracia racial. Felizmente, passamos desse episódio. Mas muito ainda ressoa. Por que a gente precisa falar de questão racial quando fala de direitos humanos? Eu não consigo discutir direitos humanos sem abordar a questão racial, falando de Brasil, principalmente.

Pensar uma forma de desconstruir esse espaço é desconstruir as discussões que não enxergam raças. A gente precisa realmente colocar raça em todas as discussões. Precisa falar disso. Mesmo que não fale sobre a relação diplomática com países africanos. A gente pode falar de raça quando está falando dos países da América Latina. Quando está conversando com os nossos colegas da Colômbia, os afro-chilenos, afro-uruguayos. Porque é muito importante ter também essa rede, não só regional. Pensar a diáspora para além desse termo, porque ela é um processo, e precisamos refletir sobre como é vista a diáspora africana dentro da política externa.

Esse é um grande desafio. Tentar quebrar esse grande tabu, falar da questão racial em todas as agendas. Pensar que quando a gente está falando de diáspora africana, está falando de pessoas negras em várias partes do mundo, a gente está falando de questões que às vezes são muito semelhantes, mas há outras que também são muito diferentes. E um primeiro passo seria repensar um pouco a política externa fora da branquitude.

E os movimentos sociais para se inserirem nesse processo é um caminho também muito difícil, porque nem todos acessam esse espaço, o espaço da política

externa, o espaço das relações exteriores, o espaço da diplomacia. Então, essa questão da representatividade é algo que a gente precisa trabalhar, ainda que tenha oportunidades como cotas para negros na entrada para o Itamaraty, por exemplo, e outras ações que tentam fazer uma ação afirmativa nesse processo, que podem ajudar, mas que não se encerram nisso.

REFERÊNCIAS

- APIB. *Cumplicidade na destruição*: Como os consumidores e financiadores do Norte permitem o ataque do governo Bolsonaro à Amazônia brasileira. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2019/07/cumplicidade-na-destruicao.pdf>. Acesso em: jun. 2022.
- CARNEIRO, S. Durban não terminou. *Revista Fórum*, 2012. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/durban-nao-terminou-sueli-carneiro>. Acesso em: jun. 2022.
- GALA, I. *A política externa do governo Lula para a África*: A política externa como instrumento de ação afirmativa... Ainda que não só. Tese – Instituto Rio Branco (IRBr), Curso de Altos Estudos (CAE), 2007. Disponível em: https://estudosetnicosraciaisufabc.files.wordpress.com/2016/02/irene_vida_gala_tese.pdf. Acesso em: jun. 2022.
- MOREIRA, F. Regime Internacional dos Povos Indígenas: Referências teórico-descritivas. *InterAção*, v. 9, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/33951/pdf>. Acesso em: jun. 2022.
- RIBEIRO, M. Brasil e África: desafios das políticas de igualdade racial em âmbito nacional e internacional. *Diálogos Africanos*, n. 1, jul./set., 2015. Disponível em: https://issuu.com/institutolula/docs/2015_001. Acesso em: jun. 2022.
- SILVA, S. R. S. “*Me gritaron ¡negra!*” *Afrodescendência na integração regional do Mercosul (1991-2014)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19063/1/2015_%20SandraReginaSantosSilva.pdf. Acesso em: jun. 2022.
- TROITINHO, B.; SILVA, I. A política externa afirmativa do Brasil: Movimento Negro, Estado e política externa africana em Geisel e Lula. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 6, n. 10, jul./dez., 2016. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/download/6061/3241>. Acesso em: jun. 2022.

CORPOS EM DESLOCAMENTO E OS “MARCA-DORES” SOCIAIS DA DIFERENÇA: O NOVO PERFIL MIGRATÓRIO BRASILEIRO E AS HIERARQUIAS COLONIAIS A SERVIÇO DO CAPITALISMO

POR KARINE DE SOUZA SILVA

KARINE DE SOUZA SILVA é professora dos programas de pós-graduação em direito e em relações internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Realizou pós-doutorado na Katholieke Universiteit Leuven e na Université Libre de Bruxelles, na Bélgica. Doutora e mestre em direito internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina, é coordenadora do EIRENÊ – Centro de Pesquisas e práticas decoloniais e pós-coloniais aplicadas às relações internacionais e ao direito internacional, e do projeto de extensão “Núcleo de Apoio a Imigrantes e Refugiados” (NAIR/Eirenê/UFSC). É professora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Agência das Nações Unidas para Refugiados.

Em dezembro de 2021, o Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra) divulgou um artigo com o perfil migratório dos anos 2011 a 2020 no Brasil. Os dados confirmam as tendências mundiais e assentam os resultados dos recentes estudos acadêmicos que revelam que a atual demografia migratória é constituída de um novo panorama de nacionalidades, contemplando uma diversificação em termos dos componentes racial e de gênero das pessoas que ingressam no país. No contexto atual, a população de imigrantes é predominantemente formada por pessoas trabalhadoras racializadas como não brancas, originárias de países do Sul Global, com participação crescente de mulheres.

O objetivo deste artigo é promover uma avaliação analítica de alguns dados apresentados pelo OBMigra para atestar como as hierarquias de classe, raça, gênero e nacionalidade atravessam a agenda migratória brasileira e são funcionais ao capitalismo. Em última instância, é importante discutir criticamente sobre as peculiaridades do perfil migratório brasileiro para se compreender quais são os principais desafios que a próxima presidência da República precisa enfrentar neste campo em termos de políticas públicas.

Preliminarmente, é crucial pontuar que: 1) a mobilidade humana internacional desde o início da Modernidade sempre esteve associada às etapas de expansão e retroalimentação do capitalismo e à divisão internacional, racial e de gênero do trabalho; 2) o Estado brasileiro, historicamente, sempre esteve a serviço das elites patriarcais capitalistas branco-centradas para manter as hierarquias de classe, gênero e raça — e as políticas migratórias são uma das ferramentas usadas para

tais fins; e 3) os papéis desempenhados por imigrantes brancos e não brancos para sustentar o capitalismo são diferentes.

A partir do século XV até o XVIII, fase do chamado capitalismo comercial, imigrantes europeus invadiram e conquistaram terras na América, exploraram recursos e o trabalho de, também, imigrantes — neste caso, negros — e de nativos. O tráfico de pessoas, que foi a maior tragédia de migração forçada da história, foi um negócio extremamente lucrativo, ao lado da exportação de produtos agrícolas cultivados na colônia, e serviu de base para a expansão do capital. No período seguinte, a partir do final do século XIX, na tentativa de promover o embranquecimento da população, o Estado republicano agenciou os recursos para recrutar imigrantes da Europa. Para tal, foram oferecidas diversas modalidades de garantias que englobavam desde a facilitação para regularização migratória até, em muitos casos, apoio para pagamento de passagens, oferta de terras e animais etc. Por outro lado, as instituições públicas introduziram expedientes compostos por políticas e normas destinadas a inviabilizar a entrada de pessoas não brancas em território nacional. O marco fundador desse período foi o Decreto 528 de 1889 editado pelo governo Deodoro da Fonseca (1889-1891) que proibia o ingresso de pessoas africanas e asiáticas (SILVA, 2020).

Na primeira metade do século XX, houve uma aceleração do percurso Norte-Sul por conta das tragédias ocasionadas pelas duas guerras mundiais. Povos europeus, predominantemente, foram alocados em setores direta ou indiretamente responsáveis pela industrialização, como também foram peças-chaves para promoção da produção agrícola e, sobretudo, exportadora. Mas, em resumo, durante toda essa etapa do capitalismo, que no Brasil coincide com o início do período republicano até a década passada, o Estado utilizou-se de barreiras legislativas e administrativas intencionalmente dirigidas à interdição da entrada de corpos negros e ao benefício do assentamento de pessoas brancas do Norte Global (SILVA, 2020; BORBA DE SÁ; SILVA, 2021).

Entre os anos 2011 e 2020, segundo os dados do Relatório do OBMigra (CAVALCANTI *et al*, 2020), houve mudanças substanciais na demografia migratória

em diversas dimensões, com destaque para os recortes de nacionalidade, raça e gênero. Em uma década, houve a duplicação do quantitativo de imigrantes registrados no Brasil, sendo que, em 2010, os portugueses, antigos colonizadores, ocupavam o topo no gráfico das nacionalidades, que ostentava países como Japão, Espanha, Estados Unidos, França e Itália, entre outros, entre os vinte primeiros. Assim, desde o período imperial até a segunda década dos anos 2000, o perfil racial de imigrantes predominante no Brasil era branco.

Importante registrar que o número reduzido de afro-imigrantes até 2010 foi resultado de políticas públicas que dificultavam o ingresso dessas pessoas em território nacional. Os que conseguiam adentrar no Brasil durante todo esse período encontravam múltiplos entraves para regularização, fato que incidia na subnotificação de suas presenças, além de acarretar dificuldades de acessibilidade a direitos básicos. Na segunda metade do século XX, aterraram aqui solicitantes de refúgio de vários países africanos no contexto das guerras de libertação nacional, mas mesmo sendo titulares de um sistema de proteção internacional, eram constantemente alvo de invisibilidade e de práticas racistas.

Em 2010, a população era de 592 570 residentes imigrantes, e em 2020 havia cerca de 1 300 000 solicitações de residência e de refúgio registradas, com as nacionalidades haitiana, venezuelana, boliviana e colombiana, respectivamente ocupando os primeiros lugares, e a portuguesa caindo para a 11ª posição. Ou seja, os dados reforçam as estatísticas internacionais bem como estudos anteriores (SILVA, 2020) que apontam a migração Sul-Sul como a principal tendência da contemporaneidade. Esta onda atual de deslocamentos atraiu trabalhadores, em sua maioria, ávidos por oportunidades laborais e esperançosos pelas garantias prometidas pela nova Lei de Migração.

É certo que o projeto PLS 288/2013, que originou a nova Lei de Migração, nasceu no governo Dilma Rousseff (2011-2016) e foi fruto de uma concepção humanista e da política externa multipolar do governo Lula (2003-2011), que conferiu o status de potência emergente ao Brasil e instituiu laços de amizade com países africanos e afro-caribenhos. Mas também é fato que o novo marco

legal, que facilitou a atração e a regularização documental de trabalhadores racializados como não brancos foi conveniente aos setores do agronegócio e da indústria e, portanto, serviu aos interesses do capital neoliberal.

Foram muitas as investidas de empresários brasileiros na região Norte do país para recrutarem imigrantes e solicitantes de refúgio para assumirem postos de trabalho no Sul-Sudeste, e continua sendo essa a força que alimenta boa parte da cadeia dessa indústria com mão de obra, cuja remuneração é pior do que a mão de obra nacional. É digno de nota que na composição do Conselho Nacional de Imigração, estão presentes os grupos mais interessados na mão de obra estrangeira no Brasil: a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e do Turismo; a Confederação Nacional da Indústria; a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil; a Confederação Nacional do Transporte; e a Confederação Nacional das Instituições Financeiras, todas com direito a voz e voto.

Assim, no estágio atual do capitalismo, os entraves para acesso de pessoas do Sul Global nos países centrais, a transferência de partes das cadeias produtivas para nações periféricas e semiperiféricas, e o aquecimento da nossa economia, somadas a uma política externa multipolar dos governos de esquerda, entre outros, permitiram o redirecionamento dos fluxos. Neste contexto, houve a abertura de diálogos internos com o fito de adequar o marco regulatório ao paradigma internacional de direitos humanos e, ao mesmo tempo, de produzir uma flexibilização documental para que imigrantes de países do chamado Sul (diga-se, não brancos) pudessem ocupar lugares de trabalho na indústria — em especial, na agroindústria. Os estudos, juntamente com dados do OBMigra, atestam que houve nos últimos dez anos uma inserção incisiva de imigrantes africanos e afro-caribenhos no agronegócio, que é de perfil eminentemente exportador. Tanto é que no período pandêmico não só não se registrou problemas com a empregabilidade de imigrantes inseridos neste segmento laboral, como também houve um incremento de 20%, já que este segmento tem participação ostensiva no mercado global (CAVALCANTI *et al*, 2021, p. 15).

A região Sul brasileira se firma como um importante polo empregador de mão de obra de imigrantes, respondendo sozinha por quase a metade da população trabalhadora — 46,2%, segundo o OBMigra — em 2020 (CAVALCANTI *et al*, 2021, p. 128), sendo que os mais importantes nichos laborais são aqueles associados à cadeia produtiva do agronegócio, com forte incidência no abate de animais para a exportação e nos postos vinculados à produção de bens e serviços industriais. O Centro de Referência para Atendimento a Imigrantes de Santa Catarina, por exemplo, entre fevereiro de 2018 e setembro de 2019, assistiu, em parceria com o Núcleo Eirenè da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), imigrantes de 59 nacionalidades.¹ Entre as cinco primeiras, estavam a haitiana, a venezuelana, a argentina, a cubana e a colombiana (SILVA; MÜLLER; BORBA, 2020, p. 30), corroborando com o dado levantado pelo Inventário de Migração Internacional de 2019, feito pela Organização das Nações Unidas (ONU), de que a maior parte dos migrantes internacionais se movimenta entre países localizados na mesma região (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2019).

Em contraposição, segundo o Ministério Público do Trabalho de Santa Catarina, um terço dos casos de discriminação no trabalho são contra haitianos e africanos. No setor do agronegócio, há denúncias de racismo contratual e religioso contra muçulmanos, e acusações de imposição de péssimas condições laborais (CARTA CAPITAL, 2021). Com sua origem colonial, o agro-capitalista-latifundiário-exportador tem se revelado como a *plantation* moderna, mantendo a triste tradição de exploração de corpos não brancos.

1 O estudo menciona os quantitativos das nacionalidades atendidas pelo CRAI em parceria com a UFSC, segundo continentes: “África (3,6%), composta por Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Egito, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Ilhas Comores, Libéria, Líbia, Mali, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, Senegal, Serra Leoa, Togo e Tunísia; América (93,8%), composta por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Estados Unidos, Haiti, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela; Ásia (1,3%), composta por Cazaquistão, China, Filipinas, Iêmen, Irã, Kuwait, Nova Zelândia, Palestina, Ilhas Salomão, Síria e Turquia; e Europa (1,2%), composta por Alemanha, Espanha, França, Hungria, Itália, Portugal, Reino Unido, Rússia, Sérvia e Ucrânia). Há ainda 0,1% de pessoas que não declararam a nacionalidade.” (SILVA, BORBA, MÜLLER, 2020, p. 30)

Outro dado recente que merece destaque é o da feminização da migração, também consolidando as estatísticas apontadas em estudos internacionais e nacionais (SILVA, MORAIS, 2021). Entretanto, é importante chamar atenção para o fato de que a feminização da mobilidade humana pertence a uma cadeia associativa que se soma à racialização, ou seja, trata-se de uma ampla maioria de mulheres racializadas como não brancas. Assim, a feminização tem um recorte racial. Aqui, quatro eixos de dominação estruturais se imbricam, nomeadamente raça, gênero, classe e nacionalidade, o que, conseqüentemente, produz impactos negativos nas experiências migratórias. As trabalhadoras negras são as que mais sofrem as violências sistêmicas de toda a sorte. No mercado laboral, são as que possuem maiores dificuldades de empregabilidade em postos de trabalhos formais e as que mais sofrem discriminações em matéria trabalhista, o que colide frontalmente com as Convenções Internacionais da Organização Mundial do Trabalho. Por exemplo, no item “Inserção no mercado de trabalho”, o Relatório OBMigra (CAVALCANTI *et al*, 2021) permite vislumbrar não apenas disparidades de salário entre homens e mulheres imigrantes, mas também entre brancas e não brancas. Vejamos: no ano de 2020, as mulheres de Somália, São Tomé e Príncipe, e Togo foram as que receberam o menor rendimento. As haitianas receberam em média menos que todas as latino-americanas (R\$ 1387) — a exemplo das venezuelanas (R\$ 1435), argentinas (R\$ 3068), bolivianas (R\$ 2812), paraguaias (R\$ 1562) e chilenas (R\$ 3531). Elas ganham menos, inclusive, que os homens haitianos, o que mostra que a imbricação dos sistemas de dominação penaliza ainda mais as mulheres pretas do que as outras, e que o capitalismo é racial e patriarcal (VERGÉS, 2020; ROBINSON, 2018).

Boa parte dessas mulheres racializadas labutam nos postos de limpeza e cuidado, pilares de sustentação do capitalismo patriarcal, conforme atesta a cientista política Françoise Vergès em sua obra *Um feminismo decolonial* (Ubu Editora, 2020). Ela adverte que esses corpos são os que madrugam para “abrir a cidade”, limpar casas, fábricas, shopping centers e escritórios, para o bom funcionamento do capitalismo racial patriarcal. Estes corpos destinados às funções

precarizadas são indispensáveis, ao mesmo tempo em que são os mais invisibilizados nas zonas higienistas do neoliberalismo (VERGÈS, 2020). São também os corpos exauridos, esgotados pelo trabalho fatigante de asseio, de cuidado de casas, crianças e de idosos, para que as mulheres brancas possam trabalhar nos cargos mais qualificados, praticar esportes e, enfim, ofertar a mão de obra ao capitalismo racial. Por isso, Vergès (2020, p. 25) afirma que “racialização, feminização, exploração, riscos à saúde, invisibilidade, subqualificação, baixos salários, violência, assédio sexual e sexista se combinam”.

No decênio 2011-2020, os maiores rendimentos e os postos mais altos na pirâmide laboral entre trabalhadores imigrantes foram, predominantemente, de homens brancos dos países do Norte (entre eles, Bélgica, Reino Unido, Noruega, Suécia, França e Holanda), e nenhum sul-americano ou caribenho figurou nesta lista do OBMigra (CAVALCANTI *et al*, 2020, p. 179). As trabalhadoras brancas norueguesas, australianas, francesas, holandesas e suecas foram as que perceberam os cinco maiores rendimentos no período avaliado. Mas a violência capitalista patriarcal incide frontalmente também nelas, uma vez que *todas* recebem menos do que os compatriotas do sexo masculino, chegando ao disparate de um holandês receber uma média de R\$ 13 565 e uma holandesa apenas R\$ 2549.

A inserção no chamado mercado de trabalho formal é ferozmente influenciada pela classificação social originária do colonialismo que se mantém na colonialidade. Os níveis de escolarização nos países egressos do sistema colonial ainda seguem baixos, mas todos os dados revelam que imigrantes negros com diplomas de educação superior são os que encontram mais empecilhos para acessar colocações que são equivalentes ao grau de letramento (SILVA; MULLER; SILVEIRA, 2018). Por isso, também, não se pode cair na tentação de generalizar este fluxo Sul-Sul, uma vez que tanto há imigrantes que possuem escolaridade média ou baixa, como há um contingente altamente qualificado. Assim, aqui todos são atingidos pelo racismo sistêmico, independentemente da classe econômica e do grau de escolaridade.

migratória. Em 2017, o presidente Michel Temer (2016-2018) sancionou a Lei de Migração (Lei 13 445/2017) com dezenas de vetos. Embora o novo marco regulatório represente um novo paradigma orientado pelos direitos humanos, há dificuldades de formulação de políticas públicas assertivas destinadas a implementar os termos da lei.

O estudo do OBMigra contempla dois anos do governo Bolsonaro que ficarão marcados nos anais da história pela péssima gestão da pandemia de covid-19, pelo dismantelamento das políticas públicas e pelo ataque frontal aos direitos humanos. No campo migratório, o governo Bolsonaro, para quem haitianos, senegaleses, bolivianos e iranianos “são a escória do mundo”, incita discursos e práticas racistas “anti-imigrantes” não brancos, e reatualiza as estigmatizações de imigrantes desejados e indesejados que durante séculos pairam no imaginário coletivo brasileiro. O mandatário de extrema direita tem se omitido a implementar as garantias inscritas na Lei de Migração, e obstaculizado a concretização de determinadas pautas. Um dos exemplos é a falta de inclusão nos cadastros públicos dos dados de pessoas imigrantes contaminadas e mortas por covid-19. A invisibilidade institucional devido à ausência de registro de dados sobre a nacionalidade no plano de contingência para a infecção pelo novo coronavírus — infringindo recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) — impede a adoção de medidas concretas de proteção à saúde e à vida.

O retrocesso desse mandato chegou em escalada, acumulando problemas de diversas ordens, como o aumento no número de deportações, o fechamento de fronteiras, e as dificuldades de agendamento na Polícia Federal para regularização documental, entre outros.

IDEIAS PARA POLÍTICAS PÓS-BOLSONARISTAS

Dado o exposto, observa-se que a avaliação crítica e em perspectiva histórica dos dados apresentados pelo Relatório do OBMigra ilumina instrumentos para definir as prioridades de ação do próximo governo no campo da mobilidade humana. Para

avançar em termos de promoção dos direitos humanos, é necessário o poder público olhar o passado para corrigir erros e produzir um sistema reparatório. As políticas de acolhimento só serão efetivas se a mão forte do Estado mitigar os efeitos nefastos que o sistema capitalista produz em determinados corpos. Para tal, é preliminar reconhecer que as hierarquias de raça, gênero e nacionalidade produzidas no período colonial ainda seguem ativas, impactando os corpos periféricos em deslocamento e que elas, seguramente, respondem aos interesses do capital. As ações governamentais destinadas a atrair imigrantes brancos para promover o embranquecimento da população continuam produzindo reflexos negativos na contemporaneidade, já que pessoas brancas de países hegemônicos majoritariamente ainda monopolizam os lugares de poder — e, em muitos casos, de gestão do capital — e são performatizadas diferentemente das não brancas. Além disso, o perfil racial desnuda quem está mais vulnerável às opressões estruturais e define quem são os corpos que circulam em condição de dignidade e os que transitam em situação de subalternidade.

Já que a mobilidade humana internacional segue sendo um processo atravessado pelos recortes de raça e gênero, não se pode conceber o imigrante como uma categoria universal, pois as políticas de ações afirmativas sempre favoreceram brancos, e os marcadores sociais da diferença — que marcam os corpos e produzem dores — continuam informando quem tem mais acessibilidade aos direitos, quais os lugares que são permitidos a ocupar e quem pode transitar em condição de dignidade. No Brasil, a xenofobia tem endereço certo com raça e nacionalidade específicas. Por isso, é mais correto se falar em racismo do que xenofobia contra populações não brancas.

Por fim, espera-se que o governo democrático pós-bolsonarista possa recuperar as capacidades de gestão orientadas pelos interesses coletivos e pautadas pelo fortalecimento do Estado. Isso é indispensável para a efetivação de uma agenda reparatória que considere as imbricações de raça-classe-gênero-sexualidades-nacionalidades na tentativa de promover justiça social e racial e sanar parte da dívida histórica que o Brasil tem com os imigrantes não brancos que

as leis de refúgio e migrações por meio da adoção de um rol de políticas de ações afirmativas para assegurar os direitos e a dignidade de contingentes não brancos. No que se refere ao Ministério das Relações Exteriores e à gestão da política externa, é fundamental ampliar intercâmbios com as nações da África e do Caribe e aprofundar políticas institucionais de ações afirmativas.

REFERÊNCIAS

- BORBA DE SÁ, M.; SILVA, K. Do Haitianismo à nova Lei de Migração: Direito, Raça e Política Migratória brasileira em perspectiva histórica. *Revista Nuestra América*, v. 9, n. 17, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5519/551968077004/html>. Acesso em: jun. 2022.
- CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relatório_Anual/Relatório_Anual_-_Completo.pdf. Acesso em: jun. 2022.*
- EM Santa Catarina, um terço dos casos de discriminação no trabalho são contra haitianos e africanos. *Carta Capital*, 5 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/em-santa-catarina-um-terco-dos-casos-de-discriminacao-no-trabalho-sao-contra-haitianos-e-africanos/>. Acesso em: jun. 2022.
- PARTICIPAÇÃO em Instâncias Consultivas e Deliberativas Nacionais e Internacionais. MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=20771:participacao-em-instancias-consultivas-e-deliberativas-nacionais-e-internacionais>. Acesso em: dez. 2021.
- ROBINSON, C. Racial Capitalism: The Non objective Character of Capitalist Development. *Tabula Rasa* [on-line]. n. 28, 2018, pp. 23-56.
- SILVA, K.; MULLER, J.; SILVEIRA, H.; Santa Catarina no roteiro das diásporas: os novos imigrantes africanos em Florianópolis. *Rev. Katálysis* [on-line]. v. 21, n. 2, 2018, pp. 281-292.
- SILVA, Karine de Souza. “A mão que afaga é a mesma que apedreja”: Direito, imigração e a perpetuação do racismo estrutural no Brasil. *Revista Mbote*, Salvador, v. 1, n. 1, jan./jun. 2020, pp. 20-41. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/mbote/article/view/9381>. Acesso em: jun. 2022.
- SILVA, K.; VICENTE MORAIS, P. Gênero, raça e interseccionalidades no processo de feminização da migração: entre silenciamentos e protagonismo de mulheres negras em Florianópolis. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, [S.l.], v. 13, n. 36, maio 2021, pp. 312-339, ISSN 2177-2770. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/index.php/site/article/view/1231>. Acesso em: jun. 2022.
- SILVA, K.; MULLER, J.; BORBA, J. C. (Orgs.). *Pessoas, travessias e encontros: Dinâmicas atuais da migração Sul-Sul em Santa Catarina*. 1. ed. Florianópolis: Rocha/Selo Nyota, 2020.
- VERGÊS, F. *Um feminismo decolonial*. Trad. de Jamille Pinheiro Dias e Raquel Camargo. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

POR UM NOVO OLHAR PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA

POR CAMILA SANTOS ANDRADE

CAMILA SANTOS ANDRADE é doutora em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especialista em projetos pelo SENAC e analista de relações internacionais pela UNIJORGE. Atualmente é professora de relações internacionais na UNIJORGE, pós-graduanda de estudos afro-latino-americanos e caribenhos pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). É a idealizadora da comunidade @camilaafrika.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil se destacou promovendo projetos de cooperação Sul-Sul. Eram parcerias pensadas de maneira a serem mais equilibradas e próximas das realidades dos países considerados do Sul, em geral países em desenvolvimento, com múltiplas carências, mas também potencialidades. Em especial, no governo Lula (2003-2011) foi empreendida maior aproximação com os países africanos, refletida no número de embaixadas inauguradas no continente, em políticas de desenvolvimento e trocas de *know-how*, além da presença empresarial brasileira. No início do século XXI, havia dezessete embaixadas e missões permanentes brasileiras no continente africano, número que subiu para 37 em 2011.

A partir dos debates do Programa Renascença promovidos pelo Instituto Diplomacia para Democracia, foi possível observar a negligência — e opção — do governo Temer (2016-2018), e exacerbada por Bolsonaro (2019-2022), de priorizar relações com países ricos do Norte, diminuindo o interesse pelas relações com os países africanos e outros parceiros em desenvolvimento. Nessas ocasiões, foi possível debater estratégias de reaproximação brasileira de regiões-chave para intercâmbio, incluindo o continente africano.

O distanciamento entre Bolsonaro e os países africanos já começou a ficar evidenciado na posse: as declarações racistas de Jair afastaram os chefes de Estado africanos do evento, no qual apenas representantes de Cabo Verde e Marrocos participaram (MENDES, 2019). O primeiro ano do governo foi marcado pelos ataques à cultura, e o subsequente desmonte, que também se iniciou no governo

Temer, com o fechamento do Ministério da Cultura (HERCOG 2020). Ao longo do mandato, a escolha de Sérgio Camargo para a Fundação Palmares, uma pessoa negra que defende o fim do Dia da Consciência Negra e diz que a escravidão foi benéfica para os africanos, ilustra a atitude de Bolsonaro diante da questão racial. Nessa lógica, só em maio de 2020, sete embaixadas foram fechadas, duas na África, em Freetown (Serra Leoa) e Monróvia (Libéria), e outras cinco no Caribe, região também de forte herança escravocrata e colonial (FREIRE, 2020).

Apesar de contatos anteriores e relações com o continente africano sob diversas formas, é com a Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) que uma política brasileira para a África foi inaugurada oficialmente. Antes de 1960, é possível observar tímida movimentação rumo ao continente africano a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Com a PEI de Quadros e Goulart, a aproximação proporcionou o estabelecimento das embaixadas de Gana e Nigéria em 1962, e o reforço do discurso de identidade cultural entre Brasil e África. A contração da política brasileira para o continente viria com o governo Castello Branco (1964-1967), reduzindo a força dos vínculos desenvolvidos no governo anterior. Apesar da diminuição, foi neste governo que o primeiro chefe de Estado africano visitou o Brasil, Léopold Senghor, da Nigéria (SARAIVA, 2012).

Entre as décadas de 1960 e 1970, o Brasil se aproximou do continente africano pautando-se em questões políticas e comerciais. Independência e descolonização caminhavam em paralelo a esforços para ampliação de laços econômicos e culturais. As décadas de 1970 e 1980 foram caracterizadas pelo “pragmatismo político, a desideologização do relacionamento e os interesses na área comercial” (SARAIVA, 2012, p. 20). Por conta da sua vulnerabilidade energética, o Brasil buscou a diversificação de relações, o que incluiu Angola e Nigéria como grandes parceiros atlânticos. Segundo o Professor Sombra Saraiva (2020):

Os objetivos diplomáticos do Brasil na África foram, principalmente, o de projetar a imagem de um poder tropical e industrial, que um dia fora

colônia, e o de convencer os Estados africanos de que as relações históricas do Brasil com Portugal, última metrópole colonial na África, não inibiriam o desenvolvimento de relações com os países da região. No plano bilateral, esses objetivos organizaram-se em torno de quatro grandes eixos: a assinatura de tratados de cooperação comercial e técnica; o aumento de rotas de comércio no Atlântico; a abertura de investimento para projetos de desenvolvimento e a retomada do discurso culturalista do início dos anos 1960.

No pós-Guerra Fria, superada a disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética, e estando o Brasil imerso em crises de dívida e inflação, o país reorganizou seu posicionamento estratégico (RIBEIRO, 2010). Com a dissolução da União Soviética, o continente africano perdeu o status de zona de influência e, com o vácuo de poder das potências da Guerra Fria, eclodiram conflitos entre Estados em busca do controle do aparato estatal, marginalizando a África no cenário internacional. Nesse cenário, as dificuldades econômicas brasileiras contribuíram também para que se observasse a desaceleração das relações Brasil e África.

O discurso afropessimista dominou os tomadores de decisão (SARAIVA, 2012), que priorizaram outras regiões para alavancar o protagonismo do Brasil internacionalmente. Mesmo mantendo laços com países africanos selecionados (como África do Sul, Angola e Moçambique), o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) buscou maior inserção internacional brasileira a partir de vínculos econômicos e comerciais com países desenvolvidos, além do seu foco para os vizinhos do Mercosul. O governo de certa forma se acomodou com a configuração das relações em eixo Norte-Sul e sujeitou o processo de desenvolvimento a receituários estrangeiros e às idas e vindas dos mercados financeiros internacionais. Postos diplomáticos em Adis Abeba (Etiópia), Lomé (Togo), Lusaca (Zâmbia), Kishasa (República Democrática do Congo), Dar es Salam (Tanzânia) e Iaundê (Camarões) foram fechados, limitando mais ainda a interação com o continente africano (RIBEIRO, 2010).

No início do século XXI, foi possível perceber um renascimento africano na política externa brasileira (SARAIVA, 2012). Foram restabelecidos laços culturais e históricos com os países africanos, com a abertura de embaixadas, criação de projetos de cooperação Sul-Sul e criação de grupos políticos (como o IBAS e o BRICS) e com uma postura de abertura para diálogo e concertação, seja no âmbito da América do Sul, seja em grandes articulações multilaterais. O interesse do governo Lula pela África refletiu-se nas seis viagens ao continente ao longo dos seus dois mandatos, com visitas a vinte países, superando a soma dos quatro presidentes anteriores (RIBEIRO, 2010).

Apesar de evidenciado o declínio das relações entre Brasil e África a partir do governo Dilma, foi no governo Temer, e especialmente no período Bolsonaro, que as relações com o Sul foram negligenciadas significativamente. Parcela considerável da estratégia política de inserção internacional brasileira do governo Lula, que em parte também vinha de FHC, foi descontinuada, impactando consideravelmente a participação brasileira em organismos internacionais, em blocos econômicos e na desenvoltura internacional adquirida ao longo dos anos. Não se pode ignorar a relevância do constructo criado de conexão entre países do Sul, que compartilham passados coloniais — muitos, a chaga escravocrata — e experiências culturais de subdesenvolvimento que precisam ser levadas em conta para uma concepção de política externa brasileira.

É preciso, portanto, pensar em uma política externa pós-Bolsonaro que inclua laços históricos, culturais, estratégicos e políticos com a África, reavivando as trocas do Sul-Sul e procurando diversificar parceiros e ampliar a autonomia brasileira no cenário internacional.

Os anos 2000 forjaram o renascimento africano em diversos aspectos, seja no rápido crescimento econômico, contribuindo para maior participação no cenário internacional a partir da integração africana (com a União Africana e/ou outros blocos econômicos), seja na busca por maior margem de manobra em relação ao Norte, que insiste em políticas neocoloniais a serviço de outros

É urgente um olhar para a África como igual, ou seja, como um conjunto de países parceiros que podem crescer em conjunto com o Brasil, sem praticar uma política exclusivista que esquece os próprios pilares culturais e históricos. Ressignificando as conexões Brasil-África, é necessário ressaltar a importância da Lei n. 10 639/03 no ensino da história africana, da história afro-brasileira e do papel do negro na construção da sociedade brasileira, sendo o africano parte da identidade brasileira. A Lei está prestes a completar vinte anos, e o que se sabe sobre sua implementação? O que se sabe sobre o continente africano? O apagamento das raízes africanas nas produções acadêmicas reflete o distanciamento brasileiro do continente não só em termos políticos, mas também societários. Segundo Saraiva (2012):

O sistema escolar brasileiro ajudou a cristalizar o afastamento atlântico. Congelando a África no terreno historiográfico da escravidão e reduzindo a presença da África na história do Brasil aos períodos da colônia e do Império, os livros didáticos tornaram-se afônicos. [...] A África, em certa medida, permaneceu ocupando o velho lugar subalterno.

Além disso, políticas para letramento racial devem ser incentivadas, com parcerias com instituições nacionais e internacionais, visando a um maior intercâmbio de boas práticas, especialmente com instituições africanas e da diáspora africana. Quando a sociedade brasileira for mais bem letrada em relação às raízes e à história, será difícil permitir retrocessos como os representados pela ascensão de Bolsonaro ao poder.

No âmbito institucional, uma ampliação de políticas de ações afirmativas no Itamaraty também intensificaria o vínculo e a representatividade da população negra em outros setores da sociedade brasileira, especialmente considerando que a formulação e a execução de política externa brasileira acontecem mais insuladas do que outras políticas públicas.

Já com o foco para o continente africano, retomar a cooperação Sul-Sul e, especialmente, uma política externa que valorize a África será um dos pilares

de retorno da participação brasileira no cenário internacional, considerando o intercâmbio de conhecimento, boas práticas e a intensificação de trocas políticas e econômicas com os países africanos. Além disso, é interessante observar os movimentos de integração regional existente na África e entender de que forma se pode aprender com eles e se inserir nessas rotas, diversificando a participação do Brasil no continente e no mundo.

Estamos geográfica e geopoliticamente localizados no Sul. Essa premissa necessita ser resgatada para que superemos muitas das debilidades do Brasil, como a desigualdade social, a crise sanitária, a fome e o próprio isolamento internacional. Uma política externa brasileira para a África bem estruturada será, sem dúvida, uma das vias de desenvolvimento e de reordenamento doméstico do Brasil.

REFERÊNCIAS

- FREIRE, D. Bolsonaro extingue embaixadas na África e no Caribe criadas em governo do PT. *CNN Brasil*, 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/bolsonaroextingue-embaixadas-na-africa-e-no-caribe-criadas-em-governos-do-pt/>. Acesso em: jan. 2022.
- HERCOG, A. Primeiro ano de governo Bolsonaro é marcado por ataques à cultura. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/primeiro-ano-de-governo-bolsonaro-e-marcado-por-ataques-a-cultura/>. Acesso em: jan. 2022.
- MENDES, S. Declarações racistas de Bolsonaro e desinteresse econômico afastam líderes africanos. *RFI*, 2019. Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/brasil/20190104-posse-de-bolsonaroanuncia-incertezas-sobre-relacoes-entre-brasil-e-africa-0>. Acesso em: jan. 2022.
- RIBEIRO, C. Adjustment changes: a política africana do Brasil no pós-Guerra Fria. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 35, pp. 55-79, fev. 2010.
- SARAIVA, J. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

POSSIBILIDADES NOS DIAS DE DESTRUÇÃO: UMA POLÍTICA EXTERNA ANTIRRACISTA

POR ANANDA VILELA

ANANDA VILELA é professora de relações internacionais na Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) e doutoranda em relações internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).

No Brasil, um jovem negro morre a cada 23 minutos (SILVA, 2020). Segundo o *Atlas da Violência de 2021* (IPEA, 2021, p. 49), em 2019 “a chance de um negro ser assassinado é 2,6 vezes superior àquela de uma pessoa não negra”: a taxa de violência letal contra pessoas negras é 162% maior do que contra pessoas não negras. Além disso, mulheres negras são a maioria entre as trabalhadoras domésticas, que muito recentemente alcançaram direitos trabalhistas básicos como férias e dia de descanso na semana. São inúmeros os casos de trabalho análogo à escravidão envolvendo mulheres negras. Um dos mais recentes foi o de Madalena Gordiano, mantida sob o domínio de uma família em Patos de Minas (MG) por 38 anos, tendo não só sua infância, juventude e vida adulta roubadas, mas também seu dinheiro, para financiar a educação dos filhos do patrão. (GORTÁZAR, 2021).

Maioria dos habitantes brasileiros, a população negra é exposta à violência diariamente em um país que marginaliza, silencia e mata. Ainda assim, não é pauta da política externa brasileira. Se pensada enquanto política pública, a política externa deve servir não só a um interesse nacional, considerando um Estado unitário e monolítico (MILANI e PINHEIRO, 2013), mas também às desigualdades internas, de forma a mitigá-las com políticas nacionais e internacionais. Faz-se necessário, portanto, pensar a política internacional para além da relação entre Estados em pé de igualdade, incorporando desigualdades de nacionalidades, gênero, raça, classe, religião e tantos outros

Em um caminho de tentativa de redução das desigualdades e com a intenção de promover a proteção dos direitos da população afrodescendente e algum nível de reparação histórica no contexto internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou o período entre 2015 e 2024 como a Década Internacional de Afrodescendentes. Um marco na política internacional, o reconhecimento das iniquidades entre povos, com foco especial no racismo como fundante de inúmeras violências, oferece eixos de atuação dos Estados, tanto em políticas internas quanto externas, no caminho de reconhecimento, da justiça, do desenvolvimento e da redução de discriminação múltipla ou agravada. Eixos basilares compreendem a interrelação de marcadores sociais de idade, gênero, idioma, religião, origem social, propriedades, deficiências, nascimento ou outras condições. As desigualdades são pensadas a partir de uma lente interseccional, com um entrelaçamento das camadas de opressão.

Considerando as situações de violência e opressão investidas contra a população negra no Brasil — que não foge de outras realidades no mundo — e as propostas da Década Internacional de Afrodescendentes, este artigo tem como intenção discutir como a população negra é excluída dos espaços decisórios na política internacional e como incluir pautas de proteção de direitos em políticas externas futuras. Para além de explicitar uma realidade violenta, pensamos aqui futuros possíveis, ou, conforme as palavras de Beatriz Nascimento, mulher negra transatlântica, historiadora, teórica, escritora, militante do movimento negro brasileiro e, principalmente, quilombola, “possibilidades nos dias de destruição” (2018).

A DÉCADA INTERNACIONAL DE AFRODESCENDENTES

Antes da recente resolução da ONU, alguns documentos já haviam sido discutidos e publicados pela Assembleia Geral, como a Declaração e Programa de Ação de Durban, resultado da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, na qual os Estados estabeleceram ratificar universalmente a discriminação entre 2002 e 2005. Esse e outros

documentos são fruto da pressão da sociedade civil organizada, que busca o reconhecimento público das demandas.

A Década Internacional de Afrodescendentes foi estabelecida em dezembro de 2013 buscando colocar em prática, com planos de ações nacionais, regionais e internacionais, décadas de reivindicações dos movimentos sociais. Seu tema é “Reconhecimento, Justiça e Desenvolvimento” e tem como objetivos gerais: 1) Promover o respeito, proteção e cumprimento de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas afrodescendentes, como reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos; 2) Promover maior conhecimento e respeito pelo patrimônio diversificado, pela cultura e pela contribuição de afrodescendentes para o desenvolvimento das sociedades; 3) Adotar e reforçar os quadros jurídicos nacionais, regionais e internacionais de acordo com a Declaração e Programa de Ação de Durban e da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, bem como assegurar a sua plena e efetiva implementação (ONU, 2013).

A declaração da Assembleia sobre a Década de Afrodescendentes estabeleceu um plano de ação para cada um desses objetivos gerais. Em torno do primeiro objetivo, o de reconhecimento, metas mais específicas são detalhadas em relação ao direito à igualdade e à não discriminação. Nesse ponto, os países e a comunidade internacional devem estabelecer mecanismos legais de cumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e garantir a retirada de reservas contrárias aos objetivos da Convenção. Mais do que criar mecanismos de proteção, os Estados devem se comprometer a revisar toda a legislação que possa promover algum tipo de discriminação direta ou indireta.

A educação se torna tema-chave para ampliação da conscientização e reparação. Os Estados também devem se comprometer com a reconstrução da dignidade de povos negros por meio da educação, do reconhecimento de seus feitos e da não romantização das violências sofridas. Esse ponto tem relação direta com

memória positiva em relação à contribuição da população negra para a sociedade nacional, não só como coadjuvante de políticas violentas e genocidas, mas como protagonista de lutas e resistências contra a opressão e a morte. Conforme Abdias do Nascimento, no Brasil, “o negro está longe de ser um arrivista ou um corpo estranho: ele é o próprio corpo e alma deste país” (NASCIMENTO, 2019, p. 279). O mesmo autor defende “a memória do negro brasileiro é parte e partícipe nesse esforço de reconstrução de um passado ao qual todos os afro-brasileiros estão ligados” porque “ter um passado é ter uma consequente responsabilidade nos destinos e no futuro da nação negro-africana, mesmo enquanto preservando a nossa condição de edificadores deste país e cidadãos genuínos do Brasil” (NASCIMENTO, 2019, p. 275). Essa passagem destaca a ligação entre negros brasileiros e negros africanos no continente, bem como de negros em todo o mundo. A reconstrução da memória diz respeito a futuros possíveis na destruição.

Em concordância com o parágrafo 92 do Programa de Ação de Durban, os Estados devem produzir e publicar dados estatísticos referentes à população negra em níveis locais e nacionais, garantindo o acesso à informação, de modo a “monitorar a situação dos afrodescendentes, avaliar o progresso realizado, aumentar sua visibilidade e identificar lacunas sociais”. Somente com a produção de dados e a identificação das desigualdades é possível pensar em políticas de inclusão, participação e reparação. Em todos esses pontos, independentemente do eixo, a participação igualitária entre governo, sociedade civil e vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é imprescindível para se encontrar soluções efetivas e duradouras, tanto em nível nacional como internacional.

Já no eixo de justiça, os objetivos giram em torno do acesso de forma igualitária. É sabido que homens e mulheres negros têm acesso restrito ao sistema de justiça em diversos países, quando não violentados pelo mesmo sistema que os deveria defender. A intenção é remediar desigualdades, promover justiça ampla e igualitária e assegurar o cumprimento da lei sem discriminação. A proposta tem como mote principal a defesa dos direitos humanos, convocando os Estados a assegurar os instrumentos internacionais de direitos humanos, bem como o

direito à presunção de inocência, o direito à assistência de um advogado e de um intérprete, o direito a um tribunal independente e imparcial, além de garantias de justiça e os direitos garantidos aos presos.

A população carcerária no mundo todo tem negros em maior quantidade. O Brasil tem a terceira maior população carcerária do mundo, com 773 151 presos, antecedido por Estados Unidos e China, com 2,1 milhões e 1,7 milhão de presos, respectivamente (CONNECTAS, 2020). Os dados exemplificam a necessidade de revisão das leis, cumprimento dos instrumentos de direitos humanos e da eliminação de estereótipos institucionalizados contra negros, conforme o documento da Década de Afrodescendentes orienta.

Por fim, o eixo de desenvolvimento elabora medidas possíveis de garantia da participação livre e igualitária na tomada de decisão. Este eixo trabalha principalmente com as possibilidades de erradicação da pobreza e de redução da exclusão social por meio de mecanismos de desenvolvimento, como acesso à educação, ao emprego, à saúde e à moradia digna. Sabe-se que a exclusão social e racial tem relação direta com a educação de má qualidade e a exclusão de povos negros das salas de aula, nas figuras docentes e nos cargos de decisão nas escolas e universidades. Por isso, mais do que colocar estudantes negros na sala de aula, faz-se necessário repensar o sistema educacional a partir de uma perspectiva inclusiva, diversa e respeitosa com a contribuição de povos negros para a constituição das sociedades e Estados. O treinamento de docentes com foco nesse propósito tende a aumentar essas possibilidades.

A Década Internacional de Afrodescendentes apresenta um plano de atividades e orienta os Estados a construir planos de ação condizentes com as respectivas realidades sociais, políticas, econômicas e legais. As propostas de mitigação das desigualdades, de respeito aos direitos humanos, e de reconhecimento e reparação histórica de mais de quinhentos anos de opressão (no caso brasileiro) são factíveis, à medida que os governos locais e nacionais tenham interesse nessa parcela da população. Infelizmente, temos no Brasil uma realidade

plena participação da sociedade civil e das vítimas de violências raciais tende a ampliar as perspectivas em torno da proteção dessa população.

E AGORA, PARA ONDE VAMOS?

Já dizia Jurema Werneck (2010), “nossos passos vêm de longe...”. A luta da população negra por condições de vivência e sobrevivência nesse mundo que nos prende, nos aniquila, nos mata, data desde os primórdios do colonialismo, desde o início da escravização de nossos corpos. Hoje, a realidade aterradora, e não muito diferente da de alguns séculos atrás, coloca-nos na linha de frente de uma luta contínua e necessária: a luta pela vida, contra a morte, contra o genocídio. Nesse sentido, somando a luta popular, da sociedade civil organizada, dos movimentos civis ao redor do mundo, dos governos locais e regionais, das organizações multilaterais regionais e globais, temos a possibilidade de mudança de uma sociedade genocida para uma sociedade inclusiva, que nos veja enquanto humanos.

Os planos de ações para diversas instituições são postos como possibilidades de inclusão e diversidade em vários setores da vida cotidiana, seja no acesso à educação, saúde, emprego ou moradia, seja no acesso à justiça, seja na busca por reparação histórica para a população negra. Não há formas de reparar milhões de vidas perdidas, mas há formas de pensar um futuro digno e possível para aqueles que ainda estão aqui.

Uma tentativa de aplicação dos planos de ações no Brasil foi a adesão da Bahia à Década de Afrodescendentes. Primeiro estado brasileiro a aderir às medidas, ainda em 2015, e o estado com a maior população negra no país, com foco na educação, acordou iniciativas de intercâmbio entre professores brasileiros e moçambicanos, além da criação de um grupo de trabalho para cooperar na elaboração de um plano de atividades condizentes com as realidades políticas, sociais e econômicas do estado. Não é difícil aplicar ou reelaborar os planos já propostos pela Década: basta um interesse dos governos em estabelecer esse compromisso.

Uma proposta para o período pós-Bolsonaro, então, gira em torno de ampliar o conhecimento sobre a Década de Afrodescendentes. Mais do que simplesmente apresentar as principais ideias, a intenção está em fazer valer as necessidades de mais de 55% da população brasileira. Uma conferência nacional, combinando esforços de sociedade civil, movimentos sociais, Unidades Federativas, setores privados, acadêmicos e especialistas para questionar as políticas de morte empreendidas pelo Estado e seus agentes e propor soluções imediatas.

O foco, então, para além da reparação histórica, da reconstrução da memória negra, do protagonismo na construção da sociedade brasileira, está na construção de futuros possíveis, sem mortes, sem dor. Aqui, o Itamaraty tem um papel importante na adaptação dos planos de ações da própria Década para a realidade social brasileira. Nesse sentido, não se pode ignorar a necessidade urgente de tornar os quadros diplomáticos mais representativos da população brasileira. É imprescindível chacoalhar as estruturas elitistas e embranquecidas da chancelaria para que inclua pessoas negras e indígenas, de maneira proporcional às contribuições delas para o país.

A cooperação com a África também é essencial. Deve-se ampliar o financiamento de projetos que fortaleçam os vínculos entre os dois lados do Atlântico, que respeitem a história e a memória daqueles que foram tirados forçosamente do continente africano e daqueles que lá continuaram. Disse o mestre quilombola Antonio dos Santos (Nego Bispo) que nós confluímos pelas águas dos dois lados desse oceano que não nos separa, nos une.

A combinação de esforços de todas as esferas da sociedade em torno de pautas únicas e eficazes se faz indispensável para alcançarmos uma sociedade verdadeiramente internacional, que nos inclua, que nos traga vida. Somos herdeiras e herdeiros de grandes civilizações, com muito a nos ensinar, com muito para aprender. Parafraseando Angela Davis (2019), “não basta não sermos racistas, devemos ser antirracistas”. Portanto, devemos buscar nos instrumentos locais, nacionais e internacionais a nossa luz no nosso fim do túnel, a luz da coletividade

REFERÊNCIAS

- CERQUEIRA, C. *et al.* *Atlas da Violência 2021*. São Paulo: IPEA; FBSP, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021-completo.pdf>. Acesso em: jun. 2022.
- CONNECTAS. Brasil se mantém como 3º país com maior população carcerária do mundo. *Conectas*, 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/noticias/brasil-se-mantem-como-3o-pais-com-a-maior-populacao-carceraria-do-mundo/?gclid=Cj0KCQiAw9qOBhC-ARIsAG-rdn5gmDo58B8oOP46JJHcj4fm86kTKK-PpdkNB8Eb5NPCtBX8s5OnEj4aAr55EALw_wcB. Acesso em: jan. 2022.
- DAVIS, A. A liberdade é uma luta constante. In: _____. *Seminário Internacional “Democracia em colapso?”* São Paulo: BOITEMPO, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1xjgckTGE4s>. Acesso em: jan. 2020.
- DIREITO do trabalhador doméstico. *eSocial – Governo Federal*, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/esocial/pt-br/empregador-domestico/orientacoes/direitos-do-trabalhador-domestico>. Acesso em: abril 2021.
- GORTÁZAR, N. G. Caso de Madalena, escrava desde os oito anos, expõe legado de escravidão no Brasil. *El País*, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-01-14/madalena-escrava-desde-os-oito-anos-expoe-caso-extremo-de-racismo-no-brasil-do-seculo-xxi.html>. Acesso em: abr. 2021.
- MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, pp. 11-41, 2013.
- NASCIMENTO, A. *O quilombismo*. São Paulo: Perspectiva; Ipeafro, 2019.
- NASCIMENTO, B. *Beatriz Nascimento, quilombola e intelectual: Possibilidade nos dias da destruição*. União dos Coletivos Pan-Africanistas de São Paulo (UCPA); Editora Filhos da África, 2018.
- PROPORÇÃO de negros nas prisões cresce 14% em 15 anos, enquanto a de brancos cai 19%, mostra Anuário de Segurança Pública. *G1*, 19 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/10/19/em-15-anos-proporcao-de-negros-nas-prisoas-aumenta-14percent-ja-a-de-brancos-diminui-19percent-mostra-anuario-de-seguranca-publica.ghtml>. Acesso em: jan. 2022.
- SILVA, P. P. D. Racismo e segurança: para além da ponta do iceberg. *Folha de S. Paulo*, 2 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/perifaconnection/2020/07/racismo-e-seguranca-para-alem-da-ponta-do-iceberg.shtml>. Acesso em: abr. 2021.
- WERNECK, J. Nossos passos vêm de longe! Movimentos de mulheres negras e estratégias políticas contra o sexismo e o racismo. *Revista Da ABPN*, v. 11, pp. 151-163, 2010.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A QUESTÃO PALESTINA

POR GABRIEL SIRACUSA

GABRIEL SIRACUSA é doutorando em ciência política pela Universidade de São Paulo, mestre em ciência política pela Universidade de São Paulo e graduado em relações internacionais. Temas de pesquisa: pensamento político e teoria política, política externa brasileira, política internacional, Palestina. Contato: gsiracs@gmail.com.

Qualquer um que tente compreender o conflito palestino-israelense se depara, inescapavelmente, com alguns dilemas morais. Após terem sofrido, durante séculos e nos mais variados locais, a perseguição implacável resultante do antissemitismo atávico do Ocidente cristão, que culminou em uma das maiores e mais incompreensíveis tragédias do século XX, o Holocausto, os judeus israelenses se viram no papel de algozes. Embora não repita *ipsis litteris* o tipo de colonialismo praticado, por exemplo, por colonos brancos na Argélia e na África do Sul, o sionismo se utiliza de métodos similares e igualmente reprováveis. Após a limpeza étnica perpetrada em 1948, na qual aproximadamente 800 mil palestinos foram expulsos de casa e cerca de 530 cidades e vilarejos foram destruídos, os sucessivos governos sionistas implementaram um regime de colonialismo, *apartheid* e ocupação, baseado em expulsões, roubos, torturas, homicídios, perseguições e na construção institucional de um Estado orientado por critérios étnico-raciais. Tais práticas têm sido amplamente documentadas por observadores internacionais e agências ligadas às Nações Unidas, como a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, sigla em inglês), e o Estado de Israel foi notabilizado pelas recorrentes violações do direito internacional.

Da sua parte, os palestinos deparam-se com o papel de vítimas das vítimas. Um lugar incômodo, pois não lhes permite o pleno reconhecimento de sua posição na esfera pública liberal ocidental, a qual se encontra às voltas com a culpa decorrente de sua inação durante a perseguição nazista. Expulsos da

própria terra, os palestinos encontram-se, hoje, numa situação delicada. Os aproximadamente 750 mil expulsos em 1948 são hoje cerca de 7 milhões de refugiados espalhados pelo mundo. Os cerca de 120 mil que ficaram na região constituem, atualmente, 1,89 milhão, e ainda uma minoria de cerca de 21% da população do Estado, mas com uma cidadania limitada, que não lhes permite exercer plenamente os direitos políticos, econômicos, sociais etc. Somem-se a esses os cerca de 4,75 milhões de palestinos vivendo sem soberania plena, em um proto-Estado palestino sob ocupação, incapaz de garantir os direitos básicos à população, que é alvo de violações sistemáticas de direitos por colonos sionistas auxiliados por forças militares israelenses.

A política externa brasileira, em anos recentes, havia se notabilizado pela posição a favor da solução de dois Estados e pelo apoio dado à consolidação de um Estado autônomo palestino. Sob o governo Bolsonaro, tal postura se modificou profundamente, e o Brasil passou a se alinhar automaticamente ao governo israelense de extrema direita de Benjamin Netanyahu (2009-2021).¹

Pensar uma política externa brasileira pós-bolsonarista para o conflito não significa, contudo, defender um mero retorno às posições anteriormente defendidas. Gostaríamos de argumentar, aqui, a necessidade de reconhecer a atual inseparabilidade de judeus e palestinos, cujos destinos se tornaram inextricavelmente e concretamente ligados. Além disso, é preciso constatar que não há nenhuma perspectiva no horizonte de surgimento de um Estado palestino forte, capaz de se colocar enquanto tal na arena internacional. A arquitetura construída nos Acordos de Oslo (1992-1993), atualmente em escombros, possibilitaria, no melhor dos cenários, um Estado fraco, economicamente dependente de Israel e desprovido de soberania efetiva e de poder militar. O atual mapa da Cisjordânia demonstra que o futuro Estado palestino seria uma colcha de retalhos — e, como

1 O último governo Netanyahu encerrou-se no ano passado. Foi substituído pela gestão de Naftali Bennett, ainda mais radical. Embora tenha adotado posicionamentos favoráveis a Israel em diversos foros internacionais, o Brasil segue defendendo, formalmente, a solução de dois Estados.

o plano apresentado por Donald Trump demonstra inequivocamente, este é o objetivo do *establishment* que une sionismo e neoconservadorismo —, pontilhada por *checkpoints* e assentamentos ilegais que continuam se proliferando.

Menos de 20% do território da Cisjordânia foi deixado sob controle palestino em Oslo e, atualmente, estas zonas encontram-se divididas em bantustões controlados de fora por Israel. Após a retirada unilateral israelense de Gaza, em 2005, a pequena prisão a céu aberto, com densidade populacional de mais de 5 mil habitantes por km² e sem o mínimo de infraestrutura de rede elétrica, estradas, serviços públicos etc., foi alvo de incursões militares recorrentes: Operação Chumbo Fundido (2008-2009), Operação Pilar Defensivo (2012), e Operação Margem Protetora (2014),² à qual se seguiram anos de tensão entre as partes, sobretudo em 2018, quando, em reação à chamada Marcha de Retorno, mais de 30 mil palestinos foram feridos sob ataques israelenses,³ chegando até o conflito de 2022, o qual resultou na morte de mais de duzentos palestinos.⁴

Diante desse cenário desolador, argumenta-se que uma nova política externa para o conflito, uma que almeje de fato contribuir para uma solução concreta, deve se orientar pela garantia dos direitos das populações que ali residem, sem que haja condicionantes étnicos para o usufruto de tais direitos. Tal política externa deve se pautar por critérios de liberdade, justiça e igualdade, em vez de procurar encontrar soluções jurídico-políticas pré-estabelecidas; isto é, a solução para a questão é aquela que garanta liberdade, justiça e igualdade para todos os interessados, independentemente da fórmula estatal escolhida.

2 Na Guerra de Gaza de 2014 (ou Operação Margem Protetora, segundo Israel), foram assassinados cerca de 2300 palestinos, com mais de 10 mil feridos.

3 Em 2018, houve reação israelense desproporcional à chamada Marcha do Retorno (Grande Marcha do Retorno), que consistia em manifestações nas bordas da Faixa de Gaza, em protesto pelos setenta anos da criação do Estado de Israel e pela prolongada ocupação desde 1967. As forças israelenses reagiram de maneira letal contra manifestantes desarmados, profissionais de saúde e imprensa. A Marcha terminou em fins de 2019, com saldo de mais de duzentos palestinos assassinados e 35 mil feridos.

4 De 2008 a 2020, de acordo com números coligidos pelas Nações Unidas, mais de 5 mil palestinos foram mortos e mais de 100 mil ficaram feridos.

Concretamente, essa posição se materializa na defesa de, ao menos, três aspectos fundamentais, todos baseados no direito internacional: 1) o fim da ocupação e da violação de direitos em territórios ocupados; 2) o reconhecimento dos direitos fundamentais dos palestinos cidadãos de Israel; e 3) a garantia do direito dos refugiados palestinos de retornar às terras e propriedades — ou ao recebimento de indenização, aqueles que assim desejarem. A seguir, cada um desses pontos será detalhado.

Em primeiro lugar, devemos defender, seguindo o direito internacional, o fim da ocupação da Cisjordânia, incluindo Jerusalém oriental, de Gaza e das colinas de Golã (Síria).⁵ Como parte do processo de ocupação, em si violador do direito internacional, observa-se a proliferação de *checkpoints*, estradas segregadas, mecanismos de controle e assentamentos ilegais para o direito internacional⁶ — os quais também devem acabar. Estimativas apontam que cerca de 650 mil colonos israelenses residem ilegalmente na Cisjordânia e em Jerusalém oriental. Além disso, defende-se o fim do muro construído por Israel na Cisjordânia, considerado ilegal pela Corte Internacional de Justiça em parecer consultivo de 2004. Observa-se que tal posicionamento atém-se estritamente ao que está estabelecido no direito internacional, seja na forma do costume internacional, seja em tratados e resoluções.

Em segundo lugar, a igualdade de direitos entre todos os cidadãos israelenses, sejam eles árabes palestinos ou judeus — lembrando que existem judeus de diferentes origens étnicas, como os judeus árabes, os etíopes, os asquenazes

5 Há também o pleito do Líbano pelas Fazendas de Shebaa, pelas colinas de Kfarchouba e pela porção norte da cidade de Ghajjar, todas ocupadas ilegalmente por Israel.

6 Cf. as resoluções 237 (1967), 252 (1968), 267 (1969), 271 (1969), 298 (1971), 465 (1980) e 2334 (2016) do CSNU, a resolução 68/82, da AGNU, a resolução 25/28 do Conselho de Direitos Humanos e a decisão A/ES-10/273 da Corte Internacional de Justiça, que reconhecem a ilegalidade da ocupação, exigem o desmantelamento dos assentamentos existentes e a suspensão do planejamento e da construção de assentamentos nas terras ocupadas, incluindo Jerusalém. Como potência ocupante, Israel está submetido à Quarta Convenção de Genebra e ao direito de Haia. Em seu artigo 49º, a Quarta Convenção de Genebra estabelece que “a potência ocupante não pode deportar ou transferir parte de sua própria população civil para o território que ela ocupa”. A construção de assentamentos e colônias, assim como de infraestrutura ligada a esses estabelecimentos, tais como estradas e o próprio muro, são ilegais, do ponto de vista do direito internacional.

etc. — é um aspecto primordial, que, aliás, deve ser enfatizado por nossa política externa, a fim de garantir uma solução justa e equânime. De acordo com a organização de direitos humanos Adalah, há pelo menos 65 leis discriminatórias que restringem o acesso de palestinos a moradia, educação e direitos civis, impedindo que exerçam plenamente a cidadania em Israel. Esse é um dos motivos que levaram ONGs como a israelense B'Tselem e a estadunidense Human Rights Watch a classificar o país como um regime de *apartheid* ou de exclusivismo étnico e teocrático. A Lei de Cidadania de 2003, por exemplo, não permite que um palestino cidadão de Israel possa viver com o cônjuge, se este for um palestino ou palestina da Cisjordânia ou da Faixa de Gaza. A lei aplica-se apenas a cidadãos palestinos, pois os israelenses judeus podem viver com os cônjuges em Israel, mesmo que esses sejam colonos em território ocupado. Outro exemplo é a Lei Básica do Estado-Nação do Povo Judeu, de 2018, que é composta de onze itens que afirmam, entre outros dispositivos, que o direito de exercer a autodeterminação nacional no Estado de Israel é exclusivo do povo judeu, o que deve ser firmemente rechaçado, uma vez que viola o direito de autodeterminação da população palestina que vive na região.⁷ A lei básica também determina o hebraico como o idioma do Estado, rebaixando o status da língua árabe de “oficial” para “especial”, o que alija a população árabe e dificulta o acesso dela à cidadania. Por fim, a lei afirma ser o desenvolvimento do assentamento judaico um valor nacional e defende que o Estado deve atuar para encorajar e promover seu estabelecimento e consolidação, o que afeta os territórios ocupados, como citado anteriormente, mas também serve de incentivo para o deslocamento de comunidades palestinas de dentro de Israel, quando isso for conveniente com os objetivos estatais. Existe, assim, uma conexão explícita entre a questão da cidadania e a questão da terra. Antes de 1948, a comunidade judaica na Palestina era dona de cerca de 6% da terra. Atualmente, mais de 90% da terra do Estado

7 A autodeterminação dos povos, além de norma do direito cogente internacional, é princípio orientador de nossa atuação internacional consagrado no Artigo 4º da Constituição Federal, assim como a prevalência dos direitos humanos.

de Israel é caracterizada como terra judaica, o que significa que nenhum não judeu pode alugá-la, vendê-la ou comprá-la. Defende-se que o acesso à terra não seja regulado por critérios étnicos, mas que respondam às necessidades da população local, levando em conta a propriedade dos palestinos expulsos em 1948, cujas terras foram transformadas em terra judaica pela Lei da Propriedade dos Absenteístas, a Lei de Propriedade do Estado e o Regulamento da Terra.

O último aspecto a ser enfatizado é a defesa do direito de retorno dos palestinos refugiados — ou que lhes sejam pagas compensações financeiras, se assim preferirem —, tal como consagrado no direito internacional e, sobretudo, na resolução 194 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 11 de dezembro de 1948, adotada com o objetivo de pôr fim à Guerra Árabe-Israelense de 1948. Esta resolução determinou, no artigo 11º, o direito de retorno dos refugiados que desejassem voltar para casa e viver em paz com seus vizinhos, ou o pagamento de uma compensação pela propriedade para aqueles que decidissem não retornar. O direito de retorno de refugiados também encontra-se consagrado na Declaração Universal de Direitos Humanos do mesmo ano. Apesar disso, a Lei do Retorno de Israel, uma das Leis Básicas do Estado que funciona como constituição, permite a qualquer judeu, em qualquer parte do mundo, emigrar para Israel e se tornar cidadão do país, mas não reserva essa prerrogativa aos palestinos, que, embora tenham nascido na região — ou descendam de originários da terra —, não possuem o mesmo direito. Nesse sentido, a efetivação do direito de retorno sem distinções étnico-raciais-religiosas é fundamental para o encaminhamento de qualquer solução que vise à garantia de uma cidadania democrática plena e de uma convivência pacífica na região.

Por fim, deve-se destacar que a política externa brasileira para a questão deve se orientar firmemente para a condenação da violação de quaisquer direitos, para além dos três aspectos acima mencionados. O que implica colocar-se contrariamente às detenções administrativas, às expropriações, às demolições de casas, ao deslocamento forçado de pessoas, à retirada de árvores, aos assassinatos, ao

de Genebra etc. Em resumo, a diplomacia brasileira deve se posicionar a favor da autodeterminação para ambos os povos; de direitos iguais para ambos; do fim da ocupação; do fim de discriminações e segregações; e do fim da violação da lei internacional. O marco para uma solução baseada em direitos deve ser fornecido pelas Nações Unidas e não por um país diretamente interessado no conflito, como os Estados Unidos. Essa postura, se adotada, estaria plenamente de acordo com a posição histórica do Brasil de defesa do multilateralismo e de cumprimento do direito internacional.

REFERÊNCIAS

- UNITED Nations. *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan*, 12 fev. 2014. A/HRC/25/38, parágrafo 8. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/109/03/PDF/G1410903.pdf?OpenElement>. Acesso em: jun. 2022.
- LEGAL Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. *International Court of Justice*, [s. d.]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/131>. Acesso em: jun. 2022.

UM NOVO OLHAR PARA A CHINA: REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A ASCENSÃO CHINESA

POR RAFAEL ALMEIDA FERREIRA ABRÃO

RAFAEL ALMEIDA FERREIRA ABRÃO é doutorando em economia política mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC), bolsista de doutorado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pesquisador afiliado no International Institute for Asian Studies (IIAS) na Universidade de Leiden (Países Baixos).

ABALOS NAS RELAÇÕES BRASIL-CHINA

As transformações no cenário internacional têm modificado as relações da China com o mundo e exigem novas reflexões e abordagens por parte da política externa brasileira. Nas últimas décadas, os diferenciais de crescimento e desenvolvimento tecnológico entre China e Brasil não foram obstáculos para uma sólida trajetória de aproximação e cooperação entre os países. No entanto, com a ascensão do governo de Jair Bolsonaro, a trajetória de cooperação bilateral entre os países entrou em uma fase de desarranjos. O Brasil adotou uma postura hostil com a China em diversos temas, como comércio e tecnologia. Em meio a acusações conspiratórias, a retórica do governo brasileiro evoluiu para o nível de ofensas, especialmente com a radicalização do discurso xenófobo durante a pandemia de covid-19.

A política externa, liderada no Itamaraty pelo ex-chanceler Ernesto Araújo (2019-2021) e por Carlos França (2021-2022), acompanhou em diferentes graus o descolamento da realidade presentes no discurso de membros do Governo Federal. Especialmente no primeiro período, o alinhamento aos interesses estadunidenses significou a assimilação de ideias do governo de Donald Trump (2017-2021) sem que os interesses brasileiros fossem considerados.

Ao atacar a China, o principal parceiro comercial do Brasil, a contradição da conduta do governo de Jair Bolsonaro em relação aos interesses brasileiros se tornou evidente. Temendo prejuízos econômicos, tal postura acabou sendo parcialmente contrabalanceada por outros atores internos, como parlamentares

e governos subnacionais, além de agentes econômicos e instituições que procuraram manter negócios e esforços de cooperação longes da verborragia inconsequente das autoridades brasileiras.

UM NOVO OLHAR PARA O MUNDO

Diante da resiliência das relações Brasil-China frente aos ataques do governo, alguns questionamentos para pensar novas abordagens por parte da política externa brasileira se tornam necessários: 1) Como a ascensão da China pode auxiliar o desenvolvimento do Brasil? 2) Qual deve ser a estratégia brasileira de desenvolvimento frente a essa ascensão? 3) Como superar as marcas criadas pelo bolsonarismo nas relações entre os dois países?

Primeiramente, deve-se abandonar a visão de cooperação prioritária com os Estados Unidos e os países europeus, adotando uma posição pragmática de cooperação com outras regiões do mundo. Ao posicionar EUA e China como simples antagonistas, a política externa de Bolsonaro desconsidera as complexidades do sistema internacional, colocando em risco os interesses brasileiros com a China, e, ao mesmo tempo, não usufruindo do potencial de cooperação com os EUA.

Há alto grau de complexidade e interdependência nas relações políticas e econômicas no cenário internacional. O processo de reconstrução da política externa brasileira deverá, partindo de sua região, resgatar uma posição que desenhe novas parcerias, com países desenvolvidos e em desenvolvimento, de maneira pragmática e autônoma, olhando também para a Ásia, para a África e para outras regiões do mundo, incluindo a China.

É imperativo para o Brasil conduzir relações pragmáticas com todas as nações norteando-se por ideias de independência nacional, igualdade entre os Estados, desenvolvimento econômico com redução de desigualdades, preservação ambiental, direitos humanos e defesa da paz.

IDEIAS PARA AS RELAÇÕES BRASIL-CHINA

A política externa brasileira deve, primeiramente, voltar a ser uma política de Estado. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) deve ter autonomia para defender os interesses nacionais. É inaceitável que o Itamaraty se submeta a interesses políticos alinhados a forças estrangeiras.

Para nossas relações com a China, é fundamental um olhar mais aprofundado. O processo de ascensão chinês alterou não somente o equilíbrio de poder global como também as relações do país asiático com o mundo. Trata-se de uma nova China; portanto, tais transformações devem ser estudadas. É preciso, por exemplo, refletir sobre o papel do Estado na ascensão chinesa. O histórico chinês põe em xeque a estratégia neoliberal, em que o desenvolvimento ocorreria a partir da integração irrefletida do país aos fluxos comerciais e financeiros internacionais. Pelo contrário: a China é uma demonstração de que o Estado possui papel arbitral e decisório fundamental para resolução das problemáticas do desenvolvimento.

No campo mais prático, é possível pensar ações que fortaleçam as relações entre os dois países nas próximas décadas. A primeira delas é avaliar um ingresso na Iniciativa Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), com o objetivo de atrair recursos para projetos de infraestrutura. A iniciativa se tornou a principal bandeira da política externa chinesa, e o Brasil pode se integrar a essa nova proposta de cooperação econômica da China com o mundo.

Contudo, o Brasil não deve ser apenas um receptor de uma grande ação como a BRI sem que haja um projeto próprio de desenvolvimento. É preciso selecionar quais projetos se adequam aos interesses brasileiros; do contrário, a China se comportará como qualquer outra grande potência. O Brasil deve ter uma estratégia própria e a iniciativa chinesa ser um complemento ao projeto brasileiro.

A BRI é uma ambiciosa oportunidade de financiamento para o desenvolvimento, mas o Brasil não deve renunciar a sua autonomia para decidir sobre os projetos e as condições da participação. Deve-se priorizar aqueles que contemplem transferência de tecnologia, que sejam social e ambientalmente sustentáveis e que não criem risco de endividamento no longo prazo.

É importante ainda uma atuação proativa do Brasil para o fortalecimento de instituições multilaterais de cooperação como o BRICS (ao lado de Índia, Rússia e África do Sul), o Novo Banco de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, além de usufruir dos recursos destinados pela China para a região, por meio do Fundo de Cooperação China-América Latina, Fundo de Investimento China-América Latina para Cooperação Industrial e o Fundo China-Brasil de Cooperação para a Expansão da Capacidade Produtiva.

É necessário focar a qualificação produtiva e tecnológica das nossas relações comerciais para avançarmos além da exportação de soja, petróleo e minérios, aprimorando nosso intercâmbio comercial. Para isso, o Brasil deve condicionar investimentos externos à transferência tecnológica e incentivar a formação de *joint ventures* entre empresas brasileiras e chinesas. É primordial desenvolver um plano de ação para mitigar impactos ambientais e sociais dos projetos em curso, proteger os direitos de povos originários e aplicar com rigor as leis brasileiras de proteção ambiental.

É relevante ainda pensar além da cooperação com fins políticos e econômicos, incentivando o intercâmbio cultural, educacional e científico entre os dois países. O ensino da língua e a difusão da cultura chinesa, no qual o Instituto Confúcio pode ter um papel importante, devem fazer parte dos esforços de fortalecimento das relações entre os dois países. A difusão da língua portuguesa e da cultura brasileira na China também necessita ser promovida, na qual Macau pode ser uma porta de entrada em razão do passado comum de colonização portuguesa.

Deve-se instigar, neste contexto, o reforço do ensino de chinês e maior especialização em questões do continente asiático por parte do Itamaraty e seus servidores, explorando as potencialidades de uma aproximação que amplie o intercâmbio econômico, político e cultural. É uma política simples e que vem sendo implementada aos trancos e barrancos. Em paralelo, sugere-se investimento em estudos acadêmicos e intercâmbios, fortalecendo uma nova geração de atores que tenham experiência e conhecimento sobre a China. Uma reestruturação da

por exemplo, pode ser um caminho para identificar oportunidades de parceria para melhor atender ao aprofundamento dessas iniciativas de cooperação.

Para a América Latina, o Brasil deve voltar a participar de iniciativas regionais de integração e reconstruir as instituições sul-americanas priorizando o entorno geoes-tratégico e trabalhando por uma articulação conjunta dos países da América Latina perante os desafios criados pela ascensão chinesa e pela rivalidade com os EUA.

Obviamente, a experiência chinesa é particular e não pode ser repetida na América Latina, no Brasil ou em qualquer outro país do mundo, uma vez que cada nação e cada contexto histórico tem as próprias particularidades. Entretanto, é primordial se debruçar sobre a experiência chinesa em busca de ensinamentos acerca das instituições políticas e econômicas, visando adaptar parte das experiências desenvolvidas naquele país para a realidade brasileira, sem importar características autoritárias do regime chinês.

Deve-se notar, por exemplo, a forma como o sistema financeiro chinês é estruturado, como estão relacionados os núcleos industriais, centros de pesquisa e universidades, e como o endividamento é utilizado para o desenvolvimento do país. Vale citar também os diferentes papéis que atores nos níveis federal, estadual e municipal exercem na China.

Além disso, a visão de longo prazo no projeto chinês pode ser contrastada com interrupções e mudanças de rumo, como ocorridas recentemente no Brasil. O modelo econômico e institucional chinês pode contribuir para aperfeiçoar o modelo brasileiro em áreas como os sistemas financeiro e tributário, movimentos de capitais, controle cambial, financiamentos de projetos de infraestrutura, modelo federativo, articulação entre setores financeiro e industrial, ciência e tecnologia, as relações Estado-mercado, entre outras. As instituições brasileiras, para o bem e para o mal, foram inspiradas em instituições da Europa e dos EUA, portanto aprender sobre outras experiências de desenvolvimento pode contribuir para um projeto de desenvolvimento nacional.

Por fim, é necessário que a política externa brasileira reforce princípios básicos que foram abandonados no atual período bolsonarista, como a defesa da

paz e a solução pacífica de conflitos, o repúdio ao racismo, a cooperação entre os povos, entre outros mandamentos constitucionais que devem reger as nossas relações internacionais.

REFERÊNCIAS

- CARIELLO, T. *Investimentos Chineses no Brasil: Histórico, tendências e desafios globais* (2007-2020). Rio de Janeiro: CECB, 2021.
- ROSITO, T. *Bases para uma estratégia de longo prazo do Brasil para a China*. Rio de Janeiro: CECB, 2020.
- SCHUTTE, G. R. *Oásis para o capital – solo fértil para a corrida de ouro: A dinâmica dos investimentos chineses no Brasil*. Curitiba: Appris, 2020.
- SOUSA, A. T. L. M.; SOUZA, B. B.; FONSECA, B. C. D.; CARNEIRO, G. S.; ABRÃO, R. A. F.; SANTOS, V. H. Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo. In: AZZI, D. A.; RODRIGUES, G. M. A.; SOUSA, A. T. L. M. (Org.). *A política externa de Bolsonaro na pandemia*. 1 ed. São Bernardo do Campo: OPEB/ Friedrich-Ebert-Stiftung, v. 1, 2021, pp. 31-45.
- SOUSA, A. T. L. M., ABRÃO, R. A. F., SANTOS, V. H. Entre a subserviência e o pragmatismo: o Brasil perante o 5G. *Oikos – Revista de Economia Política Internacional*, v. 20, n. 1, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/52051/28340>. Acesso em: jun. 2022.
- SOUSA, A. T. L. M., ABRÃO, R. A. F., SANTOS, V. H.; GAJUS, B. Fake news em grupos bolsonaristas: a construção da china como uma ameaça externa. *Mundo e Desenvolvimento*, v. 5, n. 7, 2022, pp. 21-38. Disponível em: https://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoDesenvolvimento/article/view/105. Acesso em: jun. 2022.

A ECONOMIA POLÍTICA ENTRE BRASIL E CHINA

POR DESIRÉE ALMEIDA PIRES

DESIRÉE ALMEIDA PIRES é bacharel em relações internacionais e em economia pela FACAMP (Faculdades de Campinas), mestre em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutora em relações internacionais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente, é assistente de pesquisa no “Sabe a China?”.

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ECONOMIAS CHINESA E BRASILEIRA

O rápido desenvolvimento chinês tem como uma das causas principais as reformas estruturais iniciadas ao final da década de 1970, com o pragmático programa de abertura econômica controlada criado pelo governo de Deng Xiaoping (1978-1992). Conduzidas pelo Estado, o foco das reformas era o planejamento de longo prazo e as necessidades chinesas; por isso, eram implementadas de forma gradual e experimental, possibilitando ajustes conforme os resultados obtidos (BORGHI, 2015).

Essas novas políticas econômicas tinham como prioridade modernizar quatro áreas estratégicas: agricultura, indústria, defesa nacional e ciência e tecnologia. Nos setores industrial e tecnológico, a principal medida foi a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs). Nessas áreas, o governo chinês permitia o investimento externo, atraindo empresas para a China; contudo, a entrada estrangeira era condicionada à transferência de tecnologia e *know-how* das empresas para o país. A partir disso, a China construiu sólida base para impulsionar a criação das próprias indústrias e o desenvolvimento de novas tecnologias que a tornaram economia exportadora de bens industriais de alto valor tecnológico.

O apoio estatal foi primordial não apenas para o desenvolvimento da indústria nacional e o fomento da ciência e tecnologia, mas também para a criação de empregos nos centros urbanos, o que gerou êxodo rural e aumentou a renda média da população. Com a melhoria nas condições de vida, propiciou-se o

acesso ao consumo, elevando, conseqüentemente, a demanda interna por produtos industrializados. Todo esse processo foi financiado por um sistema financeiro público que operava com baixas taxas de juros e controles nos fluxos internacionais de capitais. (MEDEIROS; CINTRA, 2015; HIRATUKA, 2018)

Antes de analisar as relações econômicas bilaterais, frise-se que a trajetória da economia brasileira em muito difere da chinesa. No Brasil, a exportação de produtos primários sempre liderou a economia nacional em detrimento do desenvolvimento industrial. Isso não significa dizer, contudo, que não houve tentativas de industrialização no país, como aquelas que ocorreram nos períodos do modelo de industrialização por substituição de importações, dos projetos de indústria pesada do Plano de Metas, dos planos do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), dos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e, mais recentemente, em diferentes aspectos dos Planos de Aceleração do Crescimento.

Essas tentativas, porém, não conseguiram constituir o Brasil uma economia industrial e tecnológica. Pelo contrário, lamentavelmente temos regredido nas últimas décadas. Apesar de avanços localizados, ainda somos dependentes das exportações de commodities e das importações de tecnologia e de produtos industrializados de alto valor agregado. Parte importante do setor industrial e mesmo de infraestrutura foi desnacionalizada. A abertura irrefletida da conta capital torna o Brasil, mesmo com alto nível de reservas, sujeito a oscilações exageradas dos mercados internacionais.

AS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE BRASIL E CHINA

As conseqüências do crescimento chinês foram sentidas para além das fronteiras nacionais e do entorno asiático. Na América Latina, por exemplo, as distâncias geográfica e cultural não impediram que a industrialização chinesa impactasse profundamente as relações econômicas. De modo geral, a região passou a suprir parte da demanda chinesa por energia, metais, minerais, alimentos e outras commodities, exportando produtos primários e importando industrializados. Além da

pauta comercial, os investimentos financeiros, industriais e em infraestrutura da China no continente aumentaram, impulsionados pela estratégia de internacionalização de empresas e bancos chineses, mais recentemente estimulados pela Iniciativa Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) (HIRATUKA, 2018).

Na primeira década dos anos 2000, com a alta demanda da China por commodities, os preços desses produtos aumentaram de forma persistente. O déficit entre os países da América Latina e a China tornou-se menor, e o momento mostrou-se oportunidade para o crescimento econômico dos países do continente. O Brasil foi uma das economias mais afetadas por esse processo. (MEDEIROS; CINTRA, 2015).

Os principais produtos exportados do Brasil para a China, que contribuíram para o crescimento vertiginoso do comércio, eram soja, minério de ferro e petróleo. As principais importações brasileiras eram aparelhos transmissores e receptores, máquinas para processamento de dados e outros bens com maior conteúdo tecnológico em geral. Trata-se, portanto, de relação econômica assimétrica, pois commodities oscilam bastante, incorporam baixo valor agregado e fornecedores em tese podem ser substituídos com mais facilidade. No que diz respeito ao investimento, a China investe grande volume de recursos voltados especialmente, mas não apenas, aos setores de recursos naturais e de energia do Brasil. O investimento brasileiro na China é escasso, demonstrando mais um desequilíbrio importante nas relações bilaterais.

Apesar da relação assimétrica com a China e outras vulnerabilidades, de modo geral a economia brasileira teve desempenho positivo nos anos 2000. Entretanto, a partir de 2012, os preços das commodities começaram a cair. Pressões externas, desajustes e problemas na economia brasileira se acumularam, tendo sido exacerbados a partir de 2015, o que levou o país a uma crise significativa. A China, por seu lado, ainda que desacelerando levemente, manteve níveis impressionantes de desenvolvimento.

Para além das relações econômicas, é preciso analisar, ainda que brevemente, 222 | as relações políticas entre Brasil e China desde os anos 2000. Uma das principais

iniciativas no âmbito da cooperação foi a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), durante o governo Lula, em 2004, visando aumentar a cooperação e as relações bilaterais. O governo Lula (2003-2011), como se sabe, foi caracterizado por maior protagonismo brasileiro no cenário internacional, pautado pelas diretrizes de uma política externa “ativa e altiva” (GABRIEL *et al.*, 2018). A formação do G20, com participação destacada de Brasil e China, e o fortalecimento do BRICS foram outros marcos de sua gestão na área externa.

Em 2012, durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), foi selada uma parceria estratégica global entre os países. O Plano Decenal de Cooperação 2012-2021, além de fortalecer as relações diplomáticas, estimulou aumento dos investimentos chineses no Brasil, abrindo uma série de canais e iniciativas para comércio, cooperação, investimentos e parcerias nos setores de minérios e petróleo.

Em 2014, ainda no governo Dilma, Brasil e China assinaram 56 atos de cooperação durante a visita ao Brasil de Xi Jinping (presidente da República). Os principais temas desses atos foram defesa, tecnologia da informação, aeronáutica, veículos pesados e de passeio, telecomunicações, infraestrutura, cooperação industrial, energia elétrica, linhas de crédito, construção civil, financiamento a empresas brasileiras, instalação de indústrias chinesas de baterias elétricas recarregáveis no Brasil e computação, bem como a criação de três novos Institutos Confúcio no país (LIMA, 2016).

No governo Bolsonaro (2019-2022), a política externa brasileira assumiu caráter de alinhamento automático aos Estados Unidos e a supostos valores ocidentais. Um questionável discurso nacionalista e de luta ao comunismo nos levou a abandonar a visão de cooperação Sul-Sul, de protagonismo e pragmatismo, que marcavam a política externa brasileira. Bolsonaro, seus filhos e Ernesto Araújo, então chanceler (2019-2021), direcionaram uma série de insultos, críticas, chacotas e comentários xenófobos à China e ao povo chinês, que foram acentuados durante a pandemia de covid-19.

Os laços construídos com a China foram ignorados pelo governo Bolsonaro, comprometendo as relações bilaterais. O vice-presidente Hamilton Mourão

manteve postura um pouco menos ideológica e mais pragmática em relação à China, bem como outros atores internos que, no entanto, não tiveram força para frear a xenofobia do presidente e de seu séquito.

Nessa virada de posicionamento, muito foi perdido no que diz respeito à construção de confiança. Em 2021, os dois países reafirmaram a disponibilidade de cooperação para inovação e tecnologia no setor agrícola (CENTEV-UFV, 2021; XINHUA, 2021), porém, em dezembro de 2021, o Plano Decenal de Cooperação Brasil-China e o Plano de Ação Conjunta venceram e, até o momento da escrita deste artigo,¹ não haviam sido renovados, dificultando o delineamento das diretrizes das relações bilaterais a longo prazo. Uma falha grave da política externa bolsonarista, que esgrime vitupérios contra inimigos imaginários enquanto descuida de interesses nacionais concretos.

HÁ ALTERNATIVAS?

Estudiosos apontam que há novos paradigmas tecnológicos de produção no cenário internacional, a chamada Revolução 4.0. Para o Brasil, são necessárias reformas nos sistemas de financiamento e inovação a fim de diminuir tanto a vulnerabilidade externa quanto as fragilidades produtiva, tecnológica e industrial, tornando-o mais competitivo e procurando atender, simultaneamente, às necessidades sociais e ambientais.

Notadamente, o Brasil apresenta problema crônico de desenvolvimento no que se refere a questões tecnológicas, industriais e de infraestrutura. Nossa abertura econômica, sobretudo durante os anos 1990, não priorizou a autonomia no desenvolvimento econômico, entregando ao capital privado estrangeiro setores fundamentais. O Estado foi colocado de lado e oportunidades foram perdidas.

Esse quadro se difere da condução econômica da China, na qual o Estado tomou a frente e promoveu uma abertura com condições que garantiram o

desenvolvimento autônomo do país e a liderança nacional nos setores estratégicos, dando as bases para o que o país é hoje.

Como discutido, a política externa brasileira, entre 2003 e 2016, agiu de forma a fortalecer a imagem internacional do país, estabelecer laços de cooperação Sul-Sul e buscar na China uma parceria estratégica. Ou seja, ainda que com desequilíbrios importantes, houve análise do cenário internacional e planejamento para superar alguns dos desafios.

O governo Bolsonaro aprofundou descaminhos iniciados no período do governo Temer (2016-2018) e afetou muito negativamente a imagem internacional, a economia e a sociedade brasileira. Falta de visão de longo prazo parece ser o mote do alto escalão do governo — colocar os interesses privados de uma família acima dos interesses nacionais também. As relações com a China, que antes prosperavam e avançavam, contribuindo com objetivos de desenvolvimento, foram enfraquecidas.

O Brasil pós-Bolsonaro deve retomar o protagonismo internacional e abandonar o alinhamento automático baseado em ideologias que não favorecem o país. Reafirmar laços de solidariedade e cooperação bilateral, regional e multilateral, deve ser a prioridade do aguardado novo governo. Planejamento de longo prazo e investimento em setores estratégicos devem estar presentes nos acordos de cooperação.

É necessário investimento em pesquisa e desenvolvimento de novos paradigmas tecnológicos, o que não significa abandono completo do setor primário, visto que representa parcela importante de nosso Produto Interno Bruto (PIB). O que se propõe é a diversificação da pauta exportadora e dos setores chave da economia, de modo a diminuir a dependência externa. No que diz respeito à China, os laços devem ser retomados e fortalecidos, aproveitando os investimentos chineses. Porém, a abertura ao capital chinês não pode ser sem contrapartidas: o Brasil deve se espelhar no próprio caso da China e condicionar a entrada chinesa à transferência de tecnologia e *know-how* em setores para além da agricultura. Não se trata de barrar a entrada chinesa, mas de aproveitar as oportunidades oferecidas pelo país que está na vanguarda do desenvolvimento tecnológico.

REFERÊNCIAS

- BORGHI, R. *Growth Trajectories in The Globalisation Era: A Macrosectoral Analysis of China and Brazil*. Tese (PhD) – Cambridge: University of Cambridge, 2015.
- CHINA e Brasil reforçam cooperação em inovação na CBIW 2021. *XINHUA*, 19 ago. 2021. Disponível em: http://portuguese.xinhuanet.com/2021-08/19/c_1310136090.htm. Acesso em: fev. 2022.
- COLETTA, R. Brasil e China arrastam negociações e não renovam compromissos de parceria. *Folha de S.Paulo*, 22 jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/01/brasil-e-china-arrastam-negociacoes-e-nao-renovam-compromissos-de-parceria.shtml>. Acesso em: fev. 2022.
- COOPERAÇÃO China-Brasil: como o TecnoPARQ está contribuindo para as ações entre Ministério da Ciência e Tecnologia da China e Embaixada do Brasil em Pequim. *CEN-TEV-UFV* (Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa – Universidade Federal de Viçosa), 30 out. 2021. Disponível em: <http://www.centev.ufv.br/b/noticia/cooperacao-china-brasil-como-o-tecnoparq-esta-contribuindo-para-as-acoes-entre-ministerio-da-ciencia-e-tecnologia-da-china-e-embaixada-do-brasil-em-pequim>. Acesso em: fev. 2022.
- CUNHA, A.; LELIS, M.; FLIGENSPAN, F. Desindustrialização e comércio exterior: evidências recentes para o Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 3 (132), 2013, pp. 463-485. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/8YLdrZP3KDDDDQhfB6kJVF3g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: fev. 2022.
- GABRIEL, J.; PIRES, D.; CARVALHO, C. Brazilian Engagement to Asia and the Belt and Road Initiative in 2017: Less Politics, More Trade and Investments. *Estudos Internacionais*, v. 6, n. 1, 2018, pp. 26-43. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/17012/13538>. Acesso em: fev. 2022.
- HIRATUKA, C. Changes in the Chinese Development Strategy After the Global Crisis and Its Impacts in Latin America. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 22, n. 1, 2018, pp. 1-25. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/198055272214>. Acesso em: fev. 2022.
- JAGUARIBE, A. Brasil e China: Novos desafios e dinâmicas de cooperação em Ciência e Tecnologia. LIMA, S. (org.). *Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas – análises e documentos*. Brasília: FUNAG, 2016. pp. 103-124. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-202-brasil_e_china_40_anos_de_relacoes_diplomaticas_analises_e_documentos. Acesso em: fev. 2022.
- LIMA, J. Perspectivas das relações sino-brasileiras após a visita do presidente Xi Jinping. In: LIMA, S. (org.). *Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas – análises e documentos*. Brasília: FUNAG, 2016. pp. 21-34. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-202-brasil_e_china_40_anos_de_relacoes_diplomaticas_analises_e_documentos. Acesso em: fev. 2022.
- MEDEIROS, C.; CINTRA, M. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 1(138), 2015, pp. 28-42. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/DxWvvnvThGXqWvN8FBkgVXqK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: fev. 2022.

POR UM PROJETO ESTRATÉGICO PARA AS RELAÇÕES BRASIL-CHINA

POR MARIANA DAVI FERREIRA

MARIANA DAVI FERREIRA é cientista social e internacionalista. Doutoranda em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), foi co-organizadora do ciclo “Diplomacia de Base: o internacionalismo dos movimentos sociais”, produzido pelo Instituto.

Qual é o futuro das relações entre o Brasil e a China? Como a crescente aproximação econômica entre os dois países afeta a vida de brasileiros e brasileiras? Essas perguntas podem surgir em diferentes esferas da sociedade: de um leitor de jornal, agora acostumado a ver notícias sobre as relações sino-brasileiras; de um acadêmico, preocupado com os rumos das relações internacionais; ou de um diplomata, necessitando se inserir melhor nos meandros da política internacional.

As relações diplomáticas entre Brasil e China se constituíram formalmente em 1974, durante a ditadura militar. No período pós-redemocratização, em 1993, os países estabeleceram “parceria estratégica” que, a meu ver, não chegou a tomar efetivamente esse caráter. Na história recente, os governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) aprofundaram os entendimentos e acordos sino-brasileiros. Esse processo foi influenciado pelo *boom* das commodities, quando o crescimento acelerado da China resultou em aumento da demanda pela importação de bens primários do Brasil e de toda a América Latina. Nesse período, além da parceria comercial, as relações políticas foram fortalecidas entre os dois países.

Esse incremento nos fluxos de comércio com a China durante os governos petistas veio acompanhado de contradições que permeiam as relações bilaterais até hoje — particularmente o aprofundamento da especialização da pauta exportadora. Por um lado, esse movimento contribuiu para o aumento da entrada de divisas, o que possibilitou acúmulo de reservas fundamental para o Brasil. Por outro, tornou nossa economia mais sensível às variações da demanda chinesa

e aos preços internacionais de commodities, produtos de baixo valor agregado, reforçando o perfil primário-exportador histórico da economia brasileira.

O comércio com a China é responsável por nossa especialização produtiva? As relações com o Estado chinês aprofundaram o processo de desindustrialização do Brasil? Como podemos atuar para qualificar nossos intercâmbios comerciais?

O aumento do comércio, mesmo marcado por essa contradição, contribuiu para a construção de relações diplomáticas bilaterais em outras esferas, como na área de investimentos: patrocinado por estímulos estatais, o Brasil recebeu importantes aportes em áreas como energia, minérios, agronegócio e infraestrutura especialmente a partir do final dos anos 2000, em decorrência da forte expansão das empresas chinesas pelo globo.

No plano da cooperação política, destaca-se a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), em 2004, durante a visita de Lula à China; a formação da Comissão Empresarial Brasil-China, no mesmo ano; e o Plano de Ação Conjunta Brasil-China, assinado em 2010. Além disso, as relações Brasil-China contribuíram para o fortalecimento das relações sino-latino-americanas (Cúpula CELAC-China) e para o desenvolvimento de instituições multilaterais do Sul Global — como a articulação do G20, a construção do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD, vinculado aos BRICS) e do acordo de compartilhamento de reservas.

Esses movimentos se alinharam à atuação ativa da política externa brasileira, com centralidade nas relações com países do Sul Global. Corroboro a análise de que a relação entre Brasil e China, na conjuntura dos governos petistas, contribuiu para uma postura de *subordinação conflitiva* do Brasil em relação ao imperialismo dos Estados Unidos. O que se quer dizer com isso? Que o Brasil não rompeu ou enfrentou o imperialismo nesse período, mas ao adensar as relações com a China e com outros países do Sul Global, o Estado brasileiro se posicionou de maneira conflitiva no que tange aos interesses dos Estados Unidos.

Nos governos posteriores, as relações sino-brasileiras continuaram estratégicas para o Brasil, principalmente do ponto de vista comercial. Entretanto,

em função da crise política que resultou no golpe contra a presidenta Dilma Rousseff, o governo interino de Michel Temer representou o aprofundamento da agenda neoliberal de dependência e precarização.

Para a diplomacia, Temer indicou José Serra, que ao assumir a pasta, defendeu no discurso de posse a “desideologização” da política externa, a renovação do Mercosul (com o fortalecimento do livre-comércio) e a reaproximação com os parceiros mais ricos do Atlântico Norte. Sobre as relações sino-brasileiras, Serra defendeu, na nona diretriz do referido discurso, o aprofundamento das relações com a China, porém, fez críticas aos governos petistas ao destacar que a relação com o Estado chinês não poderia ter “finalidades publicitárias” nem ser construída em oposição a outras parcerias, como a relação com os Estados Unidos.

Durante o governo Temer, a dimensão política das relações diplomáticas com a China foi secundarizada quando comparada ao período anterior. Iniciativas como a COSBAN foram esvaziadas, bem como os mecanismos dos BRICS. O Estado brasileiro passou a focar as relações comerciais, buscando atrair investimentos chineses por meio de concessões e de privatizações, como se viu na participação da China nos leilões do Pré-Sal.¹ Nesse ínterim, o Brasil se tornou o principal destino de investimentos chineses entre os países sul-americanos.

No governo Bolsonaro, as relações sino-brasileiras continuam prioritárias no campo econômico, mas passam por muitos desgastes no ponto de vista político. Durante as eleições de 2018, Bolsonaro disse que a China comprava o Brasil; um ano depois, entretanto, o presidente visitou o país asiático em busca da potencialização de parcerias comerciais e de investimentos nas concessões e privatizações previstas (aeroportos, venda de empresas estatais, entre outros), como fez Temer.

E as contradições não param por aí. Por um lado, o agronegócio e outras frações da burguesia brasileira pressionam o governo Bolsonaro para o aprofundamento

1 Em novembro de 2016, Michel Temer sancionou a Lei 13 365/2016, que revogou a exclusividade da Petrobras sobre as operações de exploração do Pré-Sal, abrindo o mercado para operadores estrangeiros. Os leilões posteriores tiveram boa participação de empresas chinesas.

das relações comerciais sino-brasileiras, fundamentais para os exportadores de commodities. Por outro, ao estabelecer uma relação de subordinação passiva explícita² ao imperialismo estadunidense, o Brasil assumiu posição controversa no complexo tabuleiro de xadrez das disputas entre Estados Unidos e China.

Soma-se a esse cenário as declarações xenofóbicas de membros do governo que resultaram em tensões, notadamente durante a pandemia. Em março de 2020, o deputado Eduardo Bolsonaro escreveu no Twitter que a culpa da pandemia era da China — uma nítida declaração de xenofobia e preconceito com o povo chinês. Em resposta, o embaixador chinês exigiu retratação do Brasil. Na ocasião, o ex-chanceler Ernesto Araújo (2019-2021) saiu em defesa do filho do presidente, piorando a crise diplomática. O ministro reforçou a retórica de que o vírus fora um instrumento do “comunismo chinês” para disputar a hegemonia com os EUA, nomeando-o de “comunavírus” no perfil de Twitter dele. A cereja do bolo foi a declaração de Bolsonaro de que o governo brasileiro não obteria a CoronaVac por se tratar de uma vacina chinesa, cuja procedência não transmitia segurança para a população brasileira. Esses fatos agravaram os atrasos da exportação de insumos farmacêuticos chineses para o Brasil, que aqui seriam usados para a produção da vacina e contribuiriam para milhares de mortes que talvez pudessem ter sido evitadas.

Tais posturas do governo Bolsonaro dificultam a construção de uma parceria estratégica entre o Brasil e a China em bases multidimensionais, não apenas limitada ao comércio.

PARA ONDE AS RELAÇÕES BRASIL-CHINA PODEM NOS LEVAR?

No Programa Renascença, projeto construído no âmbito do Instituto Diplomacia para Democracia a partir de 2020, a diversificação de parcerias é apontada como um dos objetivos principais da renovada política externa brasileira. É imperioso

2 Termo utilizado por Berringer para caracterizar a relação do Brasil com os EUA no governo Bolsonaro.

estabelecer relações equilibradas com todas as nações, inclusive Estados Unidos e China. Quanto ao segundo, o Brasil precisa pensar em termos estratégicos que tenham como norte a construção de um projeto mais amplo de desenvolvimento nacional. Para tal, é preciso envolver o Itamaraty em conjunto com outros atores do governo, além do setor privado, da academia e de movimentos sociais, para a reflexão e a formulação de propostas sobre como as relações sino-brasileiras podem ser exploradas de forma a subsidiar esse projeto de desenvolvimento nacional.

O ex-chanceler Celso Amorim (2003-2011), em entrevista à *Reuters*, disse que “não se pode deixar de reconhecer que a China é a economia que mais cresce e será a maior economia do mundo até o final da década. Não há como ignorar isso”. É preciso entender o mundo em que o Brasil se insere para potencializar um projeto autônomo e soberano, mas cabe ao Estado brasileiro alinhar os objetivos do próprio povo na construção desse projeto e construir capacidade diplomática de articulação com a China, apresentando objetivos específicos que possam ter convergência com os intuítos da inserção chinesa na América do Sul.

A proposição de um projeto estratégico para as relações Brasil-China não visa apenas beneficiar o Estado brasileiro como *player* nas relações internacionais. O fortalecimento estratégico dessa parceria deve contribuir para a melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro.

Os pontos a seguir indicados são propostas que precisam ser amplamente debatidas.

- **Para avançarmos estrategicamente nas relações sino-brasileiras, é central termos profissionais e pesquisadores com expertise sobre o Estado parceiro.** O Itamaraty, o Ministério da Educação e o Ministério de Ciência e Tecnologia devem investir em programas e bolsas para a formação desses profissionais, incentivando pesquisas sobre as potencialidades e os limites da relação Brasil-China, intercâmbios de estudantes entre universidades chinesas e brasileiras, além de cursos de mandarim e de cátedras especializadas no tema nas universidades públicas brasileiras.

- Focar as relações com a China para construir a possibilidade de o país, além de importar alimentos e minerais, apoiar **a qualificação produtiva e tecnológica da economia brasileira**. Proposta já apontada pelo Programa Renascença, é necessário que o Brasil apresente um plano de **fortalecimento da parceria científico-tecnológica**, com pesquisas entre os países nas universidades, programas de transferência de tecnologia etc. O Brasil precisa avançar na construção de tecnologia e na formação de profissionais qualificados para a atuação na indústria de processamento de commodities.
- **Fortalecer o Fórum Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e o Novo Banco de Desenvolvimento.**
- **Retomar a capacidade diplomática do Estado brasileiro na construção da integração regional e na coordenação das relações sino-latino-americanas**, buscando investimentos para fortalecer a infraestrutura na América Latina e contribuindo com o fortalecimento da integração produtiva na região.
- **Construir mecanismos de contrapartida à exportação de commodities brasileiras para a China.** Já que o mercado chinês é o maior consumidor das commodities brasileiras, o que induz à especialização produtiva da nossa economia, o Estado brasileiro deve apresentar um projeto de contrapartida para captação de investimentos chineses voltados à agricultura camponesa e à compra de produtos oriundos desse tipo de produção. Para construção do projeto, é essencial um processo de escuta de associações de trabalhadores da agricultura familiar e camponesa, além de movimentos sociais do campo, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e o Movimento das Mulheres Camponesas (MMC).
- **Construir um projeto para inserção do Brasil e dos demais países da América Latina na Iniciativa Cinturão e Rota da Seda chinesa** com o objetivo específico de atrair investimentos em infraestrutura, que

contribuirão para aumentar a velocidade da circulação de mercadorias para os mercados interno, regional e externo.

- **Fortalecer o diálogo empresarial Brasil-China** inserindo interlocuções com amplos setores da sociedade civil que sofrem consequências das relações comerciais e de investimentos chineses no Brasil, ou seja, representações de trabalhadores e comunidades que têm demandas sobre a atuação chinesa.
- **Fortalecimento de canais que potencializem a paradiplomacia**, isto é, as relações diplomáticas entre estados e cidades brasileiras com a China. No período da pandemia, essas relações aumentaram, como demonstra a cooperação na área da saúde entre o estado de São Paulo e a China.
- **Envolver a sociedade civil na construção desse projeto estratégico, inserindo as demandas dos setores que a representam por meio de um Conselho Nacional de Política Externa**, de caráter consultivo, que estimule a democratização da política externa brasileira, aproximando-se de acadêmicos, movimentos sociais e outros atores da sociedade.
- **Aprendizado institucional** com a economia política e as relações federativas chinesas. Aproveitamento das relações bilaterais para estudos e reflexões com foco no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- BECARD, D.; LUZ, A. Presença da China na América Latina: contribuições para o desenvolvimento da região. *In: 7º ENCONTRO DA ABCP*, Recife, 2010.
- BERRINGER, T.; BELASQUES, B. As relações Brasil-China nos governos Lula e Dilma: burguesia interna e subordinação conflitiva. *Carta Internacional*, [S. l.], v. 15, n. 3, 2020. DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.1078. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1078>. Acesso em: jun. 2022.
- DISCURSO do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016. *Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, DF, 18 maio 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-jo

- se-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016. Acesso em: jun. 2022.
- FERREIRA, M.; FORLINI, L.; BELASQUES, B. *A cadeia produtiva da soja nas relações sino-brasileiras: da ascensão à crise do neodesenvolvimentismo*. Prelo, 2022.
- MORTATTI, C.; MIRANDA, S.; BACCHI, M. R. P. Determinantes do comércio Brasil-China de commodities e produtos industriais: uma aplicação VECM. *Econ. Apl.*, Ribeirão Preto, v. 15, n. 2, 2011.
- OLIVEIRA, G. A resistência à apropriação chinesa de terras no Brasil desde 2008: lições e alternativas agroecológicas. *Revista Ideias*, v. 9, n. 2, pp. 99-132, 2018.
- OLIVEIRA, H. A. Brasil e China: uma parceria predatória ou cooperativa?. *Revista Tempo do Mundo*. v. 2, n. 1, 2016.
- RIBEIRO, V. L. A expansão chinesa recente e novas determinações do imperialismo no século XXI. *Est. Internacionais*, Belo Horizonte, v. 5, n.1, 2017.
- SENRA, R. Um ano após reclamar que China “compraria o Brasil”, Bolsonaro quer vender estatais e commodities em visita a Xi Jinping. *BBC*, Pequim, 23 out. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50161509>. Acesso em: jun. 2022.

INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO CENÁRIO PÓS-BOLSONARO

POR PRISCILLA MENDES

PRISCILLA MENDES é doutoranda e mestra em estudos estratégicos da defesa e da segurança pelo programa de pós-graduação em estudos estratégicos da defesa e da segurança (PPGEST) e graduada em história pelo antigo Instituto de Ciências Humanas e Filosofia (ICHF), ambos na Universidade Federal Fluminense (UFF). Organizou e mediou os debates “Avanços e recuos da integração sul-americana durante o governo Bolsonaro” e “Ascensão da extrema direita internacional e democracia”, no âmbito do ciclo de debates do Programa Renascença, idealizado pelo Instituto Diplomacia para Democracia.

BREVE HISTÓRICO DOS BLOCOS SUL-AMERICANOS

Este ensaio dedica-se a uma tarefa difícil: traçar um cenário propositivo que vise à construção de uma política externa pós-Bolsonaro e à retomada da importância que o contexto sul-americano teve para o Brasil, pelo menos desde a década de 1990. Para isso, reúne as principais propostas presentes nas falas dos participantes do ciclo de debates organizado no âmbito do Programa Renascença, com relação à integração sul-americana.¹

Se, até o início da década de 1990, havia consenso quanto à importância dos blocos como principais referentes da reorganização da política e da economia mundiais, hoje tudo mudou. Estamos num momento em que a integração sul-americana parece ocupar lugar secundário na agenda de política externa brasileira, com o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) completamente desengajados e desacreditados. O que mais surpreende nisso é que a própria iniciativa para que a América do Sul não fosse apenas uma expressão geográfica, mas uma identidade política supranacional, foi do Brasil em consonância com a Argentina.

Do governo Figueiredo (1979-1985) até o governo Lula (2003-2010), a rivalidade entre Brasil e Argentina foi paulatinamente suplantada, até que se criasse uma

1 Dos mais de cinquenta eventos organizados, quatro abordaram tal temática de maneira mais detida, a saber: “A integração sul-americana durante o governo Bolsonaro”, mediado pela autora; “Política externa da nova direita e projeto de desintegração da América Latina”, mediado por Amanda Harumy (Universidade de São Paulo); “Os limites e desafios da integração sul-americana”, por Maurício Kenyatta (Universidade de Brasília); e “Integração e fragmentação regional na América Latina”, por Rafael Abrão (Universidade Federal do ABC).

comunidade psicológica não belicista na região, o que significa que a aproximação entre as duas nações é tão grande que uma guerra rivalizando os dois países seria inimaginável.

No alvorecer da redemocratização, o governo Sarney (1985-1989), no Brasil, e Alfonsín (1983-1989), na Argentina, dotados do chamado “espírito de Foz do Iguaçu”, sedimentaram o caminho para a integração no subcontinente. Já os respectivos governos Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999), apesar de certas divergências, marcaram a aproximação entre as duas nações em bases democráticas de fato. O governo Itamar Franco (1992-1994) intensificou o discurso integrador por meio da Iniciativa Amazônica e da proposição, ainda que malograda, da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA), que combinaria Mercosul, Pacto Andino e o Chile. No mesmo sentido, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) priorizou a identidade sul-americana, que se tornara a alternativa integradora possível num contexto em que o México tinha aderido ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, no acrônimo em inglês), organizando a primeira cúpula dos presidentes sul-americanos, em 2000, quando se lançou a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana. E, por fim, o governo Lula (2003-2010) deu continuidade e aprofundou iniciativas catapultadas pelo antecessor, incluindo a mais original e ousada delas: a fundação da Unasul.

No entanto, as ideias oscilaram, ao longo do tempo, entre enxergar a integração ora como essencial, ora como meramente instrumental. Se, na década de 1990, prevalecia a visão de atores que a valorizavam, hoje parece consensual entre as elites nacionais que o fortalecimento dos blocos regionais não seria peça fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico do país. Como o atual cenário não convida ao otimismo, o esforço de traçar propostas de superação requer diligência e que se saia do lugar-comum, o que procuramos fazer nos debates do Programa Renascença.

PROPOSTAS PARA REVITALIZAR A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Entre as proposições debatidas pelos convidados para revitalizar a integração no subcontinente, destacam-se:

- 1) Considerar o papel da América do Sul no atual cenário de disputas por supremacia e rearranjo de poder, que leva em conta a ascensão chinesa. Nesse contexto, as forças favoráveis à integração e à cooperação internacional liberal enfraqueceram-se, dada a intensa polarização nos países da região e às mudanças políticas nos Estados Unidos do governo Trump (2017-2021). Caberia aos formuladores de política externa do país elaborar ações externas que conseguissem tirar o maior proveito possível desse ambiente.
- 2) Refletir sobre o nível de interdependência entre as nações no nosso entorno regional — laços econômicos, biomas compartilhados, associação de capitais — e sobre o quanto esse vínculo promove uma demanda por governança regional.
- 3) Considerar até que ponto os graus de convergência política em torno do quadro global e regional permitem maior diálogo e concertação entre as nações sul-americanas, principalmente num momento em que tornaram a se eleger nessas regiões governos progressistas.
- 4) Estimular a vontade política de empreender ações coletivas com vista à gestão da condição de interdependência assentada em distintos âmbitos, já que nenhum país da região parece estar disposto e se engajar e aprofundar os blocos já existentes.
- 5) Mudar o governo, já que a mudança de chanceler não parece ter influenciado na importância dada à integração e correspondeu mais a pressões internacionais do que por uma guinada na política externa brasileira que vinha sendo empreendida até então. As crises no Mercosul e na Unasul marcaram um momento em que o Brasil se esquivou de compromissos com estes blocos e acenou para um alinhamento acrítico com relação aos Estados Unidos. Os grupos de interesse envolvidos no atual governo não se interessam na região e

buscam mais comércio para fora dela e, além disso, os países vizinhos sequer têm interesse em se aproximar do Brasil de Bolsonaro.

- 6) Discutir, uma vez revalorizada a integração, o compartilhamento de soberania, tão caro ao contexto europeu, porém tão evitado no subcontinente.
- 7) Promover organismos mais ágeis de processo decisório — para que não se repita, por exemplo, a dificuldade de escolher um secretário, como se deu na Unasul — e com fórmulas adequadas para que se mantenham vivos, mesmo em situações de dissenso político, quando os membros considerariam que os custos de sair seriam maiores do que os de ficar, como ocorre no Mercosul.
- 8) Maior discussão sobre a temática internacional nas eleições presidenciais de 2022. É patente entre os pesquisadores o fato de que apenas o programa político petista citava a Unasul positivamente, enquanto os demais, quando a citavam, abordavam a necessidade de sua reavaliação.
- 9) Reavaliar o Prosul como foro de discussão multilateral, já que se expressa apenas como um facilitador de discussões bilaterais e carece de institucionalidade, apesar de mimetizar a questão temática, como na Unasul. A precariedade do Prosul ficou patente, se analisarmos seu papel pouco relevante no contexto de pandemia. O Prosul também teria sido criado a partir da percepção de que a Unasul seria demasiadamente ideológica e afeita à Venezuela. Criar um novo mecanismo em substituição à Unasul corresponderia, assim, ao anseio de excluir tal nação de um foro de debate regional. Ademais, falta diálogo entre os países do Prosul, principalmente diante do desinteresse do atual presidente brasileiro, que sequer comparece às reuniões em formato virtual que têm ocorrido no âmbito deste organismo.
- 10) Refletir sobre a situação venezuelana de maneira pragmática, utilizando mecanismos de resolução de controvérsias já existentes e atuando de forma menos persecutória e mais colaborativa.
- 11) Reconstruir a comunidade epistêmica que atuava de maneira a apoiar a integração regional, uma vez que assistimos ao desmonte do setor de pesquisa nas universidades brasileiras.

- 12) Reaproximar-se da Argentina, uma vez que a integração sul-americana decorreu da aliança binacional entre ambos.
- 13) Focar em questões de ordem técnica, como saúde e meio ambiente, o que teria sido de muita valia no contexto da pandemia e das queimadas na Amazônia.
- 14) Superar o quadro de desintegração econômica, com vistas à formação de cadeias produtivas a fim de promover o aumento do comércio intrarregional; e lidar com a situação de reprimarização das economias da região, que se tornaram cada vez menos complementares e mais competitivas entre si.
- 15) Resgatar o acúmulo histórico da ala nacionalista do Itamaraty, a fim de que, mesmo diante de dissensos de caráter político-ideológico entre as nações da região, certos valores sejam mantidos como pilares a serem contemplados pela política externa brasileira.

O FUTURO DA INTEGRAÇÃO

O ano de 2021 deixou ainda mais evidente a crise na integração sul-americana. No dia 26 de março, a assinatura do Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercosul, completou trinta anos, mas a celebração pouco repercutiu na mídia tradicional e nas redes sociais. Devido à pandemia do coronavírus, o evento consistiu numa reunião virtual entre os presidentes dos países-membros, transmitida ao vivo direto da Argentina. O encontro foi melancólico e marcado por divergências. Jair Bolsonaro retirou-se no meio do evento, e o presidente da Argentina, Alberto Fernández (2019-2023), e o do Uruguai, Luis Alberto Lacalle Pou (2020-2025), trocaram farpas quanto ao futuro do bloco. Enquanto o primeiro defendeu a manutenção da tarifa externa comum (TEC),² o último

2 A TEC é um conjunto de tarifas cobrado sobre a importação de produtos e serviços de empresas dos países-membros do Mercosul, com o objetivo de estimular a competitividade entre os países do bloco. São onze níveis de alíquotas que variam de 0% a 20%, quanto maior for o valor agregado do bem.

reclamou do peso do bloco e advogou por sua flexibilização, o que se alinha com a atual visão brasileira sobre o tema.

Tal rusga permite observar que o cenário atual nada lembra a aura de otimismo com que o Mercosul foi criado. O bloco é considerado um fardo por parte dos presidentes das nações-membro. Porém, mesmo diante de dificuldades, os preceitos que o fundaram — defesa da democracia, integração econômica e social e bem-estar da população — permanecem. Cabe aos diversos setores da sociedade discutirem qual a melhor maneira de preservar o Mercosul, atualizando-o onde necessário. É possível que 2022 traga surpresas nesse sentido, por ser ano de eleições presidenciais no Brasil e na Colômbia. Caso os resultados estejam alinhados ao retorno da onda de governos progressistas na região, é de se esperar que a integração regional retome sua importância tradicional.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. Fim da Unasul é a submissão aos interesses de Washington. *Carta Capital*, 26 abr. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/fim-da-unasul-e-a-submissao-aos-interesses-de-washington/>. Acesso em: jun. 2022.
- FUCILLE, A. O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL: Um novo modelo de defesa sub-regional? *VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política – Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, jul. 2015. Disponível em: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Full-Paper-ALACIP-Fucille.pdf>. Acesso em: jun. 2022.
- GAVIÃO, L.; SARAIVA, M. Relações comerciais União Europeia-Mercosul: Um breve histórico. *In: O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020, pp. 91-108. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil+-+Europa.pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767>. Acesso em: jun. 2022.
- JAEGGER, B. Crise e colapso da Unasul: O desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. *Revista Conjuntura Austral*, v. 10, n. 49, Porto Alegre, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/88358/52481>. Acesso em: jun. 2022.
- SARAIVA, M.; SILVA, Á. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, dez. 2019, pp. 117-137. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n64/n64a08.pdf>. Acesso em: jun. 2022.

INTEGRAÇÃO, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: REFLEXÕES SOBRE OS 30 ANOS DO MERCOSUL E SEUS DESAFIOS

POR PEDRO SILVA BARROS, AMANDA HARUMY E LEANDRO CORRÊA

PEDRO SILVA BARROS é economista, doutor em integração da América Latina (PROLAM-USP), pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Foi diretor de assuntos econômicos da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

AMANDA HARUMY é bacharel em relações internacionais pela Edcola de Política, Economia e Negócios da UNIFESP. Mestre e doutoranda no Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (USP). Professora da Fundação Santo André e diretora do Instituto Diplomacia para Democracia.

LEANDRO CORRÊA é bacharel em relações internacionais pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Mestrando no Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (USP).

O mais importante mecanismo de integração regional da América do Sul, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), foi instituído em 1991 sob a justificativa de que a ampliação dos mercados dos países sul-americanos constitui condição fundamental para o desenvolvimento econômico com justiça social. Após três décadas da existência do bloco, é possível balizar quais foram os ganhos e os atuais desafios dessa empreitada.

O bloco provocou mudança significativa nas relações entre Brasil, Argentina e outros países vizinhos, ao passo que as trocas comerciais intrarregionais cresceram, impactando positivamente as economias domésticas. Contudo, especialmente nos últimos cinco anos, em função do distanciamento político entre os países e do baixo nível de interdependência das cadeias produtivas na região, os números dessa integração se tornaram menos expressivos.

O comércio intrarregional se intensificou com a consolidação do bloco. No caso do Brasil, a maior economia do Mercosul, as exportações regionais passaram a responder por 18% das vendas totais ao exterior. Entretanto, nos últimos cinco anos, esse valor caiu progressivamente para 15%, depois para 12% e, em 2020, chegou a menos de 10%, com parcial recuperação em 2021.

Em comparação, a União Europeia realiza aproximadamente dois terços do comércio dentro da própria região, enquanto no leste da Ásia o comércio intrarregional alcança metade do comércio total. Nesse paralelo, as trocas comerciais entre os países do Mercosul são de baixa intensidade.

sua importância, está relacionada à inegável evolução no nível de trocas comerciais entre os países vizinhos, comparando o antes e o depois do bloco. Isto é, o bloco foi efetivo à medida que aumentaram as trocas entre os Estados-parte, sobretudo porque cerca de 85% das exportações brasileiras para a América do Sul têm sido de bens industrializados. Desta forma, portanto, a integração regional propiciou um comércio capaz de impulsionar cadeias produtivas mais extensas e dinâmicas do que as de produtos primários. Nosso comércio inter-regional tem mais tecnologia, valor agregado, geram mais e melhores empregos nos países da região e são mais acessíveis às pequenas e médias empresas.

Nos últimos anos, duas características concomitantes têm marcado a integração regional sul-americana:

- 1) a fragmentação política da região, resultado da reorientação da política externa de diversos países, sendo fortemente influenciada pela política externa brasileira; e
- 2) a decrescente interdependência econômica, consequência da desindustrialização e da falta de planejamento nos setores produtivos de forma mais abrangente.

Esse diagnóstico é fundamental para o planejamento tanto da reconstrução das políticas públicas regionais como para a formulação de planos de governos em cada um dos países sul-americanos.

O PROTAGONISMO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DIANTE DA FRAGMENTAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL

A criação do Mercosul na década de 1990 fez parte da nova dinâmica multipolar do Sistema Internacional, na qual os países passaram a fortalecer as economias em torno de blocos regionais. A evolução do bloco sul-americano seguiu a toada mundial do regionalismo e, até 1998, as taxas de comércio cresceram o suficiente para garantir sua estabilidade.

Entre 1998 e 2003, entretanto, houve um período de crise no bloco, e as premissas exclusivamente comerciais pareceram obsoletas frente às novas demandas políticas. Depois de alguns anos de queda no comércio e crise, o Mercosul voltou a ganhar corpo institucional durante o ciclo político de confluência de governos progressistas que ascenderam na região nos anos 2000. Eminentemente integracionista, a política externa comum destes governos conduziu o processo de integração visando diminuir assimetrias regionais, bem como buscou integrar dimensões até então negligenciadas, como a social e a cultural. Foi neste período que o processo de integração atingiu o seu auge.

Após este período de alta na integração mercosulina, principalmente a partir de 2015, iniciou-se um novo momento de dificuldade para o bloco que tem perdurado e se agravado até o presente momento. A política regional foi estremecida por uma série de distensões políticas domésticas e internacionais. Os processos sociais e eleitorais, que representaram o refluxo da centro-esquerda e avanço da direita, causaram a reorientação da política externa desses países, com menor preocupação regional e negação de parte significativa da institucionalidade da integração construída nas décadas de 1990 e 2000. Nesse contexto, o multilateralismo perdeu força e as propostas de integração desprovidas de burocracia, orçamento e institucionalidade, como o Fórum Prosul, não entregaram resultados satisfatórios.

Foram determinantes para o declínio da integração omissão da política externa brasileira em temas regionais, abandonando a liderança da concertação sul-americana, e limitação das discussões dentro do Mercosul, que se concentraram em tentativas de flexibilizar a tarifa externa comum (TEC), um de seus instrumentos mais sólidos.

Por ser o maior país da América Latina e por sua vasta tradição diplomática, caberia ao Brasil liderar o processo de integração. A grande diferença para a integração da região entre hoje e anos atrás é que o Brasil estava ativamente engajado. É evidente como a ausência do Brasil na articulação da integração regional deixou vazios institucionais. Houve tentativas de ocupar o espaço deixado pelo

Brasil com a criação de mecanismos fracionados, com a participação de apenas parte dos países da região, como o Grupo de Lima e o Fórum para o Progresso e o Desenvolvimento da América do Sul (Prosul). Ambos fracassaram. A retomada da integração regional deve considerar a totalidade dos países de sua área correspondente, independentemente da orientação político-ideológica do governo de turno.

O Brasil deve levar em conta que é o país que mais perde com a desintegração, pois era também o país que mais ganhava com a cooperação com os vizinhos. Nos últimos 25 anos o superávit comercial acumulado pelo Brasil nas trocas com seus vizinhos superou os US\$ 150 bilhões. Apenas com a Venezuela foram mais de US\$ 40 bilhões acumulados.

Para que a retomada do protagonismo brasileiro aconteça, deve ser acompanhada por políticas de incentivo à integração, como aquelas promovidas pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), pelo Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) ou pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A liderança brasileira precisa ser acompanhada de políticas cooperativas com o objetivo de diminuir as assimetrias e possibilitar a integração das cadeias produtivas para, em última análise, garantir a governabilidade da integração.

A MISSÃO INDUSTRIALIZADORA DO MERCOSUL E A DIMINUIÇÃO DA INTERDEPENDÊNCIA ECONÔMICA

Apesar de o Brasil ter grande influência nos rumos da integração sul-americana, só a articulação com a Argentina dá sentido à existência do Mercosul. Brasil e Argentina são importantes economias da região e tiveram ciclos de convergência política que produziram efeitos positivos na dinâmica econômica e institucional da América do Sul.

Nos últimos três anos, as relações bilaterais do Brasil com a Argentina se encontram em seu pior momento desde a criação do Mercosul. A queda do

comércio entre os dois países, porém, não tem razões exclusivamente políticas. Ambos os países se têm desindustrializado, e este é um aspecto relevante para análise do desmonte do Mercosul. O bloco foi estruturado sob uma lógica econômica de desenvolvimento pautado em industrialização. Em sua criação, o valor atribuído ao comércio mais intensivo em produtos industrializados era reflexo da realidade do comércio exterior que a região vivia na origem do bloco.

A industrialização dos países da América do Sul historicamente se fundamentou no mercado interno, e a possibilidade de expansão dos mercados nacionais foi respaldada pelo modelo de substituição de importações e na integração regional. A ideia era que a expansão da industrialização por meio da integração regional garantiria escala e daria mais dinâmica às estruturas produtivas, maior renda nacional e mais empregos. A região, porém, não apresentou um esforço exportador como o asiático. No mercado global, a competitividade da América do Sul em produtos industrializados é muito baixa. Do que o Brasil exporta para os Estados Unidos, aproximadamente 50% são industrializados; para a União Europeia, 30%; e para China, que tem se transformado no principal destino das exportações dos países da América do Sul, apenas 3% são de produtos industrializados.

Os países sul-americanos têm nas trocas intrarregionais, isto é, naquelas em que as transações econômicas acontecem entre os países da região, a maior oportunidade de comercializar os bens industrializados. Na América do Sul, de 80 a 90% de todo o intercâmbio intrarregional é de produtos industrializados. Os ganhos com esse tipo de comércio se dão em cadeia: é um mercado mais acessível às pequenas e médias empresas por uma questão de escala de produção e logística, o que tem gerado muitos empregos, desenvolvimento tecnológico e mais integração estrutural e produtiva; em outras palavras, a cada dólar que o Brasil exporta para a Argentina, por exemplo, gera-se em média cinco vezes mais empregos do que as exportações de produtos primários que o Brasil faz para a China.

Entretanto, nos últimos anos, a participação do Brasil e da Argentina na balança de pagamentos de ambos os países têm caído. Nas importações mundiais

da Argentina, a participação do Brasil chegou a ser de 37%, e hoje é de 20%. Em 2020, por exemplo, apenas 4% de tudo que o Brasil exportou foi para a Argentina e isso representa um grande contraste com os 9% da década passada.

Outro problema com relação à desindustrialização é que a maior parte do comércio bilateral entre Brasil e Argentina foi formulada em algumas poucas cadeias produtivas. Isso fez com o que o comércio intrarregional se tornasse interdependente em número reduzido de indústrias. A indústria automobilística se tornou um dos pilares dessa integração, mas a partir do momento que entrou em crise, em ambos os países, demonstrou como essa relação de interdependência é frágil.

Pensando numa agenda futura, deve-se considerar que a estrutura inicial do Mercosul não tem sido capaz de dar conta das exportações de ambos os países, pois estão crescendo em setores nos quais não há integração produtiva. Isso tem ocorrido por exemplo na exportação de milho, soja e carne, que são produtos que não têm integração produtiva, apesar da participação do Brasil e da Argentina no mercado internacional de produtos agropecuários ser muito forte. Uma parte muito significativa do comércio internacional de soja, por exemplo, ou de carne, se refere às exportações do Brasil e da Argentina. Porém, a atuação internacional dos países nesses setores é completamente desarticulada.

O campo, ou o agronegócio, não tem uma agenda de integração regional. É necessário pensar em uma agenda para esse setor também, pois a participação dos industrializados na pauta de exportação do Brasil já foi muito significativa, mas hoje representa menos de 40%. Dessa forma, uma mudança intensiva no planejamento da integração regional deve ser considerada. Defender o Mercosul apenas como uma agenda industrial talvez seja insuficiente nos dias de hoje, ainda que seja necessário recuperar a industrialização de nossos países.

PARA CATALISAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As relações internacionais com os países vizinhos são de extrema relevância para o Brasil, ainda que tenham sido negligenciadas nos últimos anos. A integração

regional é capaz de dinamizar as estruturas produtivas nacionais, por meio da expansão de mercados e, em última análise, gerar mais postos de trabalho, educação, ciência e tecnologia. Além disso, organizações regionais são um meio de dar respostas comuns a problemas comuns, como foi o caso dos planos regionais formulados no âmbito da União Europeia e da União Africana para tratar dos efeitos sanitários, econômicos e sociais da pandemia de covid-19.

Na América do Sul, o país mais capaz de impulsionar o processo da integração regional é o Brasil. Em função das dimensões geográficas e de sua economia, o governo brasileiro deve ser protagonista dessa cooperação. Quando o país deu prioridade política ao Mercosul, à União de Nações Sul-Americanas (Unasul) ou em projetos de cooperação Sul-Sul, a integração regional avançou. Por outro lado, se o Brasil se omite, restam instituições de pouca efetividade, como o Prosul ou o Grupo de Lima e uma região mais vulnerável às ações das potências extrarregionais. O sucesso da integração regional depende, portanto, de uma política externa brasileira que priorize o desenvolvimento amplo e solidário da região.

REFERÊNCIAS

- COUTINHO, M.; HOFFMANN, A.; KFURI, R. Raio X da integração. *In: Estudos e Cenários*, OPSA, 2007.
- SANAHUJA, J. *Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”*. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. Anuário de La Integración regional de América Latina y el gran Caribe, n. 7, 2008.
- SEVERO, L. W. Integração da América do Sul: a liderança que o Brasil não exerce. *Revista Científica do Núcleo de Pesquisas Eleitorais e Políticas da Amazônia*. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, v. 3, n. 2, 2015.
- TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>. Acesso em: jul. 2022.

O REGIME DE (IN)SEGURANÇA SUL-AMERICANO: ENTRE A AUTONOMIA E O ALINHAMENTO INTERNACIONAL

POR MAURÍCIO KENYATTA

MAURÍCIO KENYATTA é professor voluntário e doutorando em política internacional pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Coordenador de GT (Grupos de Trabalho) e de eventos do GEPSI-UnB. Atualmente, pesquisa segurança fronteiriça europeia na Universidade de Gante na Bélgica.

Nos últimos anos, o Brasil se retirou da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seus conselhos, incluindo os de defesa e segurança, e abandonou a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), organização que vem ganhando maior relevância para a estabilidade regional. Esses acontecimentos demonstram a desconfiança do governo brasileiro com a região e os projetos políticos em torno dela, o que, por outro lado, também eleva a desconfiança dos vizinhos com o Brasil. Foram muitos os retrocessos na agenda de segurança e defesa na América do Sul, gerando desarticulação dos esforços para constituir um regime de segurança autônomo. Curiosamente, na última Política Nacional de Defesa (PND) do Brasil, de 2020, considerou-se pela primeira vez que crises em países vizinhos oferecem risco à segurança nacional.

A bandeira da segurança pública é central no discurso de Bolsonaro, mas, ao mesmo tempo, seu governo optou por se retirar de instituições regionais que seriam ideais para a discussão de problemas que extrapolam as fronteiras brasileiras, como a atuação de organizações criminosas como o Primeiro Comando da Capital (PCC), o acolhimento de migrantes e refugiados, e o tráfico de pessoas e de armas. Esse afastamento da política externa brasileira dos vizinhos sul-americanos foi acompanhado do alinhamento do Brasil com os Estados Unidos, com a opção por instituições e mecanismos mais favoráveis à potência do Norte Global, além da capitalização da violência e da insegurança em prol do discurso de grupos que apoiam Bolsonaro.

A análise da posição brasileira em relação às instituições de segurança e defesa regional em primeiro plano e às demais de integração regional em segundo plano é importante para entendermos a segurança brasileira tanto em dimensão doméstica quanto internacional e os riscos e oportunidades que temos à frente.

Em 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL foi criado para ser a principal instituição a gerir a integração em defesa na região. Em 2009, aprovou-se o primeiro Plano de Ação do CDS, no qual, umas das iniciativas foi a proposta argentina de criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), cujos objetivos eram assessorar e consultar os países-membros em assuntos de defesa, promover intercâmbio de informações, contribuir na articulação de posições conjuntas entre os Estados, elaborar medidas de confiança entre os Estados-membros e definir a metodologia comum em gastos de defesa no âmbito da organização.

Em 2015, a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) foi criada pelo CDS com o intuito de ser um centro de Altos Estudos para promover e construir consensos por meio do diálogo e da capacitação de civis e militares nas áreas de segurança e defesa regional ao nível político e estratégico. A ESUDE possuía formato descentralizado, envolvendo centros de pesquisa e universidades sul-americanas para fomentar o intercâmbio científico e contribuir para a confecção de um pensamento sul-americano em defesa e segurança, de modo que fosse um espaço de pensamento estratégico independente dos EUA, afastando a hegemonia epistêmica deste sobre os currículos e as principais abordagens difundidas na região, e posicionando pensamentos políticos e estratégicos em segurança e defesa a partir da realidade e episteme sul-americana (FONSECA; MILANI, 2014).

O principal desafio dessas instituições foi lidar com a cultura de defesa de cada país, mais voltada ao trato bilateral do que multilateral. Historicamente, o bilateralismo foi importante para a manutenção da soberania e da independência desses países (CRIVELLI; LO BRUTTO, 2021), e o desenvolvimento de uma cultura multilateral regional em segurança e defesa exigiria longo e continuado trabalho de cooperação. A ESUDE é um ótimo caso de corpo técnico qualificado,

mas que encontrou limites frente à falta de vontade política das lideranças nos últimos anos de funcionamento pleno da UNASUL. Isso demonstra a necessidade desse tipo de compromisso ir além de partidos políticos, sendo incorporado como política permanente.

Há, ainda, o desafio das especificidades das regiões dentro da América do Sul com as respectivas peculiaridades securitárias, que começaram a se articular em torno da UNASUL, mas retrocederam, em boa medida, em razão da lógica bilateral. O retrocesso da integração, por sua vez, prejudicou a continuidade das agendas de defesa e de segurança — sendo a de segurança a mais atingida. Ainda que não seja adequado falar em regime de insegurança na região, verifica-se a constituição de uma ordem transnacional a partir das dinâmicas criminosas que acabam por envolver atores estatais, por meio da corrupção ou do envolvimento direto com o tráfico e a milícia.

O crescimento do crime organizado na América Latina deve-se a uma equação econômica que conjuga espaços vulneráveis à apropriação do crime com um grande mercado consumidor e com frágeis instrumentos para se fazer cumprir a lei. O mercado ilegal é composto de produtores, empresários, distribuidores, vendedores e consumidores. Nesse canal comercial, há também a corrupção de agentes públicos que conformam a permissividade mediante a alta lucratividade do crime (SAIN; GAMES, 2014). De maneira informal, percebe-se a criação de um regime de insegurança por atores não estatais, já que são altamente motivados em interesses egoístas, possuem poder de fogo e político a partir da corrupção, criam as próprias normas e estabelecem costumes. Assim, criam uma rede de inteligência que produz conhecimento mais sofisticado para burlar a fiscalização. O caráter não formal, ilegal e não estatal não chega a configurar esse sistema criminal como um regime formal, mas aponta para dinâmica de insegurança que se sustenta na fluidez e na informalidade para obter melhores resultados. E a violência de grupos não estatais e de forças policiais é uma barreira à integração no âmbito da segurança.

Em termos institucionais, esses temas se mostraram inadequados ao CDS, que
254 | levou à criação de conselhos setoriais para analisar e desenvolver políticas públicas

a partir da ótica regional. A UNASUL apresentava doze Conselhos setoriais, mas eram o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial da Droga (CSPMD), criado em 2010, e o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJDOT), criado em 2012, que tinham como objetivo “dessecuritizar” a guerra às drogas e a delinquência juvenil, a partir do entendimento de que essas violências são oriundas de problemas sociais que não podem ser resolvidos com uma guerra com dinâmicas de conquista, aprisionamento e extermínio.

A institucionalidade da UNASUL enquanto espaço formal, legal e estatal era o espaço mais adequado para conformar o regime de segurança sul-americano, que se apresenta, atualmente, de modo desestruturado e com presença norte-americana. Um dos principais benefícios seria o de criar um espaço integracionista que permitisse o convívio, a aproximação, a construção de confiança mútua e a troca de boas práticas a nível pessoal e burocrático entre atores da segurança regional, independentemente do direcionamento político do momento, pois os governos passam, e as estruturas persistem. Porém, a saída do Brasil — que foi o principal articulador da criação e formatação do CDS da UNASUL —, junto a Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, em 2018, e Uruguai, em 2020 causou a perda de mais de 80% do orçamento da instituição, tornando inviável a atuação efetiva, o que representa um retrocesso na agenda de defesa sul-americana (VITELLI, 2018).

O enfraquecimento dessa instituição retomou a arquitetura descentralizada de segurança regional baseada em três blocos — 1) o bloco andino; 2) o bloco amazônico; e 3) o bloco mercosulino —, os quais são costurados por meio de mecanismos internacionais, regionais e bilaterais baseados na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, na Comissão Interamericana para o Controle de Drogas e na Comissão de Segurança Hemisférica da OEA, bem como em acordos bilaterais de defesa, cooperação policial e em justiça (OLIVEIRA JUNIOR; SILVA FILHO, 2014, p. 179; TEIXEIRA JÚNIOR, 2013), que criam um regime desigual de segurança sul-americano. Desse modo, os blocos de segurança

sul-americanos não conseguem se integrar, mantendo as instituições de interesse estadunidense como as principais no âmbito de segurança e defesa.

Infelizmente, presidentes como o Bolsonaro enfatizaram aspectos ideológicos para promover a agenda política de alinhamento aos EUA e a agenda econômica de fortalecer parcerias comerciais fora da região, em detrimento da construção de um regime de segurança com maior autonomia. Essa retração brasileira na integração regional também pode ser verificada com a saída do país da CELAC em 2020 e o desengajamento presidencial em relação ao Mercosul. A Política Nacional de Defesa do Brasil e a Estratégia Nacional de Defesa de 2020 se direcionaram às parcerias globais, e não com vizinhos que compartilham a realidade geográfica e semelhantes destinos políticos. Porém, esse dilema de escolher parcerias é fictício: uma nação da envergadura política e estratégica como a brasileira deve ter parcerias globais e atuar internacionalmente, sim, mas também regionalmente, além de se posicionar conforme as capacidades e necessidades.

Paralelo a isso, o caso do Uruguai, que foi o último país a sair da UNASUL, mas voltou ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 2020, ilustra a retomada do prestígio estadunidense na gestão política sul-americana, a qual volta a se enquadrar em um projeto monroísta. No regime de segurança, o TIAR é um tratado de defesa mútua contra países que atacam um dos membros, mas, em 1982, caiu em descrédito pelo fato de os EUA não terem prestado assistência à Argentina no conflito contra o Reino Unido pelas ilhas Malvinas. Porém, a frágil arquitetura regional de defesa tem feito com que esse Tratado volte a ser o principal mecanismo de defesa regional (com participação e liderança dos EUA).

Há ainda o Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe de 1967, conhecido como Tratado de Tlatelolco, incorporado, posteriormente, ao Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL), que tornou a região uma zona livre de armamentos nucleares. Conjuntamente com o TIAR, esses acordos configuram uma

América do Norte, porque ambos os regimes são patrocinados pelos EUA em prol da manutenção do *status quo* deles na América.

Vê-se que a integração sul-americana via UNASUL era a forma da inserção autônoma da região no sistema internacional, por estar desenvolvendo instituições e meios próprios de solucionar os problemas locais. Atualmente, o projeto político de autonomia da América do Sul sai do primeiro plano, e a ideia de América Latina volta a ser a principal opção para projetos políticos alternativos, principalmente sob a liderança mexicana, e sem a participação brasileira, como ilustra a última cúpula da CELAC em 2021.

Cabe destacar que a CELAC é um polo de incentivo de uma nova forma de integração sem a liderança norte-americana, e que a China tem contribuído para desafiar essa hegemonia na região, com efeitos ainda incertos. Em 2014, iniciou-se o processo de institucionalização do fórum China-CELAC, ao mesmo tempo em que houve retrocessos na parceria estratégica da CELAC com a União Europeia. Isso vai de encontro com os interesses chineses em conectar a América Latina e o Caribe à sua nova rota da seda (*Belt and Road Initiative*).

Logo, em razão do desmonte da UNASUL, verifica-se a perda do principal pilar de um regime de segurança regional sem a participação estadunidense; a retomada de um regime de segurança mais centrado nos EUA; e o fortalecimento da CELAC como contraponto ao regime liderado pelos EUA — entretanto, a CELAC ainda não é central para o regime de segurança regional, tendo atuação apenas indireta. Desse modo, não há na América do Sul, na América Latina ou na América continental em si um único regime integrado que articule defesa e segurança no qual o Brasil seja parte, mas há regimes bem-sucedidos, como o de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe, assim como o conjunto de instituições de segurança e defesa lideradas pelos EUA a partir da OEA e do TIAR, que baseia a segurança regional na influência dos Estados Unidos.

O retorno da CELAC, enquanto órgão de fomento à integração regional, é um passo importante para restabelecer os compromissos regionais. E o retorno da UNASUL, ou da continuidade do espírito dessa instituição sob a forma

de um novo pacto, também é fundamental, mas precisa alcançar os povos e se assentar como relevante para os Estados-membros. Submeter a integração regional a conveniências políticas menores enfraquece a inserção internacional dos países latino-americanos, aprofundando processos de dependência dessas nações às potências globais.

A estruturação de um regime de segurança sul-americano a partir de uma instituição como a UNASUL contribui para a estabilidade no entorno estratégico brasileiro, porque permite redimensionar o transbordamento de crises por meio de atuação multilateral, controlar a criminalidade transnacional por meio de iniciativas dos Conselhos e da construção de marcos legais comuns, e equilibrar a atuação de potências extrarregionais na América do Sul, com o intuito de evitar interferência externa nas políticas e nos processos eleitorais nacionais.

Os regimes são compostos também de instituições de confiança nos benefícios da cooperação, e podem ou não estar dentro de processos de integração. É preciso tempo e comprometimento político para a constituição de um regime autônomo de segurança. E as discussões diplomáticas e acadêmicas precisam contar com participação popular, pois somente com a consolidação da política de integração regional enquanto uma importante política pública, que traz benefícios sociais, e com a nitidez do papel brasileiro nesse processo de integração, é que se poderá constituir um regime sustentável.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf. Acesso em: jun. 2022.
- CRIVELLI, E.; LO BRUTTO, G. La Celac más allá del regionalismo poshegemónico. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, v. 10, n. 1, pp. 240-257, 2021.
- FONSECA, M. V. R. da; MILANI, L. P. O processo de criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) âmbito do Conselho de Defesa da União de Nações Sul-Americanas (CDS/UNASUL): algumas reflexões. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 29, n. 58, pp. 117-138, jan./jun. 2014.

- OLIVEIRA JUNIOR, A. de; SILVA FILHO, E. B. da. Cooperação internacional no combate à criminalidade: o caso brasileiro. *In: NASSER, R. M.; MORAES; R. F. (org.). O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014.*
- SAIN, M. F.; GAMES, N. R. Tendências e desafios do crime organizado na América Latina. *In: NASSER, R. M.; MORAES; R. F. (org.). O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014.*
- TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. *O Brasil e a criação do conselho de defesa sul-americano da UNASUL: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda.* Tese (Doutorado em Ciência Política) — Programa de pós-graduação em ciência política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.
- VITELLI, M. Suspensão da participação na UNASUL: reflexos sobre a Segurança e a Defesa regional. *GEDES (Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional, [S. l.], 21 maio 2018. Disponível em: <https://gedes-unesp.org/suspensao-da-participacao-na-unasul-reflexos-sobre-a-seguranca-e-a-defesa-regional/>. Acesso em: jun. 2022.*

O GOVERNO BOLSONARO E AS POLÍTICAS PARA O PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO

POR ISABEL T. EIRADO MARTINS

ISABEL T. EIRADO MARTINS é mestranda em ciência política na Universidade de Brasília e bacharel em relações internacionais pela mesma instituição. Estuda representação, debate racial e políticas culturais com foco nas políticas para o patrimônio.

A herança do período de construção democrática da Nova República não é isenta de questionamentos e disputas, mas foi a base para avanços positivos no ambiente institucional, político e social do Brasil. No entanto, o atual cenário de desarranjos institucionais, políticos e sociais desafia estruturas democráticas que levaram décadas para serem construídas. Esta contribuição para um futuro pós-bolsonarista questiona as políticas para o patrimônio cultural da atual gestão, com ênfase nos patrimônios mundiais, e apresenta propostas para superar os obstáculos à frente.

Jair Bolsonaro, ao assumir o governo, extinguiu o Ministério da Cultura (MinC) e o substituiu pela Secretaria Especial da Cultura (Secult), que congrega as autarquias antes integrantes do MinC, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Inicialmente, a Secult foi alocada no Ministério da Cidadania e, em seguida, ainda no primeiro ano de mandato, em 2019, passou a integrar o Ministério do Turismo (MTur). Tal remanejamento demonstra não apenas mudança de prioridades, mas também redução do escopo da atuação estatal no âmbito da cultura.

CULTURA E A VIRADA NEOLIBERAL: O CASO DE ANGRA DOS REIS

Criado em 1937, o IPHAN congrega as funções de preservar e promover os bens culturais do Brasil, bem como de contribuir para a construção de políticas para

esses patrimônios. Se, no passado, o patrimônio era compreendido como bens materiais com características monumentais e de valor excepcional, o texto constitucional, Art. 216, definiu-os como “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. Outra importante conquista da população na Constituição foi a garantia de apoio e incentivo do Estado aos direitos culturais, reconhecidos como direitos cidadãos.

Ao perder o status de Ministério, a pasta da Cultura privou-se de recursos financeiros e humanos, autonomia e autoridade simbólica para representar o Estado brasileiro internacionalmente. Ademais, ao realocar a Secult e, consequentemente, o IPHAN, no MTur, o governo Bolsonaro expôs prioridades para o patrimônio cultural brasileiro, agora centralizadas no turismo. Há um aceno para a associação do turismo a ideias neoliberais, ou seja, doutrinas que prezam pela liberdade de mercado e mínima intervenção estatal (FRASER; RIBEIRO; BRESSIANI, 2020). Nesse sentido, Bolsonaro declarou ter feito interferências no IPHAN a fim de viabilizar obras que estavam sob análise e privilegiar o empresariado em detrimento de outros segmentos sociais e de pesquisas arqueológicas e históricas.

No âmbito do reconhecimento de Ilha Grande e Paraty como Patrimônio Mundial brasileiro pela UNESCO, integrantes do governo e o próprio presidente manifestaram insatisfação com as Unidades de Conservação (UCs) estabelecidas na região da Costa Verde do Rio de Janeiro. Havia o desejo de transformar a baía de Angra dos Reis em uma “Cancún brasileira”. As UCs monitoram a qualidade ambiental, restringindo a exploração de áreas protegidas, e por isso contrariam os objetivos declarados pelo governo Bolsonaro de construir grandes *resorts* no local. Os planos de criação da “Cancún brasileira” contam com o apoio de projetos em análise no legislativo para flexibilizar a legislação ambiental.

A escolha política de enquadrar o patrimônio cultural em projeto neoliberal com ênfase no turismo ameaça a democratização dos direitos de acesso à cultura, pois, ao priorizar o acúmulo do capital na gestão do patrimônio, pode-se

estimular o turismo predatório. Esse tipo de empreendimento é caracterizado por prejuízos ambientais, concentração de renda e perpetuação de situação de miséria para a população local. Sendo a população negra a mais vulnerável economicamente no Brasil, e as mulheres negras as mais desprivilegiadas nas estruturas de renda do país, esses grupos tendem a ser os mais prejudicados (BOTTEGA et al., 2021).

Além de ameaçar direitos constitucionais, os acenos à flexibilização da preservação ambiental e o descaso com as comunidades tradicionais que integram o patrimônio cultural e têm papel fundamental na proteção do meio ambiente prejudicam compromissos internacionais firmados em um esforço da diplomacia cultural de promover a diversidade social e ambiental brasileira. Essa inflexão na gestão patrimonial sinaliza um posicionamento invertido ao que a política externa brasileira ensaiou assumir nas décadas anteriores, que indicava aproximação aos povos tradicionais, apoio às causas ambientais e maior participação da sociedade civil nas negociações internacionais.

ESTADO E RELAÇÕES RACIAIS: O CASO DO CAIS DO VALONGO

Os projetos neoliberais para a gestão do patrimônio cultural brasileiro, em especial para os bens reconhecidos internacionalmente, vão além dos planos para a Costa Verde. No âmbito da patrimonialização internacional do Cais do Valongo (Rio de Janeiro), ponto de memória da escravização no Brasil e no mundo, o governo brasileiro assumiu a responsabilidade de criar o Centro de Referência da Celebração da Herança Africana. O Armazém Docas D. Pedro II, localizado em frente ao cais e erguido em 1871 pelo arquiteto negro André Rebouças, compõe o referido circuito.

No momento do reconhecimento do cais pela UNESCO, em 2017, acordou-se que o armazém abrigaria um memorial de visitação do Cais do Valongo, a ser gerido pela Funda o Cultural Palmares (FCP). Porém, o Ministro do Turismo

Gilson Machado Neto (2020-2022), em visita ao armazém, expôs a intenção de integrar o local ao programa Revive, que objetiva conceder parte dos patrimônios em estado de deterioração à iniciativa privada para aproveitamento comercial.

Sendo os direitos culturais reconhecidos constitucionalmente como direitos que devem ser garantidos pelo Estado aos cidadãos, é perigoso relegar a responsabilidade estatal pelo patrimônio cultural a interesses da iniciativa privada e, conseqüentemente, do lucro, em especial no caso do Armazém Docas D. Pedro II, que envolve compromisso internacional assumido pelo Estado e a elaboração de narrativas históricas sobre a população afro-brasileira, historicamente desprivilegiada.

O patrimônio é um campo de conflitos e debates e um espaço de construção de narrativas históricas e de memórias. Os debates patrimoniais devem incluir ampla participação e diversidade social a fim de garantir os direitos culturais a todos os cidadãos. No entanto, o diálogo tem sido prejudicado pelas mudanças institucionais promovidas pela atual gestão.

Além disso, as mudanças na atuação da FCP, responsável pela administração do Armazém Docas D. Pedro II, prejudicaram não apenas o debate no âmbito da construção de memória ao redor do Cais do Valongo, como também a construção de narrativas históricas sobre as influências das heranças africanas no patrimônio cultural brasileiro. A postura combativa e isolacionista da FCP em relação aos movimentos negros e aos anos de luta pelo reconhecimento institucional das desigualdades raciais tem deteriorado o debate e a atuação da instituição em prol da igualdade racial.

A construção de narrativas democráticas, representativas e inclusivas sobre as histórias dos grupos afrodescendentes deve ser protagonizada por integrantes dessas minorias comprometidos com a função social da memória na construção da autoestima desse povo. Uma abordagem crítica e reflexiva sobre o período de escravização, o reconhecimento das desigualdades decorrentes desse crime contra a humanidade e a valorização das heranças africanas é fundamental no

Além de ser um direito fundamental e constitucional, a igualdade racial é um compromisso assumido internacionalmente e um instrumento cultural. A patrimonialização internacional do Cais do Valongo é um exemplo de estratégia de inserção do Brasil no debate sobre políticas de reparação no âmbito internacional, em diálogo com os objetivos da Década Internacional de Afrodescendente da ONU, lançada em 2015. A posição brasileira tem sido prejudicada pela atuação da atual gestão, devendo ser retomada na construção de uma política externa mais justa, democrática e representativa da diversidade social brasileira.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O PATRIMÔNIO CULTURAL

Outro desafio imposto à construção de espaços democráticos de debate entre Estado e sociedade civil foi o Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu os colegiados da administração pública federal, o que, por sua vez, prejudicou a participação social nos debates públicos e, no âmbito do patrimônio, resultou no desmantelamento do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. O Conselho é um órgão consultivo e deliberativo do IPHAN que decide sobre tombamentos e registros e conta com a participação de entidades estatais e de representantes da sociedade civil (profissionais de notório saber). Devido à pressão social e institucional, houve a retomada do Conselho, com o Decreto nº 9963, de 8 de agosto de 2019, mas a lei anterior prejudicou a agenda de debates e as políticas para o patrimônio cultural.

Protestos organizados principalmente por movimentos negros e indígenas têm cobrado participação e representação no debate patrimonial. Essas manifestações são essenciais, na medida em que promovem a luta pela reconstrução da memória histórica e contestam homenagens a figuras ligadas ao genocídio indígena e ao tráfico de pessoas escravizadas. Vale mencionar dois protestos recentes importantes: a queima da estátua do bandeirante Borba Gato em São Paulo (em julho de 2021) e a da estátua de Pedro Álvares Cabral no Rio de Janeiro (em agosto de 2021) (TOMAZ, 2021).

Tais manifestações ocorrem em contexto internacional de questionamento da memória pela perspectiva antirracista, com protestos semelhantes ocorrendo nos Estados Unidos, na África do Sul, no Chile e na Inglaterra, entre outros países. Esses movimentos são contrários aos objetivos de transformar os bens culturais em produto turístico lucrativo e promovem, sob perspectiva crítica, a compreensão histórica e cultural desses patrimônios, em busca de um futuro de reparações, transformações e esperança.

PASSOS PARA REESTRUTURAÇÃO

A experiência do governo Bolsonaro coloca em xeque a promoção institucional da igualdade racial e a participação social no debate patrimonial e prioriza projetos neoliberais que visam atender a grandes interesses econômicos em detrimento de outros setores da sociedade, do meio ambiente e, inclusive, de compromissos firmados internacionalmente. Mecanismos institucionais e os esforços da sociedade civil não têm sido suficientes para frear as investidas da atual gestão. O país perde credibilidade em relação à preservação ambiental e à proteção das comunidades tradicionais, e o combate às desigualdades sociais e raciais pelo Brasil é também alvo de críticas internacionais. Cultura e meio ambiente, que poderiam ser ativos para uma região que é naturalmente potência nesses campos, tornaram-se vulnerabilidades.

A reestruturação estatal é o primeiro passo para superar os desafios impostos pelos projetos do atual governo e deve ser aplicada no sentido de ampliar a participação da sociedade civil e elaborar políticas de Estado inclusivas e de combate a desigualdades estruturais. Para isso, propõe-se a ampliar as consultas públicas no âmbito dos processos de patrimonialização, expandindo a divulgação de reuniões e convocando maior número de integrantes das comunidades envolvidas e afetadas pelo processo. Recomenda-se, ainda, o desmembramento da pasta da Cultura do Ministério do Turismo com a subsequente construção de um espaço capaz de abrigar e promover os diversos aspectos da pauta cultural

e intensificar o debate público e internacional sobre o tema, o que pode ocorrer através de medidas como a reconstrução do Ministério da Cultura.

O combate às desigualdades estruturais deve ser pautado pela busca por superar a história única, vista pela perspectiva dos “vencedores”, ou seja, da elite e dos grupos favorecidos institucional, econômica e historicamente, e trazer uma representação justa dos diferentes grupos sociais que compõem a sociedade brasileira.

Nesse sentido, a sugestão é que o Estado — tanto no âmbito legislativo, por meio do Congresso e de novas leis, algumas até já propostas; quanto no executivo, por meio do IPHAN e do Itamaraty — faça uma revisão dos bens culturais já patrimonializados a partir de uma perspectiva crítica. É preciso reavaliar quais grupos estão sendo homenageados nos patrimônios já reconhecidos pelo Estado. Caso seja identificada uma condecoração a grupos colonizadores ou opressores, é preciso abordá-los de forma crítica em espaços apropriados para gerar reflexões sobre as consequências das ações desses para a sociedade. Esta revisão também deve se aplicar aos bens patrimonializados internacionalmente, como parte do esforço de construir uma política externa plural, democrática, feminista e antirracista.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; KECK, M. Autoridade prática, construção institucional e entrelaçamento. *In: Autoridade prática: Ação criativa e mudança institucional na política brasileira de água* (e-book). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017, pp. 29–62.
- ANJOS, A. *et al.* *Justiça e o Marco Temporal de 1988: As teses jurídicas em disputa no STF sobre terras indígenas*. [S. l.: s. n.].
- BOTTEGA, A. *et al.* Quanto fica com as mulheres negras? Uma análise da distribuição de renda no Brasil. *Nota de Política Econômica nº 018 MADE/USP*, 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/quanto-fica-com-as-mulheres-negras-uma-analise-da-distribuicao-de-renda-no-brasil/>. Acesso em: dez. 2021.
- BRAIS, R. Ministro do Turismo visita Armazém Docas D. Pedro II e debate uso do imóvel. *Gov.br*, 5 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/ministro-do-turismo-visita-armazem-docas-d-pedro-ii-e-debate-uso-do-imovel>. Acesso em: dez. 2021.
- CAIS do Valongo – Rio de Janeiro (RJ). *IPHAN*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1605/>. Acesso em: dez. 2021.

- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: set. 2020.
- ESTÁTUA de Pedro Álvares Cabral é incendiada no Rio de Janeiro. *UOL*, 25 ago. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/08/25/estatua-pedro-alvares-cabral-incendiada.htm>. Acesso em: ago. 2021.
- FRASER, N.; RIBEIRO, N.; BRESSIANI, N. Nancy Fraser: “O neoliberalismo não se legitima mais”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/nancy=-fraser-o-neoliberalismo-nao-se-legitima-mais/?fbclid=IwAR3HzELOK7NE70jiWN2XlcfYFNZgE9xb0S-Xp3fS-QDk8NH8pvzPsj1NG4>. Acesso em: dez. 2021.
- LIMA, L. Guedes pede a Damares: “Deixa cada um se foder do jeito que quiser”. *Metrópoles*, 22 maio 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/justica/guedes-pede-a-damares-deixa-cada-um-se-foder-do-jeito-que-quiser>. Acesso em: dez. 2021.
- MINISTÉRIO DO TURISMO. Lei Aldir Blanc de apoio a cultura é regulamentada pelo Governo Federal. [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/cultura-artes-historia-e-esportes/2020/08/lei-aldir-blanc-de-apoio-a-cultura-e-regulamentada-pelo-governo-federal>. Acesso em: dez. 2021.
- NÃO a Municipalização da APA de Tamoios. Organização para Sustentabilidade da Ilha Grande (OSIG). *Change.org*, 2021. Disponível em: <https://www.change.org/p/alerj-nao-a-municipalizacao-da-apa-de-tamoios>. Acesso em: dez. 2021.
- NOTA de protesto da sociedade civil ao projeto de lei complementar nº41/2021. Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty, 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Nota-de-Protesto-da-Sociedade-Civil-a-PL-41.pdf>. Acesso em: dez. 2021.
- NOTA sobre o projeto de lei complementar nº41/2021. *Sapê – Sociedade Angrense De Proteção Ecológica*, 2021. Disponível em: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/12/NOTA_APA_TAMOIOS-Out-2021-1.pdf. Acesso em: dez. 2021.
- PERFIL: Jair Bolsonaro | Agora com Lacombe (25/11/21) – Completo. *Canal RedeTV*, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kQLK6uiSMR0>. Acesso em: dez. 2021.
- PRIZIBISCZKI, C. Audiência Pública discute projeto de lei que quer municipalizar áreas de preservação em Angra dos Reis. *Eco*, 1 dez. 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/audiencia-publica-discute-projeto-de-lei-que-quer-municipalizar-areas-de-preservacao-em-angra-dos-reis/>. Acesso em: dez. 2021.
- PROGRAMA Revive – Portal de Investimentos. *Ministério do Turismo*, 2020. Disponível em: <https://investimento.turismo.gov.br/parcerias-e-concessoes/revive/>. Acesso em: dez. 2021.
- SÍTIO arqueológico Cais do Valongo proposta de inscrição na lista do patrimônio mundial. *IPHAN*. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura do Brasil, 2016. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dossie_Cais_do_Valongo_versao_Portugues.pdf. Acesso em: set. 2020.
- STF divulga íntegra do vídeo da reunião ministerial de 22 de abril. *Canal CNN Brasil*, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TjndWfgrRQQ>. Acesso em: dez. 2021.
- TOMAZ, K. Justiça de SP revoga prisão de 3 ativistas presos por incêndio a estátua de Borba Gato *G1*, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/08/10/justica-de-sp-revoga-prisao-de-3-ativistas-presos-por-incendio-a-estatua-de-borba-gato.ghtml>. Acesso em: ago. 2021.
- VIEIRA, C. Turismo e patrimônio. *Curso de Formação de Mediadores de Educação para o Patrimônio*, v. 10, Fortaleza, 2020. pp. 145-160.

ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS: AS POLÍTICAS LGBTQIA+ NA AMÉRICA LATINA

POR ANA BEATRIZ AQUINO, GUSTAVO MENDES DE ALMEIDA,
RAFAEL SALES E NICOLE LIMA, DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA DA UFABC

ANA BEATRIZ AQUINO é estudante dos bacharelados em ciências e humanidades (BCH) e em relações internacionais (BRI) da UFABC. É integrante dos projetos de extensão Observatório de Política Externa e Inserção Econômica do Brasil (OPEB), e Legislativas (Grupo de Estudos sobre Gênero e Política da UFABC). Atualmente, realiza iniciação científica sobre os impactos da paridade de gênero na Convenção Constitucional do Chile. Também se dedica a temas como: mulheres na política, violência política de gênero e política latino-americana. E-mail: anabeatriz.aquino02@gmail.com

GUSTAVO MENDES DE ALMEIDA é estudante dos bacharelados em ciências e humanidades (BCH) e relações internacionais (BRI) da UFABC. É integrante do Observatório de Política Externa e Inserção Econômica do Brasil (OPEB). Estagia no setor de importação em uma empresa de transformação de metais não-ferrosos. Tem como áreas de interesse: política latino-americana, ciência política e política internacional. E-mail: gustavomendesa077@gmail.com

NICOLE LIMA é estudante de relações internacionais e políticas públicas da UFABC. É integrante dos projetos de extensão Observatório de Política Externa e Inserção Econômica do Brasil (OPEB), e GESC (Grupo de Estudos do Sul Global). Estagia na área de relações governamentais e se dedica à pesquisa em temas como: aborto e política latino-americana. E-mail: nicdumont.13@gmail.com

RAFAEL SALES é estudante dos cursos de relações internacionais e de políticas públicas pela UFABC. É bacharel em ciências e humanidades pela mesma Universidade. Estagia na área de comércio exterior e se dedica à pesquisa acadêmica em temas como: sistemas alimentares, governança corporativa e multissetorialismo. E-mail: rafaelorsales@gmail.com

O Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB) foi criado no início de 2019 por um grupo de professores e alunos ligados ao curso de relações internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC), com o objetivo de acompanhar e analisar de forma sistemática a nova dinâmica internacional do Brasil.

O relatório da ONU “*Violência e discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero durante a pandemia da doença coronavírus (covid-19)*” aponta que a pandemia teve um impacto desproporcional para pessoas LGBTQIA+ e que, na maior parte dos casos, as respostas ao vírus reproduziram e agravaram os padrões de exclusão e violência já existentes na sociedade. Dessa forma, torna-se essencial analisar o panorama atual dos direitos da população LGBTQIA+ na América Latina, bem como a maneira como a questão tem sido tratada pela política externa brasileira.

BREVE HISTÓRICO DOS AVANÇOS CONTINENTAIS

Nos últimos anos, diversos avanços envolvendo a proteção, o reconhecimento e a garantia dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, *queers*, intersexuais e assexuais (LGBTQIA+) ocorreram na América Latina. Entretanto, pode-se dizer que as legislações e, principalmente, a efetividade delas ainda são incipientes no cenário de luta contra a discriminação. As pessoas com orientação sexual, identidade e expressões de gênero fora da heteronormatividade vivenciam cotidianamente pelo menos alguma forma de violência — física, psicológica e/ou sexual —, o que as impede de viver a plena garantia dos direitos.

A situação dos direitos LGBTQIA+ na América Latina é, antes de tudo, desigual. Os direitos conquistados são distintos entre os países da região, e há

dados disponibilizados de monitoramento sobre o tema serem ainda bastante insatisfatórios. Frente aos avanços obtidos na última década sobre o reconhecimento dos direitos desse grupo, desenvolve-se na região forte politização reativa promovida pela onda conservadora em curso. Neste sentido, a vanguarda do atraso do conservadorismo atual é representada por Jair Bolsonaro, que não esconde sua aversão à concessão de direitos e da cidadania LGBTQIA+.

De maneira geral, o início do século XXI se configura como divisor de águas em relação aos direitos LGBTQIA+ na América Latina. Estes passam a ser reconhecidos a partir de 2002, quando a Argentina aprova o direito à adoção por casais do mesmo sexo. A partir daí, seguem-se diversas iniciativas em Brasil, Colômbia, Cuba, Panamá e Uruguai. Em 2004, é lançado o Programa Brasil Sem Homofobia, que simbolizou um marco no reconhecimento da cidadania LGBTQIA+, e, no ano de 2008, passaram a ser realizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) processos de redesignação sexual.

A Colômbia reconheceu o direito ao matrimônio de casais do mesmo sexo em 2007. Quatro anos depois, a Corte Constitucional seguiu com mais uma decisão pelo direito de demonstração de afeto por casais do mesmo sexo no país. Também em 2007, o Uruguai reconheceu a união estável para casais do mesmo sexo e, dois anos depois, aprovou a mudança de nome e sexo na identidade, além do direito à adoção. No caso cubano, em 2008, foi aprovado o direito ao procedimento de redesignação de sexo. No mesmo ano, no Panamá, um decreto presidencial estabeleceu a descriminalização da homossexualidade. A partir de 2010, mais direitos foram conquistados na região, com destaque para o desempenho do Brasil: em 2011, o Supremo Tribunal Federal decidiu aprovar a união estável entre pessoas do mesmo sexo e, em 2015, decidiu pelo direito à adoção. Em 2019, enquadrrou a homofobia e a transfobia como crimes de racismo.

Nesse período, observou-se, por meio de mapeamento realizado pelo Portal Reformas Políticas em América Latina, mais de sessenta direitos reconhecidos voltados para a população LGBTQIA+ nos países latino-americanos. Embora inegavelmente representem avanços e sinalizem um caminho mais assertivo para

garantia da cidadania plena à população LGBTQIA+, ainda são direitos limitados, precários e marginais, tendo pouca efetividade em termos reais. Além disso, a garantia de uma legislação mais inclusiva é repleta de retrocessos e inconsistências, representando lento processo de queda do padrão heteronormativo vigente.

BOLSONARO E A BANCADA EVANGÉLICA NO BRASIL

Nas últimas décadas, o cenário religioso passou por diversas mudanças pelo mundo, seja pela migração da estratégia das instituições religiosas, seja pelo alcance e raio de influência da Igreja. Neste sentido, e como uma consequência do avanço da globalização, espalharam-se interpretações conservadoras que advogam o controle religioso sobre o corpo e a sexualidade de cada um, tendo a interpretação da Bíblia como referência. Disputando espaço e demandas com os movimentos LGBTQIA+, estas instituições têm entrado progressivamente no mundo político e se organizado a fim de barrar avanços conquistados em anos recentes. A conjuntura brasileira atual reflete a acirrada disputa entre esses setores conservadores fortemente ligados à Igreja evangélica, em específico a Neopentecostal, e os ativistas e defensores dos direitos LGBTQIA+.

De acordo com levantamento feito em 2020 pelo Congresso em Foco, a bancada evangélica da atual legislatura é composta de 120 parlamentares, sendo 105 deputados e quinze senadores. Não se trata de um grupo coeso, pois abriga congressistas de partidos e orientações políticas distintas. O que os une são alegados valores cristãos e um particular entendimento sobre família e sexualidade. O setor evangélico, junto a outros grupos conservadores, aproveitou o descontentamento político de parcela da população com os governos petistas para apoiar Jair Bolsonaro nas eleições de 2018 — em 28 anos de Congresso, ele jamais escondeu o conservadorismo religioso e sempre deu declarações preconceituosas contra a comunidade LGBTQIA+.

272 | A “defesa da família” é usada constantemente tanto por Bolsonaro quanto pela bancada evangélica. Há explicação. Em 2013, o então deputado Anderson

Ferreira (PR-PE) foi autor do Projeto de Lei 6583/13, que trata do “Estatuto da Família”, munido por diretrizes de políticas públicas com o intuito de valorizar e apoiar uma concepção familiar conservadora. O problema desse projeto é que, no Art. 2º, há a instituição taxativa de que a entidade familiar se trata do núcleo social formado a partir da união entre homem e mulher, desconsiderando os casais homossexuais e configurando uma afronta à decisão do STF de 2011, que concedeu a estes os mesmos direitos à união estável dos casais heterossexuais. A referida proposta está parada na Câmara há mais de sete anos, tendo contado com o apoio de Bolsonaro à época.

A resistência conservadora se constitui não apenas por uma parcela considerável do Congresso Nacional, mas por um conjunto da sociedade brasileira que propaga, especialmente por meio de concepções religiosas, o discurso da “ideologia de gênero” e da deslegitimação da luta pelos direitos LGBTQIA+, fazendo uso de eficientes mecanismos de comunicação. Logo, as lideranças políticas religiosas se caracterizam pelo que Miskolci e Campana (2017) determinam como “empreendedores morais”: utilizam-se de mecanismos de argumentação eficientes em torno da proteção dos valores cristãos, da família e da economia, consolidando o campo da disputa hegemônica a fim de incentivar pânico morais na sociedade, promover a agenda nas instâncias governamentais e suprimir as iniciativas e os movimentos que vão de encontro com os valores morais do conservadorismo religioso.

Os estudiosos Vital e Lopes (2013) destrincham os principais argumentos de lideranças políticas religiosas que combatem os direitos sexuais e reprodutivos. De acordo com os autores, os argumentos em geral se direcionam para o fato de os direitos LGBTQIA+ no Brasil arriscariam a reprodução familiar e a preservação da espécie humana, e os conectam com o aumento da pedofilia e o medo das supostas intenções não implícitas de organismos internacionais (VITAL; LOPES, 2013, pp. 153-154), dando destaque para a importância que o discurso da “ideologia de gênero” assume na argumentação conservadora. Por sua vez, o constante monitoramento de agendas parlamentares e de comissões

parlamentares, promovido na lógica de redes (como a Frente Parlamentar Evangélica) funciona como uma estratégia efetiva para a contenção de projetos de lei mais progressistas e para a articulação de pressões, via moedas de troca, com o Governo Federal. Além disso, Vital e Lopes apontam para o papel das redes sociais como aliadas do movimento conservador religioso, por conta do grande poder de propagação da discriminação e da pouca fiscalização nas redes.

Portanto, por meio de uma forte articulação conservadora representada, em maioria, por líderes religiosos no Congresso Nacional, no bojo da ascensão de uma agenda neoliberal na última década, e contando com poder de barganha em relação ao Executivo, o conservadorismo religioso ganhou força no país e conquistou base social, garantindo estabilidade e força política, de modo que ameaça as estruturas institucionais e consolida uma disputa hegemônica contra a propagação de agendas progressistas no país. Dessa forma, a ativação de pánicos morais funciona como mecanismo bastante eficiente na tentativa de supressão dos movimentos LGBTQIA+ e na implementação de um projeto de poder alinhado aos valores morais religiosos, pautado pelo negacionismo, fundamentalismo e uso da violência.

SITUAÇÃO NOS VIZINHOS LATINOS E CARIBENHOS

A proteção aos direitos LGBTQIA+ não é homogênea em todo o continente sul-americano e não está prevista na Constituição da maioria dos países da região. Equador, Bolívia, Cuba e México possuem a não discriminação por orientação sexual prevista nas respectivas Cartas Magnas. A Constituição equatoriana, de 2008, é a mais avançada da região em relação ao tema, pois veda a discriminação por orientação sexual e por identidade de gênero. Isso também se dá na Carta boliviana. O Equador ainda possui um inciso que veda a discriminação a pessoas com HIV positivo, que, mesmo não sendo exclusivo à população LGBTQIA+, ainda a faz sofrer com estigmatizações. O texto equatoriano também prevê o

do movimento trans na Assembleia Constituinte. Toda a avançada proteção constitucional presente na Carta equatoriana, no entanto, coexiste com uma recusa em permitir a adoção de crianças por casais do mesmo sexo.

Em muitas Constituições, como a cubana, a chilena e a uruguaia, a proibição à discriminação está presente, mas não é explícita a inclusão de casais do mesmo sexo no artigo. No Paraguai, a proteção à discriminação por conta da orientação sexual está prevista apenas nos artigos relacionados a direitos trabalhistas. Ainda nos textos constitucionais em que a não discriminação é mencionada, a prerrogativa de união civil para casais do mesmo sexo é tema controverso. A Constituição boliviana delimita o casamento como a união entre um homem e uma mulher, assim como a Carta venezuelana. No caso da equatoriana, apenas a união estável é permitida, enquanto a definição de casamento permanece nos moldes heterossexuais.

A ILGA World (The International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association) publicou, em dezembro de 2020, um relatório em que faz uma análise da legislação global em relação aos direitos da população LGBTQIA+. Em mapa presente no documento, a organização caracteriza a Argentina como tendo uma proteção “limitada/ desigual” em leis de orientação sexual. A razão para tal, como explica o relatório, é a falta de amparo da Constituição argentina ao tema. No entanto, o país se destaca positivamente por conta da adoção do termo “orientação sexual” na Constituição da cidade de Buenos Aires, desde 1996, e pela legalização da união civil na capital, em 2002. Oito anos depois, em 22 de julho de 2010, a Argentina se tornou o primeiro país do continente a permitir o casamento entre pessoas do mesmo sexo, em decisão histórica, apesar da franca oposição da Igreja católica.

A proteção à população LGBTQIA+, enquanto grupo social que tem as próprias demandas e especificidades e enfrenta ampla discriminação, deve ser prevista na constituição do país para que haja delimitação das prioridades, o que influencia diretamente a construção de políticas públicas e programas sociais não só no âmbito público, mas também no privado. Uma vez que o texto

constitucional ressalta a importância do reconhecimento e da proteção a grupos sociais marginalizados, a visão da sociedade civil e do aparato institucional se modifica e se volta para buscar mecanismos que possibilitem a transformação do texto em realidade social.

A luta da comunidade LGBTQIA+ está ligada ao que Nancy Fraser (2006) chama de luta pelo reconhecimento, ou seja, luta por uma justiça cultural que elimine os valores e costumes da sociedade estruturalmente fundamentados em pensamentos e ideologias que perpetuam o preconceito. Para a mudança da realidade, Fraser (2006) delimita diferenças entre os remédios afirmativos e os remédios transformativos: os afirmativos são voltados a corrigir efeitos desiguais sem uma mudança na estrutura que os engendra; enquanto os transformativos buscam a remodelação da estrutura vigente. O enquadramento da não discriminação pela orientação sexual presente em algumas constituições é, nesse caso, um remédio afirmativo, que, mesmo possuindo algum grau de importância, pode não refletir diretamente em uma sociedade mais igualitária para a comunidade LGBTQIA+.

PERSPECTIVAS E DEMANDAS PÓS-GOVERNO BOLSONARO

Após quatro anos de obscurantismo e de aprofundamento do neoconservadurismo sobre o controle das políticas de Estado durante o governo Bolsonaro, as eleições presidenciais de 2022 se mostram como uma possibilidade de retornar a um caminho que vise avançar em matéria de direitos humanos, neste caso, em especial, no que concerne aos direitos da comunidade LGBTQIA+. O cenário político brasileiro, no entanto, ainda não parece favorável para forças progressistas e os projetos políticos, o que representa um enorme desafio para a efetividade das políticas sociais e da pauta LGBTQIA+ no novo governo.

Pensar em um cenário alternativo é fundamental e urgente para sairmos
276 | da lógica de violação da população LGBTQIA+ no Brasil, com as eleições

presidenciais de 2022 se configurando como evento central para a definição de uma nova agenda para o tema. A nova onda conservadora, consolidada pela candidatura de Bolsonaro em 2018, logrou destruir conquistas importantes no campo social, permitindo o protagonismo político de setores intolerantes, como a Igreja evangélica, na clara execução de uma disputa hegemônica. No anseio por estabelecer uma sociedade moralizada e civilizada, articulam-se estratégias e recursos para barrar o avanço dos direitos sexuais e da cidadania LGBTQIA+ nas casas legislativas do país, com respaldo nos poderes Executivo e Judiciário.

Com o avanço do neoconservadorismo em instâncias governamentais, há um claro desafio para o funcionamento da democracia brasileira e das instituições, a partir do fortalecimento de um imaginário social baseado no discurso da “ideologia de gênero” e que reproduz a concepção de ameaça das agendas de direitos sexuais à manutenção dos valores patriarcais e heteronormativos. Parte importante da mudança de paradigma é minar as forças conservadoras por meio da eleição de candidatos que tragam as pautas e as demandas dos direitos LGBTQIA+ para o centro da agenda governamental. Contudo, é importante observar que a sub-representação não é o único obstáculo a ser superado pelas candidaturas LGBTQIA+ e de aliados, uma vez que a violência enfrentada cotidianamente por essa comunidade também se reproduz nas esferas públicas de poder, dificultando ou até mesmo impossibilitando a atuação dos eleitos. Um exemplo que pode ser observado é o caso de Jean Wyllys, único eleito para deputado federal na legislatura 2018-2022 que se identifica como LGBTQIA+ e que teve que recorrer ao exílio político após sofrer diversas ameaças de morte. O mesmo ocorreu com Benny Briolly — primeira vereadora trans da cidade de Niterói (Rio de Janeiro) — que retornou ao Brasil após duas semanas no exterior mesmo sem garantias de proteção. Sendo assim, para além de eleger candidatos LGBTQIA+, é necessário assegurar que estes indivíduos disponham de proteção legal contra a violência política durante e após o processo eleitoral.

A propósito, os altos índices de violência à população LGBTQIA+ no Brasil estão diretamente relacionados à falta de legislação brasileira sobre diversos

temas que permeiam a resistência da comunidade. A fraca institucionalização no país acerca dos direitos desses cidadãos faz com que, ainda que haja uma sensível mudança de pensamento e consciência por parte da população em geral, a efetiva proteção legal à comunidade LGBTQIA+ seja escassa, principalmente em casos de discriminação e violência. Neste contexto, o governo Bolsonaro contribuiu para impedir qualquer possibilidade de progresso na área de direitos humanos, desmantelando políticas públicas e iniciativas essenciais, como a educação sexual nas escolas.

A priori, é necessário estabelecer as políticas públicas voltadas à defesa dos direitos LGBTQIA+ como uma política de Estado, e não de governo. Logo, tais políticas devem estar configuradas em emendas constitucionais, atrelando os direitos da comunidade à Constituição Federal de 1988. Mandatos são passageiros, mas o Estado como construtor social e institucional, bem como as dificuldades impostas a esta comunidade, são permanentes, e podem ser ainda mais agravadas em mandatos sórdidos, como o de Bolsonaro. Em outras palavras, o caráter das políticas de direitos LGBTQIA+ enquanto políticas de governo simboliza as fragilidades da implementação de uma pauta contra a discriminação e a favor de políticas públicas inclusivas, interseccionais e efetivas. Desse modo, permite espaço para a ascensão da violência e da violação dos direitos humanos, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

Um importante pilar para se pensar o futuro diz respeito à questão da educação sexual. O Brasil se configura como um país conservador e, portanto, angariar significativas modificações em prol da comunidade LGBTQIA+ em curto prazo é extremamente complexo. O fomento de uma educação sobre o respeito e sobre as compreensões acerca de gênero e da sexualidade como um todo é um passo essencial do caminho. Faz-se necessário que o Estado brasileiro coloque a educação sexual nas escolas como questão fulcral para o desenvolvimento de uma estrutura social menos rígida, capaz de avançar em diversos âmbitos de uma sociedade baseada em respeito às diferentes orientações sexuais e na construção de uma educação mais equitativa e inclusiva. A inserção da educação em

sexualidade e gênero no currículo escolar, portanto, é elemento fundamental para a ampliação do debate dos direitos LGBTQIA+ e para a construção de uma nova visão de futuro para a comunidade.

Políticas de garantia de acesso à educação de qualidade e de inclusão social são também fundamentais neste contexto. A título de exemplo, a Universidade Federal do ABC adotou em 2019 uma política de cotas para ingresso da população transexual na universidade por meio do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), mostrando que é possível implementar políticas práticas e efetivas que garantam o direito básico à educação pública e de qualidade, bem como fomentam a permanência estudantil dos jovens LGBTQIA+ e, por fim, contribuam para o acesso a oportunidades de crescimento profissional.

No plano diplomático e num horizonte pós-bolsonarista, há de se reconduzir a política externa à orientação da década de 2000, uma política externa brasileira ativa e ativa. Ou seja, que deve prezar pela cooperação e integração, fortalecendo a agenda de direitos humanos no Brasil e se comprometendo com os acordos e os regimes internacionais. Do mesmo modo, a diplomacia brasileira deve reconquistar a posição de referência que detinha nos espaços diplomáticos e no sistema internacional, atualmente fragilizada e prejudicada com a intensa agenda ideológica do governo Bolsonaro.

Em se tratando de América Latina, é de fundamental importância aproveitar o atual contexto de ascensão de governos progressistas na região para fomentar uma integração regional voltada à defesa dos direitos da comunidade LGBTQIA+. Tal movimento poderia ser dado, por exemplo, no âmbito da UNASUL, após a reconstrução dela e da criação de organismos específicos dentro da estrutura institucional que debatam e criem políticas públicas para este campo. A partir da superação do bolsonarismo, o Brasil poderia preencher o vácuo existente como liderança regional, tornando-se ator importante também na área de direitos humanos, e, de maneira especial, em prol de avanços nos direitos LGBTQIA+.

REFERÊNCIAS

- DIVERSIDADES. *Reformas políticas en América Latina*. Disponível em: <https://reformas-politicas.org/diversidades/>. Acesso em: jun. 2022.
- ESPECIALISTA Independente das Nações Unidas em proteção contra a violência e discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero (IESOGI). *O impacto da pandemia de covid-19 nos direitos humanos das pessoas LGBT*: Relatório para a Assembleia Geral da ONU. [S. l.]: IESOGI, jun. 2020. Disponível em: <https://ohchr.org/sites/default/files/Summary-of-Key-Findings-COVID-19-Report-PT.pdf>. Acesso em: jun. 2022.
- FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. *Cadernos de campo*, n. 14/15, pp. 231-239, São Paulo, 2006. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v15i14-15p231-239>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/50109>. Acesso em: jun. 2021.
- MENDOS, L. R.; BOTHA, K.; LELIS, R. C.; PEÑA, E. L. de la. SAVELEV, I.; TAN, D. *State-Sponsored Homophobia — Global Legislation Overview Update*. Ilga World, Geneva, 2020. Disponível em: <https://ilga.org/state-sponsored-homophobia-report>. Acesso em: jun. 2022.
- MISKOLCI, R.; CAMPANA, M. “Ideologia de gênero”: notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. *Sociedade e Estado*, v. 32, n. 3, pp. 725-748, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-69922017.3203008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/Ns5kmRtMcSXDY78j9L8fMFL/>. Acesso em: jun. 2022.
- SÁNCHEZ, E. L. *Las reformas orientadas a los derechos LGBTIQ+ en América Latina y sus mecanismos de aprobación*. Guanajuato: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 2021. Disponível em: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/01/2021-DT-Lopez-Sanchez-Reconocimiento-derechos-de-las-diversidades-1.pdf>. Acesso em: jun. 2022.
- UFABC aprova cotas para estudantes transgêneros na graduação. *ANDIFES*, 25 out. 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=59666>. Acesso em: jun. 2022.
- VEJA quais deputados e senadores fazem parte da bancada evangélica. *Uol*, 15 set. 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/veja-quais-deputados-e-senadores-fazem-parte-da-bancada-evangelica/>. Acesso em: jun. 2022.
- VITAL, C.; LOPES, P. V. L. *Religião e política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre os direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll: ISER, 2013.

COMBATER DESIGUALDADES E MUDAR A ECONOMIA

POR ANA PAULA GARCIA, BEATRICE FONTENELLE-WEBER,
LIGIA TONETO, MATIAS CARDOMINGO E RODRIGO TONETO,
DA REDE DESAJUSTE: ECONOMIA FORA DA CURVA

ANA PAULA GARCIA é graduanda em economia na Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP); BEATRICE FONTENELLE-WEBER é doutoranda em economia pelo Insper-SP; LIGIA TONETO é mestranda em economia pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp); MATIAS CARDOMINGO é mestre em economia pela FEA-USP e coordenador do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (MADE-USP); RODRIGO TONETO é doutorando em economia pela Queen Mary University of London e pesquisador do MADE-USP. Todos os autores integram a Rede Desajuste: Economia Fora da Curva (@desajusteecon).

A pandemia de covid-19 atingiu o Brasil em cheio. A má condução política da crise, o negacionismo e o terraplanismo que dominaram o discurso oficial desde os primeiros dias pioraram em muito a resposta brasileira. A gravidade da crise também foi acentuada por ter atingido a economia brasileira em um momento em que as perspectivas já não eram boas — o crescimento de 2019 foi de apenas 1,1% e o desemprego bateu 11%. A fragilidade da economia já apontava que os remédios escolhidos para a recuperação pelos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) — mais cortes e menos direitos — não haviam dado resultados, muito menos entregaram o prometido. A austeridade se provou ser a cloroquina da economia: sem comprovação de resultados em qualquer canto do mundo, era recomendada e seguida mais por profissão de fé e por interesse político do que por ciência.

A face mais perversa da crise, aprofundada pela pandemia, foi o aumento das múltiplas desigualdades sociais. As mulheres foram as primeiras a perder o emprego e as últimas a recuperá-lo, a população negra também perdeu mais rapidamente postos de trabalho, assim como teve o maior achatamento dos rendimentos. A juventude, que historicamente enfrenta maiores taxas de desemprego, viu essa diferença se alargar ainda mais, e os poucos que conseguiram permanecer com alguma fonte de renda passaram a encontrar riscos cada vez maiores e condições extremamente precárias e vulneráveis — sem qualquer direito. O ano de 2020 só não foi pior porque a oposição conquistou o Auxílio

situação de pobreza extrema e evitou queda mais dramática da atividade — o que veio a acontecer com a diminuição do benefício ao final do ano. Afinal, a experiência nos ensina que renda para a população mais pobre e garantia de condições dignas de vida dinamizam a economia. Disto, sim, há comprovação.

Em 2021, somou-se ao desemprego e à queda do rendimento das famílias a aceleração da inflação, puxada pelos preços administrados, como combustíveis e energia elétrica, e pelos itens que pesam mais na cesta de consumo dos mais pobres, como alimentos e gás de cozinha. Em um cenário de contração da renda e elevado desemprego, esses fatores corroeram ainda mais o poder de compra das famílias. Ademais, para enfrentar a questão, o Banco Central optou por escalada exacerbada da taxa de juros, ignorando o fato de três em cada quatro famílias estarem endividadas, além do elevado grau de endividamento das empresas e do impacto desta alta nas contas públicas.

Dessa forma, começamos 2022 com o país mais pobre, com desemprego elevado e com mais de metade da população em situação de insegurança alimentar. Hoje, a expectativa é de estagnação do produto per capita, manutenção dos altos níveis de desemprego, e falta de política econômica ativa para aquecer a economia e gerar renda para os mais pobres — seja via transferência de renda, seja via fomento ao investimento.

DA ECONOMIA QUE TEMOS À ECONOMIA QUE QUEREMOS

É preciso uma agenda que enfrente os maiores problemas do Brasil, que são a volta da fome, o desemprego e as desigualdades. É preciso também encarar o problema global das mudanças climáticas, que já assolam a vida de milhões de pessoas no Brasil e no mundo, colocando no centro a necessidade da transição ecológica. O Brasil iniciou este século sendo referência mundial no combate à fome e no crescimento com inclusão social. A partir desta década, podemos mostrar que o desenvolvimento inclusivo só é possível ao se respeitar limites

ambientais. Para isso, precisamos retomar o papel do Estado não só na reconstrução, mas no planejamento, construindo um programa de longo prazo que não olhe apenas para o próximo ano, mas que pense o desenvolvimento para as próximas décadas.

Uma agenda para o futuro depende da existência desse futuro, da existência de condições de sobrevivência em nosso planeta. Não há dúvida em relação aos impactos reais das mudanças climáticas: por um lado, as secas prolongadas e a crise hídrica que enfrentamos na última década; por outro, as chuvas fortes que provocaram tragédias na Bahia, no fim de 2021, e em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, no início de 2022. Além disso, houve aumento significativo de doenças respiratórias nas cidades, que afetam desproporcionalmente a população preta e periférica.

Também é preciso ter em mente que discutir políticas de mitigação do aquecimento global em nosso país significa principalmente debater o combate ao desmatamento. O fato de 40% de nossas emissões serem decorrentes da queima da mata nativa, em especial amazônica, torna forçoso encontrar formas de manter a floresta em pé. Para isso, é preciso haver políticas de proteção e demarcação de terra, além de programas de geração de renda e de melhoria nas condições de vida para as populações residentes nessas regiões. Sabe-se que as reservas indígenas, por exemplo, são fundamentais para a preservação. Nos últimos 35 anos, a redução da mata nativa nessas reservas foi de 1,8%, enquanto nas demais propriedades privadas o desmatamento foi de 68%, segundo estudo do MapBiomas.

A geração de novos conhecimentos e a valorização da bioeconomia serão fundamentais no processo de reestruturação de nossas relações com a natureza. Alguns exemplos de políticas públicas já apontam para esse sentido, como a Rede Rhisa, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do governo do Amazonas. Nós, que já fomos exemplo mundial de que é possível crescer distribuindo renda — e que distribuir renda gera crescimento —, também podemos ser exemplo de um modelo de desenvolvimento inclusivo com respeito

Nesse sentido, o combate às desigualdades — sociais, climáticas, de gênero, de raça — deve ser visto como oportunidade para o desenvolvimento. Universalizar o saneamento básico é oportunidade de geração de empregos. A economia do cuidado, trabalho invisibilizado feito pelas mulheres, pode ser fonte de geração de renda. O combate à fome, além de urgência humanitária, pode ser oportunidade para geração de empregos e uma forma de repensar a relação extrativa de parte da produção de alimentos. A criação de oportunidades educacionais e de desenvolvimento tecnológico inclusivo é condutiva ao desenvolvimento.

Além disso, um programa que olhe para o futuro precisa olhar para as próximas gerações. Hoje, a juventude é quem mais sofre com a crise. Um terço dos/as jovens brasileiros está desalentado, sem qualquer perspectiva para sequer procurar trabalho. Daqueles que estão no mercado de trabalho, um terço está desempregado. Daqueles que trabalham, 20% trabalha menos horas do que gostaria, recebendo também menos do que precisa. E também há aqueles que estão em jornadas exaustivas: 15% dos jovens trabalham mais de 44 horas, muitas vezes recebendo menos de um salário mínimo. Hoje, pouco mais de 40% dos trabalhadores possui contrato de trabalho formal, quando já chegaram a ser mais de 75%. Estes resultados vieram depois da Reforma Trabalhista de 2017, mostrando como são os postos de trabalho atuais: precários, exaustivos e praticamente sem direitos. Ou seja, depois de cinco anos em vigor, temos os mais altos níveis de desemprego da história, os rendimentos do trabalho são decrescentes e a precarização, cada vez maior.

A falta da formalidade não só elimina os direitos como a estabilidade dos trabalhadores, mas prejudica também o planejamento das famílias; afinal, se há segurança de que o emprego será mantido ou que, em caso de perda, será possível acessar o seguro-desemprego, as pessoas podem planejar construir uma casa, comprar uma geladeira, e adiar a entrada de adolescentes e jovens no mercado de trabalho, podendo deixá-los mais tempo estudando. Desde o golpe de 2016, a orientação geral dos governos tem sido pela construção de ambientes de negócio mais favoráveis e garantias de previsibilidade dos mercados. Enquanto isso,

políticas públicas são descontinuadas em todas as esferas, restando a incerteza justo a quem tem menos instrumentos para se defender. Da mesma forma, o espírito reformista recente da Reforma Trabalhista tem batalhado para que a Reforma Tributária se torne apenas mais um capítulo na reformulação de leis a favor do mercado. Exemplo recente foi a retirada da tributação de lucros e dividendos da proposta do Imposto de Renda, abrindo mão de enorme aumento potencial da arrecadação e deixando de taxar um tipo de rendimento cuja maior parte (70%) está concentrada no 1% mais rico. A tão aclamada simplificação, de fato necessária, não pode desconsiderar outros objetivos, como tornar nossa carga tributária mais justa, solidária e favorável à transição ecológica.

Por fim, trazemos três pontos fundamentais que devem estruturar a retomada de um projeto de desenvolvimento democrático e popular na perspectiva econômica: 1) a revogação do teto de gastos e a promoção de uma política fiscal engajada na garantia de direitos, estabilidade econômica e transparência, de modo que inclua a população mais pobre no orçamento e a população mais rica no imposto de renda; 2) a retomada de investimentos públicos orientados à geração de empregos, a ganhos de produtividade, à transição ecológica e à superação de gargalos de infraestrutura produtiva e social; 3) a revogação da Reforma Trabalhista e a elaboração de um novo pacto que dê conta das transformações do mundo do trabalho, permitindo dinamizar a base da sociedade e tornando-a mais um motor deste ciclo de desenvolvimento econômico inclusivo.

Precisamos voltar a construir um país que dê orgulho de ser brasileiro, em que as famílias possam fazer um churrasco (vegetariano ou não) no fim de semana para comemorar que o filho passou na faculdade. Que 2022 seja o último ano em que começamos torcendo para acabar.

UM OLHAR PARA O FUTURO

POR HELENA MARGARIDO MOREIRA

HELENA MARGARIDO MOREIRA é professora de relações internacionais e doutora em ciências pela Universidade de São Paulo.

A crise climática apresenta-se como acontecimento único na história humana. Trata-se de uma crise existencial que definirá nosso destino neste mundo que nos é comum (CHOMSKY; POLLIN, 2020). Segundo o mais recente relatório publicado pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), o planeta já aqueceu 1°C desde os níveis pré-industriais. As emissões continuam aumentando, tendo atingido 59 gigatoneladas de CO₂ equivalente em 2019. Para cumprir a meta estipulada no Acordo de Paris de 2015, os países deviam atingir o pico de emissões em três anos, e então as reduzirem em 43% até 2030 (IPCC, 2022). Os riscos dependem da magnitude e do ritmo do aquecimento, da localização geográfica, dos níveis de desenvolvimento e vulnerabilidade e da implementação de opções de adaptação e mitigação das emissões dos gases de efeito estufa. A cada aumento de temperatura, crescem danos associados ao clima para a saúde, para os meios de subsistência, para a garantia da segurança alimentar, para o abastecimento de água, para o crescimento econômico, entre outros.

Apesar dos crescentes riscos e da necessidade de medidas mais ambiciosas para responder a uma crise tão complexa e profunda, temos testemunhado, desde o início do governo Bolsonaro, em 2019, a destruição da política ambiental nos planos interno e externo. Na frente doméstica, podemos resumi-lo em quatro frentes: afrouxamento das leis ambientais, esvaziamento dos conselhos e órgãos de transparência, cortes de orçamento para repressão de ações de combate ao desmatamento, e desmonte dos órgãos de fiscalização (IBAMA/ICMBio). Tais políticas têm como base de

sustentação parcelas do setor ruralista, mais arcaico e pouco preocupado com a imagem externa do país, e um grupo mais ideológico que associa equivocadamente políticas de combate à crise climática ao “globalismo” e comunismo.

Na frente externa, o Brasil perdeu credibilidade e não entregou nível maior de ambição na revisão das metas climáticas. Durante a mais recente Conferência das Partes da Convenção do Clima, em 2021 (COP26), o Brasil assumiu o compromisso de redução de 50% das emissões de gases que causam o efeito estufa (GEE), o fim do desmatamento ilegal até 2030, e zero emissões líquidas de carbono (*net zero*) até 2050, o que na verdade não é maior do que a meta proposta em 2015, ainda no governo de Dilma Rousseff. Além disso, o Brasil não internalizou até o momento dois compromissos assumidos na COP26: reduzir a emissão de metano e reduzir o desmatamento até 2030.

Os grandes desafios, portanto, se agravaram nos últimos anos. O principal deles é o desmatamento, que responde pela maior parte das emissões brasileiras.¹ Um comprometimento real com o fim do desmatamento ilegal poderia fazer o Brasil alcançar a meta de redução das emissões brasileiras em 78%, conforme estudo apresentado por Tasso Azevedo durante a COP26 (SALOMON, 2021). Tal nível de ambição ainda inexistente nas metas apresentadas pelos países signatários do Acordo de Paris.

O desafio mais profundo e complexo, no entanto, é a reestruturação da economia com o objetivo de descarbonizá-la. Muitos nomes podem ser dados a esta reforma; um deles é economia verde.²

No âmbito global, o conceito de economia verde foi apresentado em 2008 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que anunciou o novo Pacto Global Verde, mais conhecido como Global Green New Deal. De acordo com esta proposta, os programas de investimentos públicos destinados

1 Segundo dados do Sistema de Estimativa de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), o setor de Mudança de Uso da Terra e Florestas responde por cerca de 57% das emissões totais do Brasil.

2 O conceito de economia verde encontra-se ainda nos marcos do capitalismo e há debates interessantes acerca das linhas adotadas, por exemplo, nas propostas e discussões sobre os “acordos verdes”. (MOREIRA; SANT’ANNA, 2021).

a aquecer a economia deveriam ser orientados para investimentos verdes, colocando certo tipo de valor de mercado aos serviços de ecossistemas, de modo a gerar procura para que invistam neles sustentavelmente, causando assim a transição para a economia de baixo carbono (UNEP, 2008).

O conceito de economia verde, entretanto, vai além dos investimentos verdes. É baseado em três pilares: 1) baixa emissão de carbono; 2) eficiência no uso de recursos naturais; e 3) inclusão social, com reestruturação dos empregos, novos padrões de consumo, energia e tecnologias limpas, e proteção da biodiversidade. Para isso, os países devem adotar políticas que harmonizem crescimento econômico e preservação ambiental a partir dos investimentos em tecnologias verdes, capacitação para os novos tipos de empregos, e medidas de regulação (por exemplo, criação de impostos sobre o carbono) (VICK, 2022).

Alinhado às metas propostas por uma série de “acordos verdes” discutidos e implementados mundo afora, o IPCC (2022) apresenta evidências científicas que corroboram a necessidade de descarbonizar as economias e reduzir as emissões de GEE. É preciso que as infraestruturas à base de combustíveis fósseis sejam desativadas (por exemplo, as usinas movidas a carvão) e que novos empreendimentos sejam cancelados, focando a transição para uso de combustíveis de baixo carbono.

Malgrados os descaminhos e as tragédias de nossa história, além da devastação que será legada pelo período Bolsonaro, o Brasil tem potencial para liderar ações de enfrentamento à crise climática. Com a intenção de apontar alternativas, sem esgotar todas as possibilidades, concentramos as ações necessárias em três vertentes:

1. POLÍTICAS DE MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A mitigação das mudanças climáticas se refere às metas de redução das emissões de GEE que estão descritas nos planos climáticos dos países-membros da Convenção do Clima (NDCs). O compromisso dos países deveria ser a descontinuação do uso de combustíveis fósseis na matriz energética e a neutralidade

de carbono. Muitos Estados prometeram *net zero* até 2050, mas estas promessas não podem estar desacopladas de planos de ação, ou seja, de estratégias consistentes e claras. Não é mais possível arrastar a entrega desses planos para a próxima revisão das NDCs, em 2025. A ciência é clara: 2025 deve marcar o pico de emissões, se quisermos manter o aumento da temperatura global em 1,5°C.

Neste sentido, serão necessários investimentos públicos e privados para a descarbonização do sistema de transportes (focando a substituição por transportes elétricos), do setor energético (focando a ampliação das fontes renováveis de energia) e do setor agropecuário (implementando planos de agricultura de baixo carbono, como o existente plano ABC, e políticas de redução do desmatamento).

O Observatório do Clima e outros institutos, como Talanoa, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE), e Instituto Clima e Sociedade (ICS), desenvolveram estudos e cenários que apontam que uma meta brasileira compatível com 1,5°C implicaria a eliminação do desmatamento e uma redução de 81% (de acordo com o Terceiro Inventário Nacional) a 83% (de acordo com o Quarto Inventário) das suas emissões, em relação a 2005.

Uma política externa de retomada da credibilidade do país deve reverter o desmonte ambiental produzido sob Bolsonaro atuando junto ao Congresso Nacional para retirar de pauta uma série de projetos de lei que enfraquecem ainda mais a gestão ambiental do país, colocam em risco as áreas indígenas e legalizam a grilagem de terras no país. Deve também restabelecer as verbas cortadas do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e desbloquear o Fundo Amazônia, reincorporando a sociedade civil ao debate e governança do fundo.

2. POLÍTICAS DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A adaptação se refere às ações necessárias para que os países desenvolvam capacidade de se adaptarem às mudanças climáticas, o que exige novas infraestruturas,

econômica e tecnológica. Aprimorar mecanismos de perdas e danos, com financiamentos para superar transtornos que vão além da adaptação, é ponto importante das negociações climáticas e de *capacity-building*, especialmente por parte dos países mais vulneráveis.

Neste sentido, é preciso cobrar a promessa dos países desenvolvidos de financiamento climático de US\$ 100 bilhões ao ano a partir de 2020 e redimensionar esses valores a partir de 2025. Tal financiamento deve ser dividido entre metas de mitigação e adaptação e, conforme posicionamento da Climate Action Network, deve ser dado em forma de recursos públicos a fundo perdido, para não atrelar países mais vulneráveis a endividamentos.

3. JUSTIÇA CLIMÁTICA

Justiça climática é a compreensão de que os impactos do aquecimento global atingem grupos sociais distintos de formas e intensidades diferentes. Tal visão é essencial para pautarmos uma transição para economias de baixo carbono que seja justa; ou seja, as mudanças devem ser feitas sem agravar desigualdades. É preciso atenção aos trabalhadores de setores prejudicados na transição para a descarbonização da economia. Estes devem receber apoio do governo para que sejam realocados no mercado de trabalho. Também é necessário que os governos avaliem o impacto de novas políticas econômicas sobre grupos vulneráveis como mulheres, negros e indígenas, entre outros (CHOMSKY; POLLIN, 2020; VICK, 2022).

Nesse sentido, Naomi Klein (2021) lembra que o negacionismo climático será cada vez menos voltado à negação da ciência do clima, mas às políticas de proteção a essas populações mais vulneráveis, que necessariamente deverão ser tomadas pelos governantes no combate à crise climática.

Como podemos ver, as propostas de descarbonização de economias defendem investimentos públicos robustos em setores como o de infraestrutura e na criação de novos empregos, assim como redução dos subsídios dados a setores

intensivos em carbono, além de mudanças legislativas, como taxação de carbono. No Brasil, a discussão sobre “acordos verdes” é incipiente, mas deveria estar no centro das propostas para recuperação econômica no pós-covid-19 e no pós-governo Bolsonaro.

Um estudo de 2020, liderado pela WRI Brasil e pela New Climate Economy, em parcerias que envolvem a PUC-Rio, a COPPE/UFRJ e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), entre outros, defende que o foco de discussão deve ser a busca por eficiência energética a partir de uma estrutura de mercado, com desincentivos econômicos à produção atrelada ao uso intensivo de combustíveis fósseis e financiamentos, como precificação de carbono associada a linhas de crédito (Barros et al, 2020). Os autores também apontam que a recuperação verde no Brasil poderia adicionar R\$ 2,8 trilhões ao Produto Interno Bruto (PIB) e gerar dois milhões de empregos em uma década, se implementada (MOREIRA; SANT’ANNA, 2021). Investimentos em tecnologias para veículos elétricos, energia renovável (como o etanol, solar, eólica etc.) e implementação de modelos de agricultura de baixo carbono (com mais financiamento estatal) devem ser adotados. Outro estudo, desenvolvido pelo movimento “Nossa América Verde”, que reúne ativistas e parlamentares da América Latina, traz um chamado para uma Recuperação Verde com discussões sobre justiça ambiental e social e propostas para o período de 2020 a 2030, com uma agenda focada em justiça e redução das desigualdades.

Cabe destacar ainda que cada país tem diferentes capacidades tecnológicas, energéticas e naturais, e torna-se essencial considerar essas diferenças na formulação das políticas públicas necessárias para o enfrentamento da crise climática. No Brasil, é crucial que se volte a fazer cumprir a legislação ambiental, dos direitos indígenas e também dos direitos das comunidades quilombolas sobre os territórios que tradicionalmente ocupam. Garantir justiça ambiental e social é a ética que deve guiar as ações voltadas para a transição para economias de baixo carbono, sobretudo com respeito à vida e aos saberes desses povos e comunidades, que deveriam estar no centro das negociações e da reestruturação de uma política externa brasileira pós-bolsonarista.

REFERÊNCIAS

- BARROS, A. C. *et al.* *Uma nova economia para uma nova era: elementos para a construção de uma economia mais eficiente e resiliente para o Brasil*. Rio de Janeiro: WRI Brasil: The New Climate Economy, 2020. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes/nova-economia-brasil-eficiente-resiliente-retomada-verde>. Acesso em: jun. 2022.
- BRASIL segue violando Acordo de Paris com nova meta do clima. *Observatório do Clima*. [S. l.], 7 abr. 2022. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/brasil-segue-violando-acordo-de-paris-com-nova-meta-do-clima/>. Acesso em: jun. 2022.
- CHOMSKY, N.; POLLIN, R. *Crise climática e o Green New Deal Global*. Rio de Janeiro: Roça Nova, 2020.
- IPCC. Summary for Policymakers. *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, UK e Nova York, EUA. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>. Acesso em: jun. 2022.
- KLEIN, N. A alternativa pós-capitalista do Green New Deal. *Outras Palavras*, [S. l.], 13 nov. 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/a-alternativa-pos-capitalista-green-new-deal/>. Acesso em: jun. 2022.
- LAGO, A. A. C. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- MOREIRA, H. M.; SANT'ANNA, F. M. “Naturezas neoliberais” da economia verde: o Neoliberalismo Verde do nexu água-energia-mudanças climáticas e do Green New Deal. *Anais do 8o Encontro da ABRI – Relações Internacionais e ciência na era das pandemias: olhares transdisciplinares sobre desafios globais*. 26-30 jul. 2021. Disponível em: https://www.encontro2021.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=32. Acesso em: jun. 2022.
- NUUESTRA America Verde. Disponível em: <https://www.nuestraamericaverde.org/pt/home-pt/>. Acesso em: jun. 2022.
- O QUE esperamos da COP26 – nota de posicionamento. *Observatório do Clima*. Glasgow, 31 out. 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/o-que-esperamos-da-cop26-nota-de-posicionamento/>. Acesso em: jun. 2022.
- SALOMON, M. Os bilhões da Amazônia que o governo não gasta. *piauí*, [S. l.], nov. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/os-bilhoes-da-amazonia-que-o-governo-nao-gasta/>. Acesso em: jun. 2022.
- SEEG. *Emissões*. Disponível em: https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission. Acesso em: jun. 2022.
- UNEP. “Global Green New Deal”. Environmentally-Focused Investment Historic Opportunity for 21st Century Prosperity and Job Generation. UNEP Launches Green Economy Initiative to Get the Global Markets Back to Work. *Press Release*, London/ Nairobi: UNEP, 22 out. 2008.
- VICK, M. Recuperação verde: uma aposta econômica contra a crise do clima. *Nexo Jornal*, [S. l.], 1º abr. 2022. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/explicado/2022/04/01/Recupera%C3%A7%C3%A3o-verde-uma-aposta-contra-a-crise-do-clima>. Acesso em: jun. 2022.

UMA NOVA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O CLIMA E O MEIO AMBIENTE

POR ADRIANA ERTHAL ABDENUR E MAIARA FOLLY,
DA PLATAFORMA CIPÓ

ADRIANA ERTHAL ABDENUR é co-fundadora e diretora executiva da plataforma CIPÓ, um instituto independente e sem fins lucrativos dedicado a temas de clima, governança e paz e segurança internacional. Obteve o PhD em sociologia do desenvolvimento pela Universidade Princeton e reside no Rio de Janeiro.

MAIARA FOLLY é co-fundadora e diretora de programas da plataforma CIPÓ. Possui mestrado pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional da Universidade de Oxford (Inglaterra) e graduação em relações internacionais pela PUC-Rio.

TURBULÊNCIA GEOPOLÍTICA E TRANSFORMAÇÃO DA ORDEM GLOBAL

A ordem global passa por um momento de profunda transformação, trazendo grandes incertezas — mas, também, oportunidades. O mundo caminha, possivelmente, na direção de maior multipolaridade. No entanto, o trajeto é longo e sinuoso: antigas rivalidades geopolíticas ressurgem ao mesmo tempo em que aparecem novas tensões entre as grandes potências. Muito se fala em uma “Segunda Guerra Fria” — além de problemas que precedem desde a queda do muro de Berlim e que persistem (ou voltam à tona), como a ameaça de uso de armas nucleares —, mas o mundo enfrenta desafios mais diversificados e complexos do que os associados à essa época. Desigualdades estruturais se agravam e conflitos armados se prolongam sem perspectivas de resolução, por vezes durante décadas. Ao mesmo tempo, surgem novas ameaças. Por exemplo, embora possibilitem importantes avanços, tecnologias de ponta têm produzido riscos significativos a nível mundial, tais como as campanhas de desinformação — capazes de corroer sistemas democráticos — e o uso militar das inovações tecnológicas, que vão desde os ciberataques ao potencial desenvolvimento de armas autônomas letais.

Além disso, a pandemia de covid-19 provocou efeitos devastadores não apenas para a saúde humana, com mais de 6 milhões de mortes registradas ao redor do mundo, mas também para economias locais e globais. A crise sanitária tem levado a um aumento exponencial do desemprego, da insegurança

Longe de representarem ameaça isolada, as mudanças climáticas agravam todos esses desafios. A elevação do nível dos mares, a acidificação dos oceanos, as alterações nos padrões pluviiais, a intensificação das secas e a desertificação, entre outros fenômenos, já afetam a produção e a disponibilidade de alimentos, interrompendo meios de subsistência, provocando tensões sociais e impulsionando migrações e deslocamentos forçados em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil. E os efeitos das mudanças climáticas convergem e interagem com dois outros fatores: a perda de natureza e biodiversidade e a poluição e contaminação do ar, da água e do solo. Os efeitos adversos dessas três ameaças, denominadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) de “Tripla Crise Planetária”, transpassam fronteiras internacionais, representando um risco existencial para a humanidade.

A despeito disso, as respostas dos Estados-membros da ONU têm ficado aquém da urgência imposta pela tripla crise. Apesar do avanço representado pelo Acordo de Paris, por meio do qual 196 países concordaram em empenhar esforços para manter o aumento da temperatura média global a menos de 2°C (preferencialmente a 1,5°C), o acúmulo de décadas marcadas por retrocessos ou melhorias tímidas demanda ações coletivas mais imediatas, ambiciosas, inovadoras e integradas. No entanto, choques na conjuntura — em especial, o conflito na Ucrânia — dominam as atenções dos países do hemisfério Norte. Embora a guerra tenha enfatizado a importância de investimentos mais ágeis e significativos em energias renováveis, no curto prazo o movimento contrário prevalece. Na Europa, observa-se um aumento da geração de energia com o uso de carvão e, em plano mundial, uma corrida pela ampliação da oferta de combustíveis fósseis por fornecedores alternativos.

Também se amplia o risco de que recursos financeiros que seriam utilizados para a proteção da biodiversidade, o combate à poluição, a promoção de mitigação e adaptação climática e, mais amplamente, o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável sejam significativamente reduzidos em função das flutuações econômicas provocadas por sanções econômicas unilaterais

e pela priorização de investimentos massivos na área de defesa. Diante desse pano de fundo global altamente complexo e incerto, a retomada com melhorias da política externa climática e ambiental do Brasil se faz não apenas necessária, como urgente.

A CRISE DO MULTILATERALISMO E DO REGIONALISMO

Grandes movimentos tectônicos da geopolítica ocorrem justamente em um momento em que o multilateralismo enfrenta uma crise de legitimidade, com ampla erosão da ordem global cooperativa e baseada no respeito ao direito internacional e à Carta da ONU. A eleição de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos em 2016 inaugurou um período de ataques contundentes às Nações Unidas e demais organizações multilaterais que compõem a governança global — retórica que inclui o negacionismo climático e que continua sendo propagada por governos e grupos de extrema direita em diferentes regiões do mundo, do Sudeste Asiático à Europa e América Latina.

Esses desafios políticos se somam a gargalos práticos enfrentados pelas instituições multilaterais, incluindo a recente incapacidade de assegurar a distribuição equitativa, solidária e justa de vacinas, de tratamentos e de equipamentos necessários para o enfrentamento da pandemia de covid-19. Além disso, as dificuldades enfrentadas pela ONU para prevenir ou resolver conflitos armados de maneira duradoura, explicitadas nos últimos anos pelas guerras na Síria e, mais recentemente, na Ucrânia, enfraquecem a legitimidade da organização e ressaltam a necessidade de reforma do Conselho de Segurança, cujo modo de operação tem se mostrado obsoleto para exercer de maneira eficaz a função de manter a paz e a segurança internacionais. Ao mesmo tempo, arranjos outrora ágeis, tais como o G20 — que, apesar de ter desempenhado papel importante na resposta à crise financeira internacional de 2009, já vinha perdendo fôlego como espaço de coordenação entre as maiores economias do mundo —, correm o risco de ser ainda mais enfraquecidos perante disputas políticas, em especial em torno da Rússia.

Por fim, arranjos de governança liderados por países do Sul Global também encontram-se, em grande medida, enfraquecidos, inclusive devido aos impactos desproporcionais da pandemia de covid-19 sobre suas economias, que enfrentam altas taxas de inflação, redução do crescimento e aumento do endividamento, entre outros efeitos. Divergências políticas entre membros e rivalidades extrarregionais, como tentativas de contenção da ascensão da China por parte de outras potências mundiais, além das reações à recente invasão da Ucrânia pela Rússia, também minam a eficácia de canais de cooperação e coordenação política Sul-Sul outrora eficientes, tais como o G7, o BRICS e o IBAS.

Na América do Sul especificamente, o enfraquecimento da integração regional resulta não apenas de diferenças políticas entre Estados, mas também da falta de lideranças comprometidas com a cooperação internacional. A falta de confiança mútua atual se reflete no subaproveitamento ou, até mesmo, no sucateamento dos espaços de cooperação, incluindo o Mercosul e a Unasul. E novas iniciativas, inclusive na área ambiental, tais como o Pacto de Letícia, voltado à promoção de ações concretas para garantir a proteção da Amazônia, e o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú) avançam lentamente. No segundo caso, em razão da falta de ratificação por muitos países — entre os quais, o Brasil — e do ainda limitado espaço para a participação da sociedade civil no monitoramento da implementação do acordo.

OPORTUNIDADES PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM CLIMA E MEIO AMBIENTE

Os impactos já sentidos da Tripla Crise Planetária da mudança do clima, da poluição e da perda de biodiversidade fazem com que agendas que durante muito tempo foram tratadas como independentes, inclusive por serem discutidas em esferas distintas de tomada de decisão na governança global, passem a ser abordadas de maneira mais integrada por diversos setores da sociedade: Estados, | 299

governos subnacionais, sociedade civil e o setor privado e financeiro. Apesar disso, na ausência de instrumentos globais legalmente vinculantes, como uma convenção global para proteção de florestas — em contraste com os acordos sobre clima, biodiversidade e desertificação oriundos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 — a cooperação internacional contra o desmatamento ilegal (complemento essencial aos esforços em nível nacional) permanece fragmentada e altamente sujeita a retrocessos, a depender da conjuntura política global.

Esta combinação de fatores ilustra a importância de que o Brasil retome uma política externa ativa e regida por princípios que incluem a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, em consonância com o Artigo 4º da Constituição Federal.

Nas agendas de clima e meio ambiente, experiências passadas demonstram que o Brasil possui capacidade não apenas de participar ativamente de esforços diplomáticos inovadores em tais áreas, mas também de liderá-los, sobretudo quando políticas ambientais e climáticas defendidas na esfera externa são acompanhadas de avanços consistentes no plano doméstico.

Se acompanhados de esforços concretos para o fortalecimento das performances ambiental e climática — tais como a redução significativa nos índices de desmatamento; a geração de empregos verdes por meio de abordagens como as infraestruturas verdes, a bioeconomia e a economia circular; os investimentos em tecnologias e infraestruturas verdes —, uma diplomacia climática e ambiental ativa, inovadora e propositiva será fundamental para que o Brasil consiga reverter a perda de *soft power*, prestígio e influência na geopolítica global e nos fóruns internacionais dos últimos quatro anos. Para isso, será necessário desenvolver estratégias de ação voltadas à reinserção do país enquanto protagonista em temas-chaves, tais como a proteção das florestas e dos direitos dos povos que as habitam, e a promoção da segurança alimentar, do financiamento climático e da justiça climática. Tais estratégias devem contar com mecanismos participativos que

engajem os povos indígenas, as comunidades remanescentes de quilombos e as comunidades tradicionais e que incentivem a participação de jovens, grupos desproporcionalmente afetados por injustiças climáticas intergeracionais e que, ao mesmo tempo, representam fonte de conhecimento e liderança para lidar com desafios ambientais e climáticos.

Mais especificamente, uma renovada diplomacia climática brasileira deve:

- Engajar-se ativamente na América do Sul — mais amplamente, na América Latina e no Sul Global — para o fortalecimento da cooperação internacional, inclusive na vertente Sul-Sul, em relação às temáticas de clima e meio ambiente, de forma a assegurar que tais agendas permaneçam prioritárias a despeito das tensões geopolíticas atuais e que também respondam mais adequadamente às demandas do Sul Global. Em vez de enxergar a cooperação internacional como uma ameaça à soberania nacional, fazer uso de arranjos cooperativos para avançar políticas públicas coletivas eficazes, inclusive em áreas como o enfrentamento ao desmatamento ilegal e o tráfico de espécie silvestres.
- Ter o tema da **Amazônia** como posição de destaque tanto no processo de recuperação do *soft power* e da imagem externa do Brasil, quanto no papel substantivo que o país desempenhará no plano internacional. Portanto, além de implementar medidas eficazes contra o desmatamento ilegal e outros crimes ambientais em território brasileiro, o Brasil deve propor inovações voltadas à ampliação da cooperação internacional e ao financiamento multilateral destinado a esta prioridade. Por exemplo, ao trabalhar pela concretização de proposta da diplomacia brasileira de um novo fundo global para biodiversidade que financie ações de conservação florestal; ao fomentar a criação de um fórum onde se possa reunir múltiplas partes interessadas (inclusive agências de Estado, a sociedade civil, o setor privado e os governos subnacionais de países produtores e consumidores) para discutir e avançar com agilidade um processo de eliminação de ilícitos socioambientais associados a cadeias de suprimentos com origem em áreas florestais.

- Ressaltar, no que diz respeito à **transição justa**, os aspectos socioeconômicos do processo, sobretudo em relação à geração de empregos, dando ênfase ao potencial brasileiro em energias renováveis (solar, eólica e biomassa), apontando caminhos concretos para promoção de uma “onda verde” no mundo em desenvolvimento. Em coerência com os princípios codificados na Constituição, o Brasil deve defender que a transição energética seja cooperativa, justa e regida pela prevalência dos direitos humanos, com esforços específicos voltados à provisão de alternativas de renda. A política externa brasileira deve, ainda, atuar para moldar um mercado de carbono equilibrado, com base no livro de regras aprovado na COP-26, que garanta inclusão e consulta aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, cujo papel essencial na proteção da floresta e na diversidade global deve ser protegido e apoiado.
- No que diz respeito ao cumprimento dos objetivos do **Acordo de Paris**, aprovado em 2015, os esforços da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) ainda permanecem desequilibrados, focando desproporcionalmente o tema da mitigação e relegando ao segundo plano pilares igualmente relevantes aos países em desenvolvimento: a adaptação climática, o financiamento climático e o apoio para lidar com perdas e danos, ou seja, mecanismos para compensar de maneira justa os países em desenvolvimento que já sofrem perdas e danos significativos em função dos impactos das mudanças climáticas. Como forma de reduzir tal disparidade, esses três temas foram definidos como prioritários para o próximo encontro da Conferência das Partes (COP27) da UNFCCC, a ser realizada em novembro de 2022 em El-Sheikh (Egito), e cuja agenda de trabalho perdurará até a COP28, prevista para ser sediada pelos Emirados Árabes Unidos em 2023. Sendo esses temas de histórico interesse do Brasil e das demais nações em desenvolvimento, a COP27 representa, assim, oportunidade importante para o fomento das discussões da diplomacia brasileira. Nesse contexto

de reconstrução, será fundamental envolver atores da sociedade civil, do setor privado, de governos subnacionais brasileiros e de potenciais representantes recém-eleitos.

- Incentivar, na América do Sul, o fortalecimento da cooperação amazônica para o enfrentamento da Tripla Crise Planetária, tanto de maneira bilateral quanto multilateral, inclusive por meio da **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)**. Além disso, o Brasil deve explorar oportunidades para retomar, com força redobrada, diálogos e canais de cooperação com representantes de outras bacias hidrográficas que enfrentam desafios semelhantes à da Amazônia, como a bacia do Congo, seja por configurações Sul-Sul, seja por arranjos Norte-Sul, tais como a Aliança pela Proteção das Florestas Tropicais.
- Fomentar, com os principais parceiros comerciais do Brasil, inclusive a **China e os Estados Unidos**, acordos bilaterais de cooperação em questões climáticas, de biodiversidade e desenvolvimento sustentável, para facilitar a criação de medidas de redução dos impactos socioambientais do comércio e investimentos bilaterais. Áreas nas quais mecanismos cooperativos devem ser explorados incluem o enfrentamento ao desmatamento ilegal e demais crimes ambientais associados a cadeias produtivas e aos grandes projetos de infraestrutura em biomas sensíveis; a proteção do direito dos povos indígenas e de outros defensores ambientais; assim como iniciativas de pesquisa e educação relacionadas à implementação de infraestruturas verdes, visando minimizar a pegada climática e socioambiental de tais projetos e valorizando a transferência de tecnologias e conhecimentos sustentáveis. Para isso, seria fundamental a revitalização de canais de diálogo entre Brasil e parceiros estratégicos, enfraquecidos durante a presidência de Jair Bolsonaro.
- Ampliar e revigorar a arquitetura e os ativos diplomáticos do Ministério das Relações Exteriores dedicados a impulsionar essa renovada diplomacia climática e ambiental. Além disso, deve ser cogitada a criação de cargo

de **Enviado Especial para o Clima**, atrelado à Presidência, dedicado à identificação e à promoção de oportunidades de diálogo e cooperação não apenas com Estados, mas também com o setor privado e a sociedade civil (brasileira e de países parceiros). A medida asseguraria que as prioridades da diplomacia climática brasileira fossem ativamente defendidas nos espaços decisórios regionais e globais, em coordenação com os órgãos domésticos pertinentes, inclusive o Itamaraty, o Ministério do Meio Ambiente e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

REFERÊNCIA

AMARAL, Ana Carolina. Após descrédito, Brasil recebe apoio de 63 países para criar novo fundo ambiental. *Folha de S.Paulo*, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/03/apos-descredito-brasil-recebe-apoio-de-63-paises-para-criar-novo-fundo-ambiental.shtml>. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL PÓS-BOLSONARO: A NECESSÁRIA REABILITAÇÃO INTERNACIONAL

POR ANA PRESTES

ANA PRESTES é doutora em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e analista de conjuntura internacional.

O Brasil que amanhecer no primeiro dia pós-governo Bolsonaro será inescapavelmente um país necessitado de uma reabilitação em múltiplas dimensões. Do ponto de vista das relações internacionais, a urgência pela reconstituição dos laços esgarçados e da imagem corrompida desde o golpe de 2016 será premente. Nossa casa sul-americana, a América Latina e o mundo também estarão profundamente transformados quando esse dia chegar. O Brasil que caminhou para a situação de pária global, enquanto a humanidade enfrentava a maior pandemia do século e a escalada de uma gravíssima crise climática, agora terá que buscar a reconciliação nacional, a reconstrução interna corporis e a reconstituição do seu papel de relevo no cenário internacional.

A IDEOLOGIZAÇÃO EXTREMA DA POLÍTICA EXTERNA NA ERA BOLSONARISTA

O novo tipo de inserção do Brasil no cenário internacional começou a ser vislumbrado ainda antes da posse de Jair Bolsonaro como presidente da República, em janeiro de 2019. Em outubro de 2018, semanas antes do segundo turno eleitoral, Bolsonaro e seus filhos fizeram questão de demarcar para o mundo quem eram seus interlocutores externos. Um exemplo, entre outros, foi a visita feita no dia 17 daquele mês, à casa do presidenciável no Rio de Janeiro, pela presidente da União Democrática Independente (UDI), da extrema direita chilena, que disse, entre outras coisas: “queremos que a esquerda, que em distintos países elevou a

corrupção a níveis inacreditáveis, pare de ganhar na América Latina. Queremos que os governos possam entregar desenvolvimento aos seus povos”. Passado o segundo turno e revelados os resultados das urnas, os primeiros líderes a cumprimentarem Bolsonaro foram Trump (EUA), Macri (Argentina), Piñera (Chile), Salvini (Itália), Benitez (Paraguai), Ivan Duque (Colômbia) e Netanyahu (Israel). Na ocasião, Salvini escreveu no Twitter: “No Brasil, os cidadãos também mandaram a esquerda para a casa! Bom trabalho ao presidente Bolsonaro. A amizade entre nossos povos e nossos governos será ainda mais forte”.¹

Não há, a princípio, nada condenável no fato de que um grupo político que chega ao governo de um país manifeste seu alinhamento ideológico internacional. Desde o golpe contra a presidenta Dilma em 2016, e mesmo antes com as jornadas de junho de 2013, já estavam claras as investidas externas contra a esquerda no Brasil. Ainda antes de imaginarem que poderiam chegar a ocupar o Palácio do Planalto, os deputados federais Jair e Eduardo Bolsonaro, através de sua atuação na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, já davam sinais claros de suas conexões internacionais e como poderiam ser úteis para os setores externos que almejavam a desestabilização e interrupção da política externa ativa e altiva que marcou o período dos governos Lula e Dilma no Brasil (2003-2016). O que se coloca em questão é como, levada às últimas consequências, a guerra ideológica se materializou de forma destrutiva não apenas na derrota de um grupo político rival, mas na desestruturação das bases históricas da política externa do país.

A política externa como instrumento de uma guerra ideológica, conduzida por Bolsonaro, se demonstrou desastrosa para o país e até mesmo para o projeto de poder de seu próprio grupo, hoje desacreditado pela maioria da população. Curiosamente, os Bolsonaros também assistiram de camarote, uma a uma, às derrotas daqueles que eles consideravam como seu grupo de “amigos” para derrotar a esquerda mundo afora, tais como Macri, na Argentina; Trump, nos Estados

1 Disponível em: <https://twitter.com/matteosalvinimi/status/1056672554520375297?s=20&t=Z-lakjr8gjdzskgOm8Fk6A>. Acesso em: jul. 2022.

Unidos; Netanyahu, em Israel; Salvini, na Itália; Piñera, no Chile; e, mais recentemente, Duque, na Colômbia. Neófitos, os Bolsonaro não se deram conta de que não se sustentam as relações internacionais de um Estado nacional do porte do Brasil elegendando e descartando interlocutores por alinhamento ideológico, como se fosse um clube de amigos. O Brasil é incontornável em sua relevância internacional, precisa dialogar e se relacionar com todos, especialmente em um momento em que o mundo caminha para uma transição à consolidação da multipolaridade. Aliás, como se viu recentemente na Cúpula das Américas de Los Angeles (junho, 2022), o próprio Bolsonaro foi obrigado a mudar sua abordagem em relação ao governo Biden dos EUA e abandonar a viuvez de Trump.

A tentativa de transformar o Itamaraty em uma máquina dessa guerra ideológica ficou clara com a nomeação de Ernesto Araújo para comandar a pasta. Entre a posse em janeiro de 2019 e sua saída em março de 2021, o chanceler realizou absurdos discursivos e práticos inimagináveis, tais como comparar nazismo e comunismo, condenar o uso de máscaras contra o coronavírus (por ser uma pretensa ameaça à liberdade), inviabilizar o Fundo Amazônia, optar pelo mínimo de vacinas para o Brasil no consórcio Covax, dizer que o globalismo é o novo marxismo a ser derrotado, entrar em enfrentamento com Alemanha e França, romper com a Venezuela (nossa terceira fronteira em extensão) e reconhecer o presidente fictício Juan Guaidó, se alinhar cegamente ao presidente Trump dos EUA, atacar a China (principal parceiro comercial do Brasil), se envolver no golpe da Bolívia de 2019, abrir mão da presidência do BID, atuar pela destruição da Unasul e mais uma infinidade de desastres que poderiam ser listados aqui. O importante a extrair é o nível do rebaixamento da política externa de um país como o Brasil que, nas últimas décadas, havia se transformado em referência internacional na busca de soluções para problemas complexos da humanidade.

A resultante desse período bolsonarista para as relações internacionais brasileiras foi um misto de rompimento da tradição diplomática com uma mudança no curso geral da política externa. Houve um deslocamento do papel do

Itamaraty no processo decisório, principalmente nos dois primeiros anos de governo. A postura adotada provocou mudanças — ainda a serem devidamente medidas — na inserção internacional do Brasil nos níveis bilateral, regional e multilateral. Foram alteradas prioridades e estratégias, o que seria relativamente natural com a mudança do grupo político no poder, mas de um modo tal que danificou severamente um padrão de exercício do diálogo com uma série de interlocutores tradicionais e especialmente no que diz respeito à integração regional sul-americana e latino-americana. Desde a redemocratização, e especialmente a partir da Constituição de 1988, os diferentes grupos políticos que governaram o Brasil vinham mantendo como prioridade a busca de soluções multilaterais, o respeito e a contribuição para a consolidação das organizações internacionais, a ênfase para a solução pacífica de controvérsias, a atenção aos princípios da não intervenção e da soberania das nações. Todas essas premissas foram reviradas para dar lugar à uma cruzada ideológica antiglobalista, anticomunista, nacionalista religiosa e conservadora. Bolsonaro chegou a dizer certa vez: “nossos votos na ONU serão de acordo com a Bíblia”. Essa postura ficou clara também quando o Brasil passou a integrar a Aliança Internacional pela Liberdade Religiosa, uma iniciativa dos EUA, junto com a Hungria e a Polônia, para atuação articulada em órgãos multilaterais tal como o Conselho de Direitos Humanos da ONU e outros.

BRASIL: A NECESSÁRIA REAPRESENTAÇÃO AO MUNDO

Se o governo Bolsonaro foi o revés de uma tradição diplomática e do consenso dominante entre os grupos políticos que governaram o país a partir da redemocratização sobre a condução da política externa, a conclusão óbvia seria a de que o caminho já estaria dado para o pós-governo Bolsonaro: reverter a reversão. Mas as coisas não são tão simples e o retrocesso brasileiro se deu dentro de circunstâncias de graves mudanças ocorridas no cenário global. | 309

O Brasil saiu de cena quando mais seria necessária sua inserção e atuação. Muitas peças se repositionaram enquanto estávamos fora do tabuleiro. Ainda assim, é reconfortante pensar que a solidez de práticas consolidadas do corpo diplomático brasileiro fez com que a política de terra arrasada não tenha corrompido totalmente o sistema. Alguns setores da política externa não foram abalados pelas investidas de Araújo e do clã Bolsonaro. Ironicamente, por uma ausência de visão estratégica e de conjunto, daqueles que hoje governam, algumas áreas puderam seguir seu curso sem serem notadas ou prejudicadas. Estamos falando da manutenção de algumas linhas de cooperação com países mais pobres, conduzidas principalmente pela ABC (Agência Brasileira de Cooperação), de algum nível de resistência às sanções econômicas impostas a outros países, como Irã e Rússia, e a busca da ampliação de fluxos comerciais e de investimentos com muitos países parceiros.

Derrotado eleitoralmente esse projeto de retrocesso, será preciso abandonar a política externa do confronto e retomar a do diálogo, da cooperação, da resolução pacífica de controvérsias, da busca de soluções em comum com a defesa de um sistema internacional que realmente funcione para o benefício dos povos do mundo. Retomar a importância da defesa dos direitos humanos, da não intervenção, da defesa da Amazônia e dos povos indígenas, das mulheres, do combate à desigualdade, à fome e a qualquer tipo de discriminação. Abandonar a subserviência aos EUA e retomar o caminho da integração regional latino-americana e caribenha, com maior participação da sociedade civil e dos movimentos sociais na construção das relações internacionais.

Nunca é demais dizer que a política externa é também espelho da política interna e não há como projetar para fora algo que não ocorra dentro. Neste sentido, os rumos internos do cenário pós-Bolsonaro deverão apontar para o combate à desigualdade, investimento em educação, ciência e tecnologia, erradicação da miséria e da fome, recuperação do parque industrial e do setor produtivo, valorização do SUS e da saúde pública, investimento no setor artístico e cultural. Pois são esses os valores que o país vai disputar no exterior.

Há todo um plano de recuperação do país a ser trilhado com a elevação da participação social e popular em todas as etapas do desenvolvimento do país. A boa inserção internacional do Brasil será proporcional à força de suas políticas internas de recuperação da economia, combate à desigualdade e investimento no potencial de inovação e trabalho de seu povo.

No plano externo, todos os sinais apontam para uma reorganização do sistema político internacional através de um profundo reequilíbrio de forças entre as grandes potências. A conjunção dos anos pandêmicos, com uma crise econômica sistêmica que perdura por mais de uma década e o recente acirramento da tensão militar na Europa, provocou um rearranjo que dá seus primeiros passos no presente momento. Justo ao tempo em que o Brasil se organiza para voltar a atuar de forma consequente. A guerra da Ucrânia expôs ao mundo tanto a falência de uma busca pela unipolaridade dos EUA pós-Guerra Fria, como a pujança dos países que se aliam em torno de um pólo asiático liderado pela China para apresentar alternativas ao sistema financeiro e comercial que neutralizam as sanções econômicas do ocidente a países como Rússia e Irã. Uma nova ordem multipolar vai nascendo. O mundo que se conhecia, moldado pelo sistema de Bretton Woods do pós-Segunda Guerra, praticamente já deixou de existir e as últimas iniciativas do bloco BRICS são uma forte demonstração disso. O Brasil é o B dos BRICS e espera-se que venha somar novamente com as iniciativas desse conjunto de países que já buscam ordenar uma alternativa ao enfrentamento dos dilemas internacionais baseada no cooperativismo, na busca pelos consensos e da oportunidade de desenvolvimento para todos os povos do mundo. Não só no Brasil precisa ser eliminada a política internacional do confronto e do combate, isso vale para o mundo todo. Enquanto EUA e OTAN apostam na militarização e na guerra, o Brasil e o BRICS+ apostarão no diálogo, na solução pacífica de controvérsias, na erradicação da fome e da miséria, na oportunidade de desenvolvimento para todos e no resgate ambiental do planeta.

REFERÊNCIAS

- CASARÕES, G. Análise: O Brasil a caminho das Índias e o triunfo do nacionalismo religioso. *O Estado de S. Paulo*, 26 jan. 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: jul. 2022.
- RODRIGUES, L. Parlamentares conservadores do Chile manifestam apoio a Bolsonaro. *Agência Brasil*, 17 out. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/parlamentares-conservadores-do-chile-manifestam-apoio-bolsonaro>. Acesso em: jul. 2022.
- SARAIVA, M.; ALBUQUERQUE, F. Como mudar uma política externa. *Revista Cebri*, ano 1, n. 1, jan-mar, 2022. Disponível em: <https://cebri.org/revistabr/artigo/13/como-mudar-uma-politica-externa>. Acesso em: jul. 2022.

Este material foi produzido em Minion Pro e Bodoni para o Instituto Diplomacia para Democracia em julho de 2022.

Este livro é um exercício exploratório, tal qual o Programa Renascença original. Caminha por desejos de renovação, de mudança, de altivez, por demandas de dignidade, justiça e reparação. Agrega vozes que precisam ser mais ouvidas nas relações internacionais. São textos críticos no diagnóstico e propositivos na ação, em formatos relativamente curtos e acessíveis, disponibilizados gratuitamente.

Por ação ou omissão, por oportunismo ou convicção, muita gente contribuiu para que o Brasil chegasse a este estado lastimável, empobrecido e amedrontado, sem um projeto inclusivo e coerente. De outras trincheiras surgiu esta obra. Que seja levada a mais pessoas, que contribua com esforços coletivos, fortaleça redes, amplie horizontes na cultura, na política, na diplomacia e na vida.



ISBN 978-65-997871-3-3

